



Határozatok Tára

NILS WAHL
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2015. március 12.¹

C-497/12. sz. ügy

Davide Gullotta
Farmacia di Gullotta Davide & C. Sas
kontra
Ministero della Salute
Azienda Sanitaria Provinciale di Catania

(a Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia [Olaszország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal iránti kérelmek — A Bíróság hatásköre — A kérdések elfogadhatósága — Egyetlen tagállamra korlátozódó alapeljárás ténybeli elemei — Az Európai Unió Alapjogi Chartájának hatálya — Letelepedés szabadsága — Közegészség — Parafarmaciák”

1. A ítélezési gyakorlatában a Bíróság következetesen hangsúlyozta, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás az Európai Unió Bírósága és a nemzeti bíróságok közötti együttműködés eszköze, amelynek révén az előbbi az utóbbiak által eldöntendő jogviták megoldásához szükséges támpontokat nyújt az uniós jog értelmezése terén.² A Bíróság azt is hangsúlyozta, hogy az előzetes döntéshozatali eljárást meghatározó együttműködés elve azt feltételezi, hogy a nemzeti bíróság tekintettel van arra a szerepre, amelyet a Bíróság betölt, és amely nem más, mint a tagállamok igazságszolgáltatásának segítése, és nem tanácsadó vélemények megfogalmazása általános vagy elméleti kérdésekkel kapcsolatban.³

2. Ezek az elvek manapság még nagyobb jelentőséggel bírnak, amennyiben a Bíróságnak évről évre korábban nem tapasztalt mennyiségű határozatot kell hoznia, amelyek nagy része éppen előzetes döntéshozatal iránti kérelemre vonatkozik.⁴ Néhány előzetes döntéshozatal iránti kérelem esetében a Bíróságnak az uniós jog új területeinek rendelkezéseit kell értelmeznie, másoknál az uniós jogrend fő elveit kell alkalmaznia olyan új körülményekre, amelyek különösen érzékeny etikai vagy társadalompolitikai kérdéseket vetnek fel.⁵

3. Jóllehet a Bíróság a múltban viszonylag nem szívesen állapította meg az EUMSZ 267. cikk szerinti hatáskörének hiányát, és nagyvonalúan járt el, amikor a kérelmek elfogadhatóságát vizsgálta, most már felvetődik a kérdés, hogy a Bíróságnak nem kellene-e szigorúbb álláspontra helyezkednie ezt illetően. Ahogy azt egy korábbi alkalommal kifejtettem, a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésének

1 — Eredeti nyelv: angol.

2 — Lásd például: Chartered Institute of Patent Attorneys ítélet, C-307/10, EU:C:2012:361, 31. pont; Danske Slagterier ítélet, C-445/06, EU:C:2009:178, 65. pont. Lásd még: Meilicke-ítélet, C-83/91, EU:C:1992:332, 22. pont.

3 — Lásd többek között: Kamberaj-ítélet, C-571/10, EU:C:2012:233, 41. pont; Zurita García és Choque Cabrera ítélet, C-261/08 és C-348/08, EU:C:2009:648, 36. pont; Schneider-ítélet, C-380/01, EU:C:2004:73, 23. pont.

4 — Az elmúlt években a beérkező ügyek száma folyamatosan növekedett. Ez a jelenség 2013-ban tetőzött, a Bíróság ebben az évben hozta eddig a legtöbb ítéletet, és ugyancsak ebben az évben érkezett az eddigi legnagyobb számú új ügy. Ebben az évben az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek az ügyek csaknem 60%-át tették ki (lásd a Bíróság 2013. évi éves jelentését).

5 — Csak hogy néhányat említsünk: Pringle-ítélet, C-370/12, EU:C:2012:756; Z-ítélet, C-363/12, EU:C:2014:159; D-ítélet, C-167/12, EU:C:2014:169; International Stem Cell Corporation ítélet, C-364/13, EU:C:2014:2451; Gauweiler és társai ítélet, C-62/14, folyamatban.

eredményeként a Bíróság hatáskörének bővülése, amelyhez az utóbbi évtizedben az Európai Unió tagjai számára bekövetkezett bővülés is társult, jelentős kihatással lehet arra, hogy a Bíróság miként lesz képes az ügyeket a szükséges gyorsasággal kezelni, miközben fenn kell tartania határozatainak minőségi színvonalát is.⁶

4. Jelen ügy véleményem szerint lehetőséget kínál arra, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlatát ezekben a kérdésekben még egyértelműbbé tegyék, felhívva a figyelmet a Bíróság néhány közelmúltbeli határozatára, amelyek bizonyos fejlődést jeleznek. Ez a bírói jogfejlődés véleményem szerint összhangban van a jelen indítványban javasolt elemzéssel.

I – Jogi háttér

5. Olaszországban a 468/1913. sz. törvény a gyógyszerészeti szolgáltatásokat „elsődlegesen állami tevékenységként” definiálta, amelyet kizárólag önkormányzati gyógyszertárak vagy állami engedéllyel működő magángyógyszertárak végezhetnek. Az ellátás ellenőrzésére egy közigazgatási eszköz került bevezetésre: a „pianta organica”, azaz egy térkép(hálózat), amely a gyógyszerek nemzeti területen belüli egyenletes elosztásának biztosítására szolgál. Fontos megemlíteni, hogy az ezt követő 1265/1934. sz. királyi rendelet úgy rendelkezett, hogy gyógyszerek árusítása kizárólag gyógyszertárakban lehetséges (122. cikk).

6. Az 537/1993. sz. törvény később átminősítette a gyógyszerek kategóriáit, a következő osztályok szerint: az „A osztályba” tartoznak az alapvető gyógyszerek és a krónikus betegségek kezelésére szolgáló gyógyszerek; a „B osztályba” tartoznak a jelentős terápiás hatással rendelkező (A osztályon kívüli) gyógyszerek; a „C osztályba” pedig az A és a B osztályba nem tartozó gyógyszerek. Az 537/1993. sz. törvény 8. cikkének (14) bekezdése szerint az A és a B osztályba tartozó gyógyszerek költségeit teljes egészében a „Servizio Sanitario Nazionale” (a továbbiakban: SSN) (olasz állami egészségbiztosító), míg a C osztályba tartozó gyógyszerek költségeit teljes egészében a vásárló viseli.

7. Később a 388/2000. sz. törvény 85. cikkének (1) bekezdése eltörölte a B osztályt, míg a 311/2004. sz. törvény 1. cikke a gyógyszerek egy új kategóriáját – a „C-bis osztályt” – vezette be az olyan gyógyszerekre, amelyek nem vénykötelesek, és amelyek, szemben a többi kategóriába tartozó gyógyszerrel, nyilvánosan is reklámozhatók (angolul „over the counter” [„vény nélkül kiadható”] gyógyszerekként emlegetett gyógyszerek). Akárcsak a C osztályba tartozó gyógyszerek esetén, a C-bis osztályba tartozó gyógyszerek költségeit is a vásárlók viselik.

8. A később 248/2006. sz. törvénnyé alakított 223/2006. sz. rendelet törvény lehetővé tette új, a gyógyszertáraktól eltérő kereskedelmi egységek nyitását. Ezeknek az üzleteknek általában „parafarmacia” a neve, és (a C-bis osztályba tartozó) vény nélkül kiadható gyógyszerek árusítására jogosultak.

9. A közelmúltban a 201/2011. sz. rendelet törvény, amely jelenleg a 214/2011. sz. törvény, tovább bővítette az említett kereskedelmi egységekben árusítható gyógyszerek kategóriáit, így ezek már néhány olyan, a C osztályba tartozó gyógyszer is árusíthatnak, amelyek nem vénykötelesek. Ezt a jogszabályt a 2012. április 18-i miniszteri rendelet hajtotta végre. Végül, a 27/2012. sz. törvénnyé alakított 1/2012. sz. rendelet törvény növelte a „pianta organica” meghatározott gyógyszertárak számát: a korábbi 4500 főre eső egy gyógyszertárral szemben a törvény jelenleg 3300 főre egy gyógyszertárt ír elő.

6 — Lásd a Venturini és társai egyesített ügyekre vonatkozó indítványom, C-159/12–C-161/12, EU:C:2013:529 (a továbbiakban: Venturini-ügy), 22–25. pont.

II – A tényállás, az eljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

10. Davide Giuseppe Gullotta, (a továbbiakban: felperes) az Ordine dei Farmacisti di Cataniánál (cataniai gyógyszerész-kamara) bejegyzett okleveles gyógyszerész, parafarmaciát üzemeltet Olaszországban.

11. A kérdést előterjesztő bíróság által tárgyalt ügyben a felperes megtámadta a Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (a továbbiakban: TAR Sicilia) előtt a Ministero della Salute (egészségügyi minisztérium) 2011. augusztus 13-i 0034681. sz. határozatát (a továbbiakban: megtámadott határozat), amelyben az SSN által meg nem térítendő vényköteles gyógyszerek értékesítésének engedélyezésére irányuló kérelmét elutasították. A felperes szerint a Ministero della Salute által a megtámadott határozatban alkalmazott olasz jogszabály több okból sem egyeztethető össze az uniós joggal.

12. Ezen eljárások keretében az olasz bíróság, amelynek kétségei támadtak a szóban forgó szabályozásnak az uniós joggal való összeegyeztethetőségét illetően, úgy döntött, hogy felfüggeszti az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából az alábbi kérdést terjeszti a Bíróság elé:

- „1) Ellentétes-e a letelepedés szabadságának, a hátrányos megkülönböztetés tilalmának és a verseny védelmének az EUMSZ 49. cikkben és az azt követő cikkekben foglalt elvével az a nemzeti szabályozás, amely – azzal, hogy a gyógyszerágazatban is tilalmat állapít meg meghatározott gyógyszerészeti termékek értékesítésére vonatkozóan, valamint rögzíti az ország területén létesíthető kereskedelmi egységek számát – a képesítéssel rendelkező és a megfelelő szakmai kamarába bejegyzett, de az egységes térképre felvett gyógyszerzárral nem rendelkező gyógyszerészek számára nem teszi lehetővé azoknak a vényköteles gyógyszereknek az általuk üzemeltetett vény nélküli gyógyszereket árusító kereskedésben történő kiskereskedelmét, amelyek költségei nem a Servizio sanitario nazionale, hanem teljes egészében az állampolgárt terhelik?
- 2) Úgy kell-e értelmezni az Európai Unió Alapjogi Chartájának 15. cikkét, hogy az abban foglalt elv anélkül alkalmazandó korlátozások nélkül a gyógyszerészi hivatásra is, hogy az említett hivatás közérdekű jellege igazolná a gyógyszerzárakkal rendelkező gyógyszerészek és a vény nélküli gyógyszereket árusító kereskedések gyógyszerész tulajdonosai közötti eltérő szabályozásokat a fenti 1. pont szerinti gyógyszerek árusítása vonatkozásában?
- 3) Úgy kell-e értelmezni az [EUMSZ] 102. és [az EUMSZ] 106. cikk[e]t, hogy az erőfölénnyel való visszaélés tilalma korlátozások nélkül alkalmazandó a gyógyszerészi hivatásra, mivel a hagyományos gyógyszerzár gyógyszerész tulajdonosa a vény nélküli gyógyszereket árusító kereskedések gyógyszerész tulajdonosára vonatkozó tilalom által a[z SSN-nel] való megegyezés alapján gyógyszereket árusítva előnyt élvez a C kategóriájú gyógyszerek árusítását illetően anélkül, hogy ezt érvényesen igazolná a gyógyszerészi hivatásnak az állampolgárok egészsége védelmének közérdekű jellegéből eredő kétségtelen sajátosságai?”

13. A TAR Sicilia, miután kézbesítették számára a Bíróságnak a Venturini-ügyben hozott ítéletét,⁷ amely ugyanarra a nemzeti jogszabályra vonatkozott, mint az előtte lévő ügy, 2014. augusztus 1-jei levelével tájékoztatta a Bíróságot, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelem második és harmadik kérdését szeretné fenntartani.

14. A jelen eljárásban írásbeli észrevételeket terjesztett elő D.G. Gullotta, a Federfarma, az olasz, a görög és a spanyol kormány, valamint a Bizottság. A Bíróság úgy határozott, hogy nem tart tárgyalást.

III – Elemzés

15. Mielőtt az egyes kérdéseket megvizsgálánk, érdemes néhány előzetes megjegyzést tenni két különálló, ám egymáshoz közeli fogalom, a Bíróságnak az EUMSZ 267. cikk szerinti hatásköre, valamint az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatósága tekintetében. Úgy tűnik ugyanis, hogy a jelen ügyben észrevételeket előterjesztő felek e két fogalmat némileg keverik. Ez aligha meglepő, figyelembe véve, hogy a múltbeli ítélkezési gyakorlatában a Bíróság nem mindig követett koherens terminológiát.

A – Előzetes megjegyzések a Bíróság hatáskörével és az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatóságával kapcsolatban

16. A Bíróság szerepét és feladatait, az Európai Unió többi intézményéhez hasonlóan, a hatáskör-átruházás elve szabályozza. E tekintetben az EUSZ 13. cikk (2) bekezdése a következőket mondja ki: „[a]z egyes intézmények a Szerződésekben rájuk ruházott hatáskörök határain belül, az ott meghatározott eljárások, feltételek és célok szerint járnak el.”

17. Ennek megfelelően a Bíróság hatáskörének keretét a Szerződések által létrehozott bírósági jogorvoslati rendszer adja, amely csak a releváns rendelkezésekben meghatározott feltételek teljesülése esetén áll rendelkezésre.⁸

18. Az előzetes döntéshozatali eljárás vonatkozásában az EUMSZ 267. cikk a Bíróság hatáskörét kifejezetten számos feltételhez köti.⁹ Konkrétában, a fenti rendelkezés első bekezdése értelmében az előterjesztett kérdéseknek az uniós jog azon rendelkezéseire kell vonatkozni, amelyek értelmezését vagy érvényességét illetően az alapeljárásban kétségek merülnek fel. Ezenfelül, a fenti rendelkezés második bekezdése értelmében a kérdést előterjesztő szervnek tagállami bíróságnak kell lennie, és szükséges, hogy az ítélet meghozatalához szükség legyen a kérdés eldöntésére. Ez az utolsó feltétel azt jelenti, hogy a kérdést előterjesztő bíróság előtt kell, hogy legyen egy folyamatban lévő valódi jogvita, és hogy a Bíróság által adott válasznak relevánsnak kell lennie e jogvita eldöntéséhez.¹⁰

19. Ezeknek a feltételeknek nem csak akkor kell teljesülniük, amikor a nemzeti bíróság a Bíróságot megkeresi, hanem az eljárás folyamán végig. Amennyiben a fenti feltételek nem teljesülnek, vagy már nem teljesülnek, a Bíróságnak meg kell állapítania hatáskörének hiányát, és ezt az eljárás bármely szakában megteheti.¹¹

20. Másfelől, amennyiben a kérdést előterjesztő bíróság által közölt információ nem elégséges ahhoz, hogy a Bíróság megállapítsa hatáskörét, vagy még inkább, hogy olyan választ adjon, amely a kérdést előterjesztő bíróság számára hasznos lehet, az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatatlannak nyilvánítható. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemben foglalandó információkat az eljárási szabályzat 94. cikke határozza meg. Ezek az információk tulajdonképpen kettős célt szolgálnak: egyrészt lehetővé teszik a Bíróság számára, hogy hasznos válaszokat adjon, másrészt lehetővé teszik a tagállami kormányok és más érdekelt felek számára, hogy a Bíróság alapokmánya 23. cikkének megfelelően észrevételeket terjesszenek elő.¹²

8 — E tekintetben lásd: Unión de Pequeños Agricultores kontra Tanács ítélet, C-50/00 P, EU:C:2002:462, 44. és 45. pont.

9 — Lásd például: Torralbo Marcos-ítélet, C-265/13, EU:C:2014:187, 27. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

10 — Ezzel a kérdéssel kapcsolatban lásd: a Torresi egyesített ügyekre vonatkozó indítványom, C-58/13 és C-59/13, EU:C:2014:265, 19–81. pont.

11 — Lásd a Bíróság eljárási szabályzata (a továbbiakban: eljárási szabályzat) 100. cikkének (2) bekezdését.

12 — Lásd többek közt: Viacom-végzés, C-190/02, EU:C:2002:569, 14. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

21. A fent leírt két helyzet tehát (a hatáskör hiánya és a kérelem elfogadhatatlansága) más-más eljárási kérdésre vonatkozik. Amíg a hatáskör hiánya lényegében a Bíróság hatáskörének korlátaira vonatkozik, amennyiben bizonyos helyzetekben nem kapott hatáskört a döntéshozatalra, az elfogadhatatlanság jellemzően eljárási hiba miatt merül fel, amiatt, hogy a kérdést előterjesztő bíróság nem tartotta be az eljárási szabályokat.

22. Elméleti szempontból tehát ezt a két helyzetet el kell határolni.¹³ Ugyanakkor van egy gyakorlati vonatkozása is ennek az elhatárolásnak. A hatáskör hiányát a kérdést előterjesztő bíróság fő szabály szerint nem orvosolhatja, vagy nem javíthatja ki. Ennek megfelelően, a hatáskör hiánya miatt elutasított előzetes döntéshozatalra történő előterjesztést a Bíróság többé nem vizsgálja, nyilvánvalóan kivéve azt az esetet, ha a Bíróságnak jelentős ténybeli elemekről nem volt tudomása.¹⁴ Ezzel szemben az a nemzeti bíróság, amelynek előzetes döntéshozatalra történő előterjesztését elfogadhatatlannak ítélték, adott esetben újabb előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel fordulhat a Bírósághoz, amely teljesíti az eljárási szabályzat 94. cikkében meghatározott valamennyi feltételt.¹⁵

23. Bizonyos párhuzamot lehet vonni az előzetes döntéshozatal iránti kérelem és a közvetlen kereset között. A közvetlen keresetekkel összefüggésben az uniós bíróság jellemzően szintén különbséget tesz azon ügyek között, amikor nincs hatásköre, valamint amikor a kereset elfogadhatatlan. Például a megsemmisítés iránti keresetet elutasítják a hatáskör hiánya alapján, ha a felperes a nemzeti hatóságok által elfogadott aktusok,¹⁶ vagy nemzeti bíróságok,¹⁷ illetve nemzetközi bíróságok¹⁸ által hozott ítéletek érvényességét támadja meg. Az uniós bíróság hasonlóképpen megállapította már hatáskörének hiányát nem uniós szervekkel, például tagállami közigazgatási hatóságokkal szembeni kártérítési keresetekre vonatkozóan is.¹⁹

24. Ezzel szemben a felperes által vétett, a kereset folytatását megakadályozó eljárási hiba csupán a kereset elfogadhatatlanságának megállapítását eredményezi. Ez a helyzet áll fenn jellemzően például a megsemmisítés iránti kereseteknek az EUMSZ 263. cikkben meghatározott két hónapos határidőn túli benyújtása esetén,²⁰ ügyvéd által nem képviselt magánszemélyek által benyújtott keresetek esetén,²¹ vagy az EUMSZ 258. cikkben meghatározott eljárás pert megelőző szakaszának megfelelő lefolytatása nélkül benyújtott, kötelezettségszegés megállapítása iránti keresetek esetén.²²

25. Ugyanakkor a hatáskör hiánya és az elfogadhatóság közötti különbséget nem kell túlhangsúlyozni, mivel a gyakorlatban mindkettő azonos eredményhez vezet. A Bíróság elutasítja a nemzeti bíróság kérelmét, anélkül hogy a feltett kérdések lényegi megvitatásába bocsátkozna.

13 — Erre a két helyzetre az eljárási szabályzat 53. cikkének (2) bekezdése valójában külön-külön utal, amikor a következőket mondja ki: „Ha a Bíróságnak nyilvánvalóan nincs hatásköre a kereset elbírálására, vagy ha a kereset nyilvánvalóan elfogadhatatlan, a Bíróság a főtanácsnok meghallgatását követően – az eljárás folytatása nélkül – indokolt végzéssel határozhat az ügyben.”

14 — Szem előtt kell tartani, hogy a releváns tényeket és az alkalmazandó nemzeti jogot a nemzeti bíróság állapítja meg az előzetes döntéshozatal iránti kérelemben. A Bíróság főszabály szerint nem kérdőjelezi meg a kérelem e vonatkozásait. Lásd például: *Trespa International ítélet*, C-248/07, EU:C:2008:607, 36. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

15 — E tekintetben lásd: Naomé, C., *Le renvoi préjudiciel en droit européen – Guide pratique*, Larcier, Brüsszel, 2010., (2. kiadás), 85. és 86. o.

16 — Lásd: *Killinger kontra Németország és társai végzés*, C-396/03 P, EU:C:2005:355, 15. és 26. pont.

17 — Lásd például: *Kauk kontra Németország végzés*, T-334/11, EU:T:2011:408.

18 — Lásd például: *Calvi kontra Emberi Jogok Európai Bírósága végzés*, C-171/14 P, EU:C:2014:2281.

19 — Lásd különösen: *Gluiber kontra Németország végzés*, T-126/98, EU:T:1998:237.

20 — Lásd például: *Alsharghawi kontra Tanács végzés*, T-532/14 R, EU:T:2014:732.

21 — Az Alapokmány 19. cikkében meghatározottak szerint. Lásd például: *ADR Center kontra Bizottság végzés*, C-259/14 P, EU:C:2014:2417.

22 — Lásd többek között: *Bizottság kontra Franciaország ítélet*, C-225/98, EU:C:2000:494, 69. pont.

B – Az első kérdés

26. Első kérdésével a TAR Sicilia lényegében a Bíróság iránymutatását kéri azt illetően, hogy összeegyeztethető-e a letelepedés szabadságára vonatkozó uniós szabályokkal az a tagállami jogszabály, amely kizárólag gyógyszertárak részére teszi lehetővé azon gyógyszerek árusítását, amelyek ugyan vénykötelesek, de amelyek költségeit nem az SSN, hanem a vásárló viseli.

27. Azonnal rá kell mutatnom arra, hogy véleményem szerint ezt a kérdést úgy kell tekinteni, mint amelyet a kérdést előterjesztő bíróság visszavont.

28. A TAR Lombardia hasonló kérdést intézett a Bírósághoz a fent említett Venturini-ügyben.²³ A Bíróság Hivatala a Bíróság említett ügyben hozott ítéletének másolatát kézbesítette a TAR Siciliának. Válaszában a TAR Sicilia azt állította, hogy második és harmadik kérdését fent kívánja tartani, jóllehet az első kérdésre vonatkozóan nem foglalt kifejezetten állást. Ebből a válaszból ezért *a contrario* az a következtetés vonható le, hogy a kérdést előterjesztő bíróság az első kérdést vissza kívánta vonni. A TAR Sicilia által adott válasz – amelyben az említett bíróság a Venturini-ítéletet tudomásul veszi – értelme összességében ezt az értelmezést támasztja alá.

29. Ezért az első kérdéssel csak röviden foglalkozom, mivel így lehetőségem nyílik hangsúlyozni néhány fontos eljárási kérdést.

1. A Bíróság hatásköre

30. A Federfarma vitatja az első kérdés elfogadhatóságát. A Federfarma rámutat, hogy a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő ügyek valamennyi vonatkozása Olaszországra korlátozódik. Ennek megfelelően, amennyiben a letelepedés szabadságára vonatkozó uniós jogok nem alkalmazandók, a kérdés hipotetikusnak tekintendő.

31. Igaz, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint, amikor az előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő ügy tényállása semmilyen összefüggésben nincs az alapvető szabadságok valamelyikének gyakorlásával, a vonatkozó tagállami szabályozás uniós rendelkezésekkel való összeegyeztethetőségének vizsgálata főszabály szerint nem szükséges a nemzeti bíróság döntéshozatalához. Amennyiben a Szerződésben foglalt szabályok a kérdést előterjesztő bíróság előtti ügyre nem alkalmazhatók, az előterjesztett kérdésekre adott válasz nem releváns a jogvita elbírálása szempontjából.²⁴

32. Mindemellett a Bíróság számos ügyben állapította meg a hatáskörét és hozott ítéletet annak ellenére, hogy a ténybeli helyzet egyetlen tagállamra korlátozott módon tisztán belföldi jellegű volt.

33. A Venturini-ügyre vonatkozó indítványomban megpróbáltam ezeket az ügyeket röviden áttekinteni, e határozatok három típusa alapján csoportosítva őket. A határozatok első típusánál (a továbbiakban: Oosthoek-jellegű ítélkezési gyakorlat) a Bíróság kiemelte, hogy bár az ügy ténybeli elemei egyetlen tagállamon belülről korlátozódnak, az ügyiratban szereplő információk alapján a vitatott tagállami szabályozás bizonyos határon átnyúló hatásai sem zárhatók ki. A határozatok második típusánál (a továbbiakban: Guimont-jellegű ítélkezési gyakorlat), a Bíróság az eléje terjesztett kérdéseket elfogadhatónak minősítette annak ellenére, hogy az alapeljárások valamennyi aspektusa egyetlen tagállamon belülről korlátozódott, mivel az uniós jog kért értelmezése hasznosnak tűnt az előterjesztő bíróság számára, hiszen a nemzeti jog megkövetelte, hogy e tagállam állampolgára részére azonos jogokat biztosítson azokkal, amelyek az uniós jog alapján valamely más tagállambeli állampolgárt azonos helyzetben megilletnek, vagyis a nemzeti jog tiltja a saját állampolgárai elleni fordított

23 — EU:C:2013:791.

24 — Lásd többek között: USSL n° 47 di Biella ítélet, C-134/95, EU:C:1997:16, 19. pont; R.I.SAN-ítélet, C-108/98, EU:C:1999:400, 23. pont; Omalet-ítélet, C-245/09, EU:C:2010:808, 12. pont.

diszkriminációt. Végezetül a határozatok harmadik típusánál (Thomasdünger-jellegű ítélkezési gyakorlat) a Bíróság megállapította hatáskörének fennállását az uniós joggal kapcsolatos kérdésekre vonatkozó előzetes döntéshozatal iránti kérelmek elbírálására olyan esetekben, amikor az előterjesztő bíróság előtti ügyek tényállása ugyan kívül esik az uniós rendelkezések közvetlen hatályán, azonban e rendelkezéseket a nemzeti jog – amely a tagállami vonatkozású esetekben azonos megközelítést alkalmaz, mint az uniós jogban foglaltak – alkalmazhatóvá teszi.²⁵

34. A határozattípusok meghatározását követően azt állítottam, hogy azokban a Bíróság helyesen alkalmazta az EUMSZ 267. cikket. Ezek a határozatok ugyanis olyan ügyekre vonatkoztak, amelyekben annak ellenére, hogy valamennyi releváns *ténybeli* elem egyetlen tagállamon belülre korlátozódott, a releváns *jogi* elemek nem. Ugyanakkor hozzátettem, hogy néhány esetben úgy tűnt, hogy a Bíróság a hatáskörének fennállását pusztán feltevésekre alapozta, anélkül hogy ténylegesen elvégezte volna annak vizsgálatát, hogy a vonatkozó feltételek teljesülnek-e. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek tulajdonképpen nem tartalmaztak egyetlen elemet sem, amely lehetővé tette volna, hogy a Bíróság megállapítsa hatáskörét. Ezt a fajta megközelítést problematikusnak tartottam – és tartom ma is.²⁶

35. Mivel a Bíróság hatáskörének megállapítása olyan esetekben, amelyek egyetlen tagállamra korlátozott módon tisztán belföldi jellegűek, kivételt képez az általános elv alól, a Venturini-ügyben azt javasoltam, hogy a Bíróság szigorúbban járjon el annak ellenőrzésekor, hogy a releváns feltételek teljesültek-e.²⁷ Különösen azt javasoltam a Bíróságnak, hogy hatásköre hiányát állapítsa meg azokban az esetekben, amikor sem az ügyiratban, sem az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban nem térnek ki arra, hogy mi indokolja a Bíróság hatáskörét, ha az alapeljárásnak tisztán tagállamon belüli vonatkozása van. E tekintetben hangsúlyoztam, hogy ilyen helyzetekben a kérdést előterjesztő bíróság feladata kifejtteni a Bíróságnak, hogy a vizsgált tagállami intézkedés alkalmazása potenciálisan miért akadályozhatja a külföldi gazdasági szereplőket az alapvető szabadság gyakorlásában, vagy kifejezetten meg kell jelölnie azt, hogy nemzeti jogrendszerében létezik-e a fordított diszkrimináció elleni olyan szabály vagy elv, amely alkalmazható az adott helyzetre.²⁸

36. Ezt követően Kokott főtanácsnok az Airport Shuttle Express ügyre vonatkozó indítványában hasonló következtetésre jutott. Indítványában ő is hangot adott kritikának a Bíróság számos olyan ítéletére vonatkozóan, amelyben a Bíróság megválaszolta az elé terjesztett kérdéseket annak ellenére, hogy nyilvánvalóan hiányoztak az alapeljárások ténybeli elemeinek határokon átnyúló vonatkozásai. Kokott főtanácsnok azt javasolta, hogy a Bíróságnak alaposabban kellene értékelnie az EUMSZ 267. cikk szerinti hatáskörét azokban az ügyekben, amelyek egyetlen tagállamra korlátozott módon tisztán belföldi jellegűek. Elismerte, hogy a Bíróságnak néhány esetben ettől függetlenül válaszolnia kell, például, ha az alkalmazandó nemzeti jog kizárja a fordított diszkriminációt. Ugyanakkor Kokott főtanácsnok hangsúlyozta, hogy ilyen körülmények között a nemzeti bíróság feladata, hogy a Bíróság számára részletes, naprakész és megbízható információt nyújtson a nemzeti jog e vonatkozásáról. Amennyiben az előzetes döntéshozatalra utaló végzésben nem szerepel ilyen információ, a Bíróság nem vélelmezheti a hatáskörét, és ezért általában meg kell tagadnia az elé terjesztett kérdés megválaszolását.²⁹

37. Azóta számos a Bíróság által meghozott határozat mutatja, hogy a Bíróság szigorúbban értékeli az EUMSZ 267. cikk szerinti hatáskörét, ha annak ellenére, hogy a jogvita tisztán belső jellegű, valamely nemzeti bíróság a Szerződés alapvető szabadságokra vonatkozó rendelkezéseinek értelmezését kéri.

25 — Lásd: a Venturini-ügyre vonatkozó indítványom, EU:C:2013:529, 32–52. pont.

26 — Ugyanott, 53–55. pont.

27 — Ugyanott, 24. és 55. pont.

28 — Ugyanott, 38., 42–44., 50 és 51. pont.

29 — Kokott főtanácsnoknak az Airport Shuttle Express egyesített ügyekre vonatkozó indítványa, C–162/12 és C–163/12, EU:C:2013:617, 26–60. pont.

38. A fenti Airport Shuttle Express ítéletben a Bíróság ugyanis Kokott főtanácsnok indítványát követte, és hatáskörének hiányát állapította meg a nemzeti bíróság által az EUMSZ 49. cikk értelmezésére vonatkozó kérdésére vonatkozóan. A Bíróság megjegyezte, hogy az alapeljárások tisztán olasz belföldi jellegű helyzetekre vonatkoztak, és hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelem nem tartalmazott információt azzal kapcsolatban, hogy a felperesek által megtámadott nemzeti intézkedések hogyan érinthették a külföldi gazdasági szereplőket. A Bíróság ennek megfelelően arra a következtetésre jutott, hogy az EUMSZ 49. cikk kért értelmezése irreleváns a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő jogvita szempontjából.³⁰

39. A Tudoran-ítéletben a Bíróság megtagadta, hogy a román polgári eljárásjogi törvénykönyv bizonyos rendelkezéseinek az EUMSZ 49. cikknek és az EUMSZ 56. cikknek való megfelelését érintő kérdéstről döntést hozzon, amennyiben az alapeljárásban szóban forgó helyzet tisztán román belföldi jellegű helyzet volt, és semmi nem utalt arra az előzetes döntéshozatal iránti kérelemben, hogy a fent említett Guimont- vagy Thomasdünger-ítéletnek megfelelő ítélkezési gyakorlatot³¹ alkalmazni lehetne.³²

40. Ehhez hasonlóan a Szabó-ítéletben a Bíróság az egyik elé terjesztett kérdésre vonatkozóan hatáskörének hiányát állapította meg, mivel az alapeljárás egy olyan ügyre vonatkozott, amely tisztán magyar belföldi jellegű helyzet volt, és a kérdést előterjesztő bíróság nem fejtette ki, hogy az az uniós rendelkezés, amelynek értelmezését kéri, miért lenne alkalmazható a szóban forgó eljárásokban.³³

41. A Bíróság hasonló megközelítést alkalmazott más olyan ügyekben, amelyek nem érintették az alapvető szabadságokat, viszont amelyeket az uniós joggal való kapcsolatuk hiányában az adott tagállam tisztán belföldi ügynek tekintettek. Például a C-ítéletben a Bíróság megtagadta a válaszadást egy előzetes döntéshozatal iránti kérelemben, amely a bűncselekmények áldozatainak kárenyhítéséről szóló 2004/80/EK irányelv³⁴ rendelkezéseinek értelmezésére vonatkozott, mivel az alapeljárás felperese a tartózkodási helye szerinti tagállam területén elkövetett erőszakos bűncselekmény áldozata volt. A Bíróság először is hangsúlyozta, hogy a 2004/80 irányelv kizárólag abban az esetben ír elő kárenyhítést, amikor a szándékos erőszakos bűncselekményt a sértett szokásos tartózkodási helye szerinti tagállamtól eltérő tagállamban követték el. Ezután kiemelte, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében a Bíróság még tisztán belföldi jellegű helyzetben is elvégezheti a kért értelmezést, amennyiben a nemzeti jog a kérdést előterjesztő bíróságot arra kötelezi, hogy a saját állampolgáraival szembeni fordított diszkriminációt megakadályozza. A Bíróság ugyanakkor hozzátette, hogy nem az ő feladata ennek indítványozása akkor, ha az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből nem tűnik ki, hogy a kérdést előterjesztő bíróság ténylegesen ilyen kötelezettséggel áll szemben. A szóban forgó ügy előzetes döntéshozatalra utaló végzésében ezt ugyanis egyáltalán nem említették.³⁵

42. Ezenfelül a De Bellis és társai ítéletében a Bíróság hatáskörének hiányát állapította meg a bizalomvédelem elvével kapcsolatos kérdés megválaszolására, mivel a szóban forgó helyzetnek nem volt uniós jogi vonatkozása, és a releváns nemzeti rendelkezések nem hivatkoztak kifejezetten az uniós jogra. A Thomasdünger-ítélet szerinti ítélkezési gyakorlatban szereplő feltételek ezért nem teljesültek.³⁶

43. A közelmúltbeli döntések alapján azt a következtetést vonnám le, hogy úgy tűnik, a Bíróság a tisztán belföldi jellegű ügyekben már nem vélelmezi, hogy a hatásköre megállapításához szükséges feltételek teljesülnek, ha az ügyirat csak homályos bizonyítékkal utal erre. Ilyen esetekben a Bíróság immár megköveteli a kérdést előterjesztő bíróságtól, hogy érthetőbb és alátámasztott módon fejtse ki azokat az indokokat, amelyek miatt úgy véli, hogy a Bíróság hatáskörrel rendelkezik.

30 — Lásd: Airport Shuttle Express ítélet, C-162/12 és C-163/12, EU:C:2014:74, 28–51.

31 — Lásd a jelen indítvány 33. pontját.

32 — Tudoran-végzés, C-92/14, EU:C:2014:2051, 34–42. pont.

33 — Szabó-végzés, C-204/14, EU:C:2014:2220, 15–25. pont.

34 — 2004. április 29-i tanácsi irányelv (HL 2004. L 261., 15. o.)

35 — Lásd: C-122/13, EU:C:2014:59.

36 — C-246/14, EU:C:2014:2291.

44. Örvedetesnek kell tekintenünk a Bíróság ítélkezési gyakorlatának az EUMSZ 267. cikk szerinti hatáskör értékelésére vonatkozóan bekövetkezett fejlődését. Az, hogy a Bíróság együtt kíván működni a nemzeti bíróságokkal, véleményem szerint nem vezethet olyan kérdések megválaszolásához, amelyek esetleg hipotetikusak, és amelyek esetében a hatásköre legjobb esetben is kétséges.

45. A TAR Sicilia által előterjesztett kérdést ennek alapján vizsgálva: ha a kérdést nem vonták volna vissza, a Bíróság hivatalból talán felvethette volna a válaszadásra vonatkozó hatáskörének problémáját.³⁷ Az ugyanis nem vitatott, hogy az alapeljárás valamennyi ténybeli eleme Olaszországra szorítkozik: a felperes olasz állampolgár, akinek lakóhelye, valamint az általa működtetett parafarmacia Olaszországban van. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzésben nem hivatkoznak határon átnyúló elemre. A szóban forgó végzés nem tartalmaz információt arra vonatkozóan sem, hogy az EUMSZ 49. cikkének értelmezése miatt lenne ennek ellenére hasznos a jogvita megoldása szempontjából. Különösen arra nem utalnak, hogy az olasz jog bármely releváns rendelkezése az uniós jog módjára lenne értelmezendő. Sőt, sehol nem állítják, hogy a felperest a nemzeti jog a fordított diszkrimináció tilalmával védené a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő ügyben.

46. Az a tény, hogy egy vagy több, ugyanazon tagállamból eredő előzetes döntéshozatalra utaló végzés korábban konkrétan utalt egy olyan szabályra vagy elvre, amely tiltja a saját állampolgárral szembeni fordított diszkriminációt, nem tekinthető megfelelő alapnak arra, hogy vélemezzük, hogy egy ilyen szabály vagy elv a kérdést előterjesztő bíróság előtt jelenleg folyamatban lévő ügyben is alkalmazandó. Egy ilyen vélelem pusztán spekuláció lenne, mivel a Bíróság nincs (és nem is lehet) abban a helyzetben, hogy biztosan ismerje az adott szabály vagy elv hatályát, vagy a jogszabályi hierarchiában elfoglalt helyét, illetve az adott tagállam releváns jogalkotói vagy bírói jogfejlődését.³⁸

2. Az ügy érdeméről

47. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés érdemével kapcsolatban, azon valószínűtlen esetben, ha a Bíróság foglalkozni kíván vele, a válasz számomra mindenesetre egyértelmű.

48. A Venturini-ítéletben a Bíróság azt állapította meg, hogy a szóban forgó nemzeti szabályozás zavarhatja és kevésbé vonzóvá teheti a más tagállamokból származó azon gyógyszerészek olasz területen való letelepedését, akik ott parafarmaciát szeretnének üzemeltetni. Következésképpen ez a jogszabály az EUMSZ 49. cikk értelmében vett letelepedés szabadsága korlátozásának minősül. A Bíróság ugyanakkor megállapította, hogy az ilyen jogszabály alkalmasnak látszik a lakosság megbízható és színvonalas gyógyszerellátásának, és ennek következtében a közegészség védelmének biztosítására irányuló cél elérésének garantálására, és nem haladja meg az e cél megvalósításához szükséges mértéket.³⁹

49. Mivel az alapeljárásban lényeges nemzeti jogszabály ugyanaz, mint amelyet a Bíróság a Venturini-ítéletben vizsgált, az első kérdésre adandó válasznak – ha nem vonták volna vissza – ugyanannak kellene lennie: az EUMSZ 49. cikket úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, mint az alapeljárás tárgyát képező, amely nem teszi lehetővé a szakképesítéssel rendelkező gyógyszerészek számára, hogy a tulajdonukban lévő parafarmaciákban olyan vényköteles gyógyszereket is árusíthassanak, amelyeket az országos egészségbiztosító nem támogat, hanem árát a vásárlók fizetik meg.

37 — Lásd például: Romeo-ítélet, C-313/12, EU:C:2013:718, 20. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

38 — Vö.: Venturini ügyre vonatkozó indítványom, EU:C:2013:529, 42–45. pont; valamint Kokott főtanácsnoknak az Airport Shuttle Express ügyre vonatkozó indítványa, EU:C:2013:617, 54. és 55. pont.

39 — EU:C:2013:791.

C – A második kérdés

50. Második kérdésével a TAR Sicilia lényegében azt kérdi, hogy a Charta 15. cikkét („a foglalkozás megválasztásának szabadsága és a munkavállaláshoz való jog”) úgy kell-e értelmezni, mint amellyel ellentétes az olyan nemzeti jogszabály, mint amely a kérdést előterjesztő bíróság előtt szerepel, amely az első kérdésben említett gyógyszer-értékesítési jog szempontjából különbséget tesz a gyógyszertárakkal és a parafarmaciákkal rendelkező gyógyszerészek között.

1. A Bíróság hatásköre

51. Az olasz kormány és a Bizottság szerint a Bíróság nem rendelkezik hatáskörrel a TAR Sicilia által feltett második kérdés megválaszolására, mivel a Charta nem alkalmazandó az alapeljárásban szóban forgó helyzetben.

52. Én ezt az álláspontot nem tartom helyesnek.

53. A mára állandóvá vált ítélkezési gyakorlat szerint a tagállamok eljárását illetően a Charta alkalmazási körét az 51. cikkének (1) bekezdése határozza meg, amelynek értelmében a Charta rendelkezéseinek a tagállamok csak annyiban címzettjei, amennyiben az Unió jogát hajtják végre.⁴⁰

54. E rendelkezés is megerősíti azt az állandó ítélkezési gyakorlatot, amely szerint az uniós jogrendben biztosított alapvető jogokat az uniós jog által szabályozott valamennyi tényállásra alkalmazni kell, az ilyen tényállásokon kívül azonban nem.⁴¹ Márpedig ha valamely jogi tényállás nem tartozik az uniós jog alkalmazási körébe, a Bíróság annak elbírálására nem rendelkezik hatáskörrel, a Charta esetleg hivatkozott rendelkezései pedig önmagukban nem alapozhatják meg e hatáskört.⁴²

55. Ebben az összefüggésben azt is ki kell emelni, hogy az „uniós jog végrehajtásának” a Charta 51. cikkének (1) bekezdése szerinti fogalma megköveteli a szóban forgó területek közötti közelséget, illetve az egyik terület által a másikra gyakorolt közvetett hatásokat meghaladó bizonyos fokú kapcsolat fennállását.⁴³ Hogy el lehessen dönteni, hogy a nemzeti jogszabály uniós jogot hajt-e végre a Charta 51. cikke értelmében, többek közt a következő kérdéseket kell eldönteni: i. ez a jogszabály uniós jogi rendelkezést kíván-e végrehajtani; ii. milyen jellegű ez a jogszabály, és az uniós jog hatálya alá nem tartozó célkitűzéseket kíván-e elérni, még ha alkalmas is arra, hogy közvetetten érintse az uniós jogot; valamint iii. léteznek-e különös uniós jogi szabályok, amelyek erre a kérdésre vonatkoznak, vagy amelyek alkalmasak arra, hogy azt érintsék.⁴⁴ A Bíróság különösen azt állapította meg, hogy az alapvető uniós jogok nem alkalmazhatók bizonyos nemzeti jogszabályokkal kapcsolatban, mivel a releváns terület uniós jogi rendelkezései nem írnak elő kötelezettséget a tagállamokra az alapeljárásban szóban forgó helyzetre tekintettel.⁴⁵

56. Most ezen elvek alapján vizsgálom, hogy a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő ügyben felmerült jogi helyzet a Charta 51. cikk alkalmazásában az uniós jog hatálya alá tartozik-e.

40 — Lásd többek közt: Åkerberg Fransson-ítélet, C-617/10, EU:C:2013:105, 17. pont; Sociedade Agrícola e Imobiliária da Quinta de S. Paio végzés, C-258/13, EU:C:2013:810, 18. pont.

41 — Lásd többek közt: Boncea és társai végzés, C-483/11 és C-484/11, EU:C:2011:832, 29. pont; Åkerberg Fransson-ítélet, EU:C:2013:105, 19. pont.

42 — Lásd többek közt: Currá és társai végzés, C-466/11, EU:C:2012:465, 26. pont; Åkerberg Fransson-ítélet, EU:C:2013:105, 22. pont.

43 — Siragusa-ítélet, C-206/13, EU:C:2014:126, 24. pont. E tekintetben lásd még a hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

44 — Ugyanott, 25. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

45 — Ugyanott, 26. pont; valamint Julián Hernández és társai ítélet, C-198/13, EU:C:2014:2055, 35. pont.

57. Sajnos az előzetes döntéshozatalra utaló végzés nem tartalmaz konkrét információt ebben a kérdésben. Ugyanakkor e végzés nyilvánvaló hiányosságai ellenére azon a véleményen vagyok, hogy ezt a kérdést igenlően kell megválaszolni. Az alapeljárásbeli ügy tényállása és az alkalmazandó uniós jog közötti kapcsolatot én a következőképpen értelmezem.

58. Egyfelől úgy tűnik, hogy a kérdéses jogszabály szigorú értelemben véve nem az uniós jogot kívánta végrehajtani: a jogszabály a közegészség védelmének tágabb értelemben vett céljával a gyógyszerek olaszországi kiskereskedelmi értékesítését szabályozza annak érdekében, hogy a lakosság megbízható és színvonalas gyógyszerellátását biztosítsa.⁴⁶

59. Ebben az összefüggésben emlékeztetni kell arra, hogy az EUMSZ 168. cikk (7) bekezdése értelmében a közegészség területén az uniós fellépésnek tiszteletben kell tartania az egészségügyi politika meghatározására, valamint az egészségügyi szolgáltatások és az egészségügyi ellátás megszervezésére és nyújtására vonatkozó tagállami felelősséget. A tagállamok hatásköre kiterjed az egészségügyi szolgáltatások és az orvosi ellátás működtetésére, és a hozzájuk rendelt erőforrások elosztására. Ezenfelül a Bíróság kimondta, hogy főszabály szerint a tagállam eldöntheti, hogy milyen szinten óhajtja a közegészség védelmét biztosítani, és hogy azt milyen módon kell megvalósítani. Mivel e szint tagállamonként eltérő lehet, a tagállamoknak bizonyos mérlegelési mozgásteret kell hagyni.⁴⁷

60. Másfelől viszont az uniós jog – nevezetesen az EUMSZ 49. cikk és az EUMSZ 52. cikk (1) bekezdése – konkrét szabályokat tartalmaz, amelyek főszabály szerint alkalmasak arra, hogy a kérdést előterjesztő bíróság előtt kérdéses jogszabályok alkalmazhatóságát érintsék.

61. E tekintetben a Bíróság már kimondta, hogy ha valamely tagállam nyomós közérdeken alapuló kényszerítő okokra hivatkozik az olyan szabályozás igazolása érdekében, amely akadályozhatja valamely alapvető szabadság gyakorlását, az ilyen, uniós jog által előírt igazolást az általános uniós jogelvek és különösen az immár a Charta által biztosított alapvető jogok fényében kell értelmezni. Így a kérdéses nemzeti szabályok csak akkor tarthatók a kivételek alá, ha összeegyeztethetők az alapvető jogokkal, amelyek tiszteletben tartását a Bíróság biztosítja.⁴⁸

62. Ebből következik, hogy ezen, az alapvető jogokkal való összhangra vonatkozó kötelezettség nyilvánvalóan az uniós jog és ezzel a Charta alkalmazási körébe tartozik. Ezért a tagállam részéről az uniós jog által előírt kivétel annak érdekében történő alkalmazása, hogy a Szerződés által biztosított valamely alapvető szabadság gyakorlásának akadályozását igazolja, – ahogy a Bíróság a Pfleger-ítéletben megállapította – a Charta 51. cikkének (1) bekezdése alkalmazásában az „uniós jog végrehajtásának” tekintendő.⁴⁹

63. Visszatérve a jelen ügyre, az EUMSZ 49. cikk és az EUMSZ 52. cikk (1) bekezdése előír néhány kötelezettséget az olasz hatóságok számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt lévő helyzetre vonatkozóan. Többek között a letelepedés szabadsága korlátozásának minősülő intézkedés (bizonyos gyógyszerek kiskereskedelmi értékesítésének korlátozásai) hátrányos megkülönböztetés nélkül alkalmazandó; annak alkalmasnak kell lennie az általa elérni kívánt cél megvalósításának biztosítására, és nem haladhatja meg az e cél megvalósításához szükséges mértéket.⁵⁰

46 — Vö. Venturini-ítélet, EU:C:2013:791, 40. és 63. pont.

47 — E tekintetben többek között lásd: Blanco Pérez és Chao Gómez ítélet, C-570/07 és C-571/07, EU:C:2010:300, 44. pont; Venturini-ítélet, EU:C:2013:791, 59. pont.

48 — Lásd: Pfleger és társai ítélet, C-390/12, EU:C:2014:281, 35. pont; valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

49 — Ugyanott, 36. pont. Lásd még Sharpston főtanácsnok ugyanazon ügyre vonatkozó indítványát, EU:C:2013:747, 36–46. o.

50 — E tekintetben lásd többek között: Hartlauer-ítélet, C-169/07, EU:C:2009:141, 44. pont; Apothekerkammer des Saarlandes és társai ítélet, C-171/07 és C-172/07, EU:C:2009:316, 25. pont.

64. Ezért azon a véleményen vagyok, hogy a Bíróság rendelkezik hatáskörrel a TAR Sicilia által feltett második kérdés megválaszolására. Ugyanakkor komoly kétségeim vannak e kérdés elfogadhatóságát illetően.

2. Elfogadhatóság

65. Az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében az EUMSZ 267. cikk által előírt együttműködéssel összefüggésben az uniós jog nemzeti bíróság számára hasznos értelmezésének szükségessége megköveteli, hogy a nemzeti bíróság meghatározza az általa felvetett kérdések ténybeli és jogszabályi hátterét, vagy legalábbis kifejtse azokat a ténybeli körülményeket, amelyeken e kérdések alapulnak.⁵¹ Ezzel összefüggésben a Bíróság hangsúlyozza annak fontosságát is, hogy a nemzeti bíróságnak meg kell jelölnie azon pontos okokat, amelyek arra indították, hogy felvesse az uniós jog értelmezését, és amelyek alapján szükségesnek tartotta előzetes döntéshozatalra a Bíróság elé terjeszteni a kérdéseit.⁵² A Bíróság különösen azt hangsúlyozta, hogy elengedhetetlen, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló végzés legalább minimális magyarázatot adjon az értelmezni kért uniós rendelkezések kiválasztásának okaira, valamint az e rendelkezések és a jogvitára vonatkozó nemzeti jogszabályok közötti kapcsolatra.⁵³

66. Ahogy azt a fenti 20. pontban említettem, ezen, az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tartalmával kapcsolatos követelmények az eljárási szabályzat 94. cikkében kifejezetten megjelennek, amellyel a nemzeti bíróságnak – ahogy azt a Bíróság hangsúlyozta – tisztában kell lennie, és amelyet szigorúan be kell tartania.⁵⁴

67. Ezen elvek alapján az a véleményem, hogy a jelen ügyben feltett második kérdés vonatkozásában ezek a követelmények nem teljesülnek.

68. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés még összefoglalóan sem ad magyarázatot arra, hogy a kérdést előterjesztő bíróság miért tartja szükségesnek a Charta 15. cikkének értelmezését az előtte folyamatban lévő jogvita szempontjából. A nemzeti bíróság csupán kijelenti, hogy kétségei vannak azt illetően, hogy az abban a rendelkezésben foglalt elvek teljes mértékben alkalmazandók-e a gyógyszerészsakmára, akkor is, ha arra a szakmára számos, közérdekűnek minősülő kötelezettség vonatkozik.

69. Ezen a ponton megjegyezném, hogy a belső piacon tevékenykedő valamennyi munkavállaló és vállalkozás – függetlenül attól, hogy kell-e teljesítenie egy vagy több, közérdekűnek minősülő kötelezettséget – gyakorolhatja a Charta 15. cikkében foglalt jogokat. Továbbá nehezen tudnám tagadni, hogy a kérdést előterjesztő bíróság előtt szóban forgó jogszabály alkalmas arra, hogy ezt a jogot részben korlátozza.⁵⁵

70. Ugyanakkor, mivel megállapítást nyert, hogy ezt a korlátozást a közegészség védelmének szükségessége indokolja, nem látom, hogy a Charta 15. cikke mennyiben érintheti a szóban forgó nemzeti jog és az uniós jog összeegyeztethetlenségének további szempontjait.⁵⁶

51 — Lásd többek közt: Mora IPR ítélet C-79/12, C:2013:98, 35. pont; Augustus-végzés, C-627/11, EU:C:2012:754, 8. pont; Mlamali-végzés, C-257/13, EU:C:2013:763, 18. pont.

52 — Lásd többek közt: Mora IPR ítélet, C:2013:98, 36. pont; Mlamali-végzés, EU:C:2013:763, 20. pont; Talasca-végzés, C-19/14, EU:C:2014:2049, 19. pont.

53 — E tekintetben lásd: Asemfo-ítélet, C-295/05, EU:C:2007:227, 33. pont; Mora IPR ítélet, EU:C:2013:98, 37. pont. Lásd még: Laguillaumie-végzés, C-116/00, EU:C:2000:350, 23 és 24. pont.

54 — Lásd: Talasca-végzés, EU:C:2014:2049, 21. pont.

55 — Lásd jelen indítvány 48. és 49. pontját.

56 — Ugyanott.

71. A Charta 52. cikkének (1) bekezdése ugyanis lehetővé teszi az olyan jogok korlátozását, mint amelyek a 15. cikkében szerepelnek, feltéve, hogy a korlátozásra a törvény által, e jogok és szabadságok lényeges tartalmának, valamint az arányosság elvének tiszteletben tartásával kerül sor, továbbá a korlátozás elengedhetetlen, és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja.⁵⁷

72. Aligha szükséges kiemelni ebben az összefüggésben, hogy a Charta a 35. cikkben alapvető jogként ismeri el azt is, hogy mindenkinek joga van megelőző egészségügyi ellátás igénybevételéhez, továbbá orvosi kezeléshez.

73. Ennek alapján azt lehetne várni, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló végzésben szerepel némi információ arra vonatkozóan, hogy a kérdést elterjesztő bíróság miért gondolta úgy, hogy a szóban forgó nemzeti jogszabály nem teremt megfelelő egyensúlyt e két alapvető jog között, vagy arra vonatkozóan, hogy ez a jogszabály miért nem tartotta tiszteletben a Charta 15. cikkében foglalt jog lényegét.

74. Mivel ezeket a lényeges vonatkozásokat nem fejtik ki, arra a következtetésre kell jutnom, hogy a TAR Sicilia által előterjesztett második kérdés nem elfogadható, mivel az előzetes döntéshozatalra utaló végzés nem felel meg az eljárási szabályzat 94. cikkének.

3. Az ügy érdeméről

75. A kérdést előterjesztő bíróság által a második kérdésben felvetett kérdés lényegét tekintve elemzésemet a következőkre korlátozom:

76. Sem az előzetes döntéshozatalra utaló végzésben, sem a D. Gullotta által előterjesztett észrevételekben nem látok semmi olyat, amely alapján kétségbe kellene vonni azt a tényt, hogy a szóban forgó nemzeti jogszabály megfelelő egyensúlyt hozott létre egyfelől a foglalkozás megválasztásának szabadsága és a munkavállaláshoz való jog, másfelől pedig az egészségügyi ellátáshoz való jog között. Ugyanígy olyasmit sem találok, ami arra utalna, hogy a Charta 15. cikkében biztosított jogot olyannyira korlátozták volna, hogy a jog lényege sérült volna.

77. Ezen az alapon nem hiszem, hogy a Charta 15. cikkével ellentétes lenne a kérdést előterjesztő bíróság előtt tárgyalt nemzeti jogszabály.

D – A harmadik kérdés

78. Végezetül harmadik kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság azt tudakolja, hogy az EUMSZ 102. cikket és az EUMSZ 106. cikket úgy kell-e értelmezni, hogy azokkal ellentétes az olyan nemzeti jogszabály, mint amelyről az alapeljárásban szó van, és amely bizonyos gyógyszerek kiskereskedelmi értékesítési jogát a gyógyszertárak számára tartja fenn, és a parafarmaciákat kizárja alóla.

1. Elfogadhatóság

79. A harmadik kérdést illetően is hangot kell adnom az elfogadhatóságot érintő kételyeimnek. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés ismét nem tartalmaz magyarázatot arra, hogy a kérdést előterjesztő bíróság miért véli úgy, hogy a szóban forgó jogszabály nem felel meg az EUMSZ 102. cikknek és az EUMSZ 106. cikknek.

57 — Lásd például: Schaible-ítélet, C-101/12, EU:C:2013:661, 27. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

80. Először is az EUMSZ 102. cikket tekintve nem egészen értem, hogy a kérdést előterjesztő bíróság szerint az Olaszország területén található több mint 15 000 gyógyszertár mindegyike (vagy némelyike) tekintendő-e úgy, mint amely *egyedül* erőfölényes helyzetben van, vagy pedig ezek együttesen tekintendők úgy, hogy *közös* erőfölényes helyzetben vannak. Másodszor, még ha feltételezzük is, hogy létrehozható egy erőfölényes helyzet, továbbra is eldöntendő kérdés, hogy ezt a helyzetet hogyan lehet jogellenesen kihasználni azzal a céllal, hogy a releváns piac(ok)on megszűnjön a verseny.

81. Ezután az EUMSZ 106. cikk tekintetében ki kell emelni, hogy a Bíróság a közelmúltban ismét megerősítette azt az ítélkezési gyakorlatát, miszerint valamely tagállam megsérti az EUMSZ 102. cikkel együttesen értelmezett EUMSZ 106. cikk (1) bekezdésében felállított tilalmat, ha törvényi, rendeleti vagy közigazgatási intézkedés alapján olyan helyzetet teremt, amely valamely közzállalkozást vagy egy olyan vállalkozást, amelynek az állam különleges vagy kizárólagos jogokat biztosít, arra indít, hogy éljen vissza erőfölényével, vagy ha e jogok alkalmasak olyan helyzet létrehozására, amelyben e vállalkozás ilyen visszaélést követhet el. A Bíróság azt is egyértelművé tette, hogy az EUMSZ 102. cikkel együttesen értelmezett EUMSZ 106. cikk (1) bekezdésének megsértéséhez olyan valós vagy potenciális versenyellenes következmény megállapítása szükséges, amely abból eredhet, hogy az állam különleges vagy kizárólagos jogokat biztosít egyes vállalkozásoknak.⁵⁸

82. Ennek alapján nyilvánvalóvá válik, hogy – feltéve, hogy a szóban forgó jogszabály tekinthető úgy, mint amely különös vagy kizárólagos jogokat biztosít az EUMSZ 106. cikk (1) bekezdése szempontjából – továbbra sem érthető, hogy a kérdést előterjesztő bíróság szerint a gyógyszertárak miért tekinthetők úgy, mint akik a számukra biztosított különös vagy kizárólagos jogaik révén visszaélnek erőfölényükkel.

83. Ezekre vonatkozóan azonban nem adtak semmilyen magyarázatot. Ilyen körülmények között ezért nem érthető, hogy az EUMSZ 102. cikkel vagy az EUMSZ 106. cikkel miért és hogyan lehetne ellentétes a kérdést előterjesztő bíróság előtt szóban forgó nemzeti jogszabály.⁵⁹

84. Valójában úgy látom, hogy egy meglehetősen hasonló kérdést tettek fel a Bíróságnak a Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti ügyben, amelyben egy olasz bíróság azt kérdezte a Bíróságtól, hogy az EUMSZ 102. cikkel és az EUMSZ 106. cikkel ellentétes-e az olyan nemzeti jogszabály, amely kizárólag az adótanácsadó központoknak – az olasz pénzügyminisztérium által engedélyezett részvénytársaságoknak – tartotta fenn a jogot, hogy bizonyos adó-tanácsadási tevékenységeket gyakoroljanak. Határozatában a Bíróság hangsúlyozta, hogy az erőfölényes helyzet különleges vagy kizárólagos jogok juttatásával való létrehozásának ténye önmagában még nem összeegyeztethetetlen a Szerződésekkel. Az EUMSZ 102. cikknek és az EUMSZ 106. cikk (1) bekezdésének megsértéséhez ezért nemcsak arra van szükség, hogy a szóban forgó nemzeti jogszabály különleges és kizárólagos jogokat biztosítson bizonyos vállalkozásoknak, hanem arra is, hogy az ilyen jogszabály ahhoz vezethessen, hogy a vállalkozás visszaél erőfölényével. A Bíróság ugyanakkor megállapította, hogy sem az előzetes döntéshozatalra utaló határozat, sem az írásbeli észrevételek nem tártak a Bíróság elé annak eldöntését lehetővé tévő ténybeli vagy jogi adatot, hogy az erőfölény, illetve a visszaélésszerű magatartás EUMSZ 102. cikkben és az EUMSZ 106. cikk (1) bekezdésében meghatározott tényállási elemei fennálltak-e. A kérdést ezért elfogadhatatlannak minősítette.⁶⁰

85. Véleményem szerint jelen ügyre ugyanez a következtetés vonatkozik.

58 — Lásd többek között: Bizottság kontra DEI ítélet, C-553/12 P, EU:C:2014:2083, 41–46. pont; MOTOE-ítélet, C-49/07, EU:C:2008:376, 49. pont; Connect Austria ítélet, C-462/99, EU:C:2003:297, 80. pont.

59 — A Bíróság tulajdonképpen kimondta, hogy a ténybeli és jogszabályi összefüggésekkel kapcsolatos pontosság követelménye az előzetes döntéshozatalra utaló végzésben különösen vonatkozik a versenyjog területére, amelyet összetett ténybeli és jogi helyzetek jellemeznek. Lásd: Laguillaumie-végzés, EU:C:2000:350, 19. pont; valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

60 — C-451/03, EU:C:2006:208, 20–26. pont.

2. Az ügy érdeméről

86. Ahogy azt fent említettem, sem az előzetes döntéshozatalra utaló végzésben, sem a D. Gullotta által benyújtott írásbeli észrevételekben nem utal semmi az EUMSZ 102. cikk és az EUMSZ 106. cikk (1) bekezdésének esetleges megsértésére.

87. Következésképpen nem látok okot arra, hogy az EUMSZ 102. és az EUMSZ 106. cikket miért kellene úgy értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti jogszabály, mint amelyről az alapeljárásban szó van, amely bizonyos gyógyszerek kiskereskedelmi értékesítési jogát a gyógyszertárak számára tartja fenn, és a parafarmaciákat kizárja alóla.

E – Záró megjegyzések

88. A 2014. évben közel 40 olyan ügy volt, amelyben a Bíróság elutasította az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet vagy azért, mert teljesen elfogadhatatlan volt, vagy a hatáskör egyértelmű hiánya miatt. Hasonlóan jelentős számú ügyben *részben* utasította el a Bíróság ezen az alapon a nemzeti bíróságoktól származó kérelmeket. Ezen ügyek jelentős többségében pontosan olyan eljárási kérdések szerepeltek, mint amilyeneket jelen indítványomban vizsgáltam: i. alapvető szabadságjogok értelmezésére vonatkozó kérdések, annak ellenére, hogy az alapeljárás valamennyi vonatkozása egyetlen tagállamon belülről korlátozódik;⁶¹ ii. a Charta értelmezésére vonatkozó kérdések olyan ügyekben, amelyek nem függték össze egyértelműen az uniós joggal;⁶² vagy iii. olyan előzetes döntéshozatalra utaló végzések, amelyek nem írták le a feltett kérdések alapvető ténybeli és jogszabályi összefüggését.⁶³

89. Sajnálatos módon nem szokatlan gyakorlat a nemzeti bíróságok részéről, hogy nemzeti jogszabályoknak az uniós joggal való összeegyeztethetőségére vonatkozó kétségeket tartalmazó kérdéseket terjesztenek a Bíróság elé, viszonylag jelentős számú uniós rendelkezésre hivatkozva, ám azt nem fejtik ki, hogy az egyes rendelkezések miért lehetnek relevánsak a szóban forgó ügyben. Hasonló problémákat vetnek fel azok az előzetes döntéshozatali eljárások, amelyekben, éppen ellenkezőleg, úgy érdeklődnek a nemzeti jogszabályoknak az uniós joggal való összeegyeztethetőségéről, hogy nem jelölnek meg egyetlen konkrét uniós jogi rendelkezést sem.

90. Ez a gyakorlat elfogadhatatlan. Valamennyi, eljárási alapon elutasított ügy jelentős erőforrásbeli veszteséget eredményez mind a kérdést előterjesztő nemzeti bíróság, mind pedig az uniós igazságszolgáltatás számára (különösen, mivel az előzetes döntéshozatalra utaló végzést le kell fordítani az Európai Unió valamennyi hivatalos nyelvére). Az alapeljárásban is hosszabbra nyúlik a felek részére történő igazságszolgáltatás ideje, anélkül hogy bármiféle előny származna ebből.

91. Az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése az Unió jogrendjének és bírósági rendszerének tiszteletben tartására a Bíróságot és a tagállami bíróságokat jelöli ki. Tulajdonképpen a nemzeti bíróságok és a Bíróság is fel lett ruházva azzal a feladattal, hogy biztosítsa az uniós jog teljes körű alkalmazását valamennyi tagállamban, valamint azoknak a jogoknak a bírói védelmét, amelyek a jogalanyokat e jog alapján megilletik.⁶⁴

92. E fő alkotmányos elv alapján a Bíróság minden tőle telhetőt megtesz, hogy segítsen a nemzeti bíróságoknak az uniós jogrendbeli bírói feladatuk végrehajtásában. A Bíróság azonban tudatában van a tevékenységei Szerződések szabta korlátainak.

61 — Lásd többek között: Airport Shuttle Express ítélet, EU:C:2014:74; Tudoran-végzés, EU:C:2014:2051; Szabó-végzés, EU:C:2014:2220.

62 — Lásd többek között: Kárász-végzés, C-199/14, EU:C:2014:2243; Pańczyk-végzés, C-28/14, EU:C:2014:2003; Široká-végzés, C-459/13, EU:C:2014:2120.

63 — Lásd többek között: Herrenknecht-végzés, C-366/14, EU:C:2014:2353; Hunland-Trade-végzés, C-356/14, EU:C:2014:2340; 3D I ítélet, C-107/14, EU:C:2014:2117.

64 — Vö.: 1/09 vélemény, EU:C:2011:123, 66–69. pont.

93. A nemzeti bíróságoknak is szem előtt kellene tartaniuk ezeket a korlátokat. Különösen tudniuk kell az arra utaló közelmúltbeli határozatokról, hogy a Bíróság szigorúbb megközelítést alkalmaz az EUMSZ 267. cikk alapján feltett kérdések megválaszolásakor hatáskörének és az ilyen kérdések elfogadhatóságának vizsgálatára.

94. Általánosabban, a nemzeti bíróságoknak mindig szem előtt kell tartaniuk, hogy az EUMSZ 267. cikk szerinti eljárás mögött húzódó lojális együttműködés elve kölcsönösen alkalmazandó. Segíteniük kell a Bíróságnak... hogy az segíteni tudjon nekik.⁶⁵

IV – Véggövetkeztetések

95. A fenti megfontolások alapján azt javasolom a Bíróságnak, hogy a Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia által a C-497/12 ügyben előzetes döntéshozatalra utalt második és harmadik kérdést nyilvánítsa elfogadhatatlannak.

65 — Lásd a jelen indítvány 1. pontját.