Ġabra tal-ġurisprudenza

SENTENZA TAL-QORTI TAL-ĠUSTIZZJA (Ir-Raba' Awla)

2 ta' Lulju 2015*

"Rinviju għal deċiżjoni preliminari — Artikoli 49 TFUE, 102 TFUE u 106 TFUE — Libertà ta' stabbiliment — Prinċipju ta' nondiskriminazzjoni — Abbuż minn pożizzjoni dominanti — Artikolu 15 tal-Karta tad-Drittijiet Fundamentali tal-Unjoni Ewropea — Inammissibbiltà"

Fil-Kawża C-497/12,

li għandha bħala suġġett talba għal deċiżjoni preliminari skont l-Artikolu 267 TFUE, imressqa mit-Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (l-Italja), permezz ta' deċiżjoni tad-9 ta' Ottubru 2012, li waslet fil-Qorti tal-Ġustizzja fis-7 ta' Novembru 2012, fil-proċedura

Davide Gullotta,

Farmacia di Gullotta Davide & C. Sas

vs

Ministero della Salute,

Azienda Sanitaria Provinciale di Catania,

Il-Qorti tal-Ġustizzja (Ir-Raba' Awla),

komposta minn L. Bay Larsen, President tal-Awla, K. Jürimäe, J. Malenovský (Relatur), M. Safjan u A. Prechal, Imħallfin,

Avukat Ġenerali: N. Wahl,

Reġistratur: A. Calot Escobar,

wara li rat il-proċedura bil-miktub,

wara li kkunsidrat l-osservazzjonijiet ippreżentati:

— għal D. Gullotta u Farmacia di Gullotta Davide & C. Sas, minn G. Spadaro u G. F. Licata, avukati,

— għal Federfarma – Federazione Nazionale Unitaria dei Titolari di Farmacia Italiani, minn M. Luciani, A. Arena, G. M. Roberti u I. Perego, avukati,

— għall-Gvern Taljan, minn G. Palmieri, bħala aġent, assistita minn F. Urbani Neri, avvocato dello Stato,

* Lingwa tal-proċedura: It-Taljan.

— għall-Gvern Elleniku, minn E. Skandalou, bħala aġent,

— għall-Gvern Spanjol minn S. Centeno Huerta, bħala aġent,

— għall-Kummissjoni Ewropea, minn[s] E. Montaguti u H. Tserepa-Lacombe, bħala aġenti,

wara li semgħet il-konklużjonijiet tal-Avukat Ġenerali, ippreżentati fis-seduta tat-12 ta’ Marzu 2015,

tagħti l-preżenti

Sentenza

1 It-talba għal deċiżjoni preliminari tirrigwarda l-interpretazzjoni tal-Artikoli 49 TFUE, 102 TFUE u 106 TFUE kif ukoll l-Artikolu 15 tal-Karta tad-Drittijiet Fundamentali tal-Unjoni Ewropea (iktar ’il quddiem il-“Karta”).

2 Din it-talba tressqet fil-kuntest ta’ kawża bejn D. Gullotta u Farmacia di Gullotta Davide & C. Sas kontra l-Ministero della Salute u l-Azienda Sanitaria Provinciale di Catania dwar ir-rifjut lil D. Gullotta li jingħata l-permess sabiex ibiegħ f’wieħed mll-paraspiżeriji tiegħu prodotti mediċinali suġġetti għal riċetta medika u li ma humiex irrimborsati mis-servizzi tas-saħħa.

Il-kuntest ġuridiku

Id-dritt tal-Unjoni

3 Il-premessa 26 tad-Direttiva 2005/36/KE tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill, tas-7 ta’ Settembru 2005, dwar ir-rikonoxximent ta’ kwalifiki professjonali (ĠU L 255, p. 22), tiddikjara:

“Din id-Direttiva ma tikkordinax il-kondizzjonijiet kollha għall-aċċess għal attivitajiet fil-qasam tal-farmaċija u l-eżerċizzju ta’ dawn l-attivitajiet. B’mod partikolari, id-distribuzzjoni ġeografika ta’ l-ispiżjeriji u l-monopolju fl-għotja ta’ mediċini jibqgħu kwistjonijiet f’idejn l-Istati Membri. Din id-Direttiva ma tibdilx id-dispożizzjonijiet leġislattivi, regolatorji u amministrattivi ta’ l-Istati Membri li jżommu kumpanniji milli jeżerċitaw ċerti attivitajiet ta’ spiżjara jew li jissoġġettaw l-eżerċizzju ta’ dawn l-attivitajiet għal ċerti kondizzjonijiet.”

Id-dritt Taljan

4 Fl-Italja, il-Liġi Nru 468/1913, tat-22 ta’ Mejju 1913, iddefinixxiet il-provvista ta’ servizzi farmaċewtiċi bħala “attività primarja tal-Istat” li jistgħu jeżerċitawha biss spiżeriji muniċipali jew spiżeriji privati li joperaw b’liċenzja maħruġa mill-Gvern.

5 Sabiex tiggarantixxi t-tqassim effettiv tal-ispiżeriji fit-territorju nazzjonali kollu, b’mod li jiġi evitat ir-riskju li dawn ikunu kkonċentrati unikament fiż-żoni l-iktar attraenti kummerċjalment, ġie stabbilit strument amministrattiv għal-limitazzjoni tal-offerta, il-“pianta organica” li tipprovdi li t-tqassim ta’ dawn l-ispiżeriji fit-territorju Taljan ma għandux jeċċedi numru massimu, ikkunsidrat bħala adatt sabiex iwieġeb għat-talba tal-persuni kkonċernati bl-għan li jiġi żgurat li kull waħda mill-ispiżeriji jkollha parti mis-suq u li jiġu ssodisfatti l-bżonnijiet għal prodotti mediċinali fit-territorju nazzjonali kollu.

6 Id-Digriet Irjali Nru 1265, tas-27 ta’ Lulju 1934, kien irriżerva, skont l-Artikolu 122 tiegħu, il-bejgħ ta’ prodotti mediċinali biss lill-ispiżeriji.

7 Sussegwentement il-Liġi Nru 537/1993 tal-24 ta' Diċembru 1993 stabbilixxiet klassifikazzjoni ġdida tal-prodotti mediċinali abbażi tal-kategoriji li ġejjin, jiġifieri l-kategorija A, għall-prodotti mediċinali essenzjali u l-prodotti mediċinali għall-mard kroniku, il-kategorija B għall-prodotti mediċinali ħlief dawk li jaqgħu taħt il-kategorija A u li joffru interess terapewtiku sinjifikattiv, u l-kategorija Ċ, għal prodotti mediċinali minbarra dawk li jaqgħu taħt il-kategoriji A jew B. Taħt l-Artikolu 8(14) tal-Liġi Nru 537/1993, tal-24 ta' Diċembru 1993, l-ispiża tal-prodotti mediċinali li jaqgħu taħt il-kategoriji A jew B għandha tiġi kompletament imħallsa mis-servizz nazzjonali tas-saħħa, filwaqt li l-ispiża tal-prodotti mediċinali tal-kategorija Ċ tibqa' dejjem imħallsa mill-klijent.

8 Sussegwentement, l-Artikolu 85(1) tal-Liġi Nru 388, tat-23 ta' Diċembru 2000, neħħa l-kategorija B, filwaqt li l-Artikolu 1 tal-Liġi Nru 311, tat-30 ta' Diċembru 2004, ħoloq kategorija ġdida ta' prodotti mediċinali, il-kategorija Ċ-bis – sabiex tkopri prodotti mediċinali li ma humiex suġġetti għal riċetta medika u li, kuntrarjament għall-prodotti li jaqgħu taħt kategoriji oħra, jistgħu jiġu rreklamati lill-pubbliku. Bħal fil-każ tal-prodotti mediċinali tal-kategorija Ċ, il-prodotti mediċinali fil-Kategorija Ċ-bis jibqgħu jitħallsu mill-klijent.

9 Id-Digriet Liġi Nru 223, tal-4 ta' Lulju 2006, li sar liġi permezz tal-Liġi Nru 248, tal-4 ta' Awwissu 2006, ippermetta l-ftuħ ta' paraspiżeriji, li minnhom il-proprjetarji tagħhom kienu awtorizzati jbigħu prodotti mediċinali li jaqgħu taħt il-kategorija Ċ-bis. Iktar reċentement, il-Digriet Liġi Nru 201/2011, li sar liġi permezz tal-Liġi Nru 214/2011, tat-22 ta' Diċembru 2011, estenda ulterjorment in-numru ta' prodotti mediċinali li jistgħu jinbiegħu minn paraspiżeriji, sabiex b'hekk dawn issa jistgħu joffru lill-pubbliku ċerti prodotti mediċinali tal-Kategorija Ċ li għalihom ma hijiex meħtieġa riċetta.

Il-fatti tal-kawża prinċipali u d-domandi preliminari

10 Ir-rikorrent fil-kawża prinċipali, awtorizzat sabiex jeżerċita l-professjoni ta' spiżjar u li huwa rreġistrat mal-Ordni tal-Ispiżjara ta' Catania (l-Italja), huwa proprjetarju ta' diversi paraspiżeriji. Huwa talab lil Ministero della Salute l-permess li jbigħ f'waħda minnhom, prodotti mediċinali suġġetti għal riċetta medika, iżda fejn l-ispiża hija sostnuta kompletament mill-klijent.

11 Il-Ministero della Salute ċaħad din it-talba fuq il-bażi li, skont il-leġiżlazzjoni fis-seħħ, il-bejgħ ta' dawn il-prodotti mediċinali jista' jsir biss fl-ispiżeriji.

12 Ir-rikorrent fil-kawża prinċipali ppreżenta rikors kontra dan ir-rifjut quddiem il-qorti tar-rinviju, billi sostna li din il-leġiżlazzjoni tmur kontra d-dritt tal-Unjoni.

13 F'dawn iċ-ċirkustanzi, it-Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia ddeċieda li jissospendi l-proċeduri u jagħmel lill-Qorti tal-Ġustizzja d-domandi preliminari li ġejjin:

"1) Il-prinċipji ta' libertà ta' stabbiliment, ta' nondiskriminazzjoni u ta' protezzjoni tal-kompetizzjoni stabbiliti fl-Artikoli 49 *et seq* TFUE jipprekludu leġislazzjoni nazzjonali li tipprojbixxi lil spiżjar, ikkwalifikat u rreġistrat mal-assoċjazzjoni professjonali rilevanti iżda li ma huwiex proprjetarju ta' spiżerija inkluż[a] fil-'pianta organica' [mappa tal-ispiżeriji] milli jiddistribwixxi bl-imnut fil-para-spiżerija li tagħha huwa proprjetarju, anki dawk il-prodotti mediċinali suġġetti għal riċetta medika fuq 'ricetta bianca', jiġifieri mediċini li ma jiġux addebitati lis-Servizio Sanitario Nazionale u li jitħallsu kompletament mix-xerrej, u li tistabbilixxi anki f'dan il-qasam projbizzjoni ta' bejgħ ta' ċerti kategoriji ta' prodotti farmatewtiċi u kwota numerika ta' negozji li jistgħu jiġu stabbiliti fit-territorju nazzjonali?

2) L-Artikolu 15 tal-Karta għandu jiġi interpretat fis-sens li l-prinċipju stabbilit fih japplika mingħajr restrizzjoni anki għall-professjoni ta' spiżjar, mingħajr ma n-natura ta' interess pubbliku ta' din il-professjoni ma tiġġustifika l-eżistenza ta' sistemi differenti bejn spiżjara proprjetarji ta' spiżeriji tradizzjonali u spiżjara proprjetarji ta' para-spiżeriji fir-rigward tal-bejgħ tal-prodotti mediċinali msemmija fl-ewwel domanda?

3) L-Artikoli 102 TFUE u 106[1] TFUE għandhom jiġu interpretati fis-sens li l-projbizzjoni ta' abbuż minn pożizzjoni dominanti hija applikabbli mingħajr restrizzjoni għall-professjoni ta' spiżjar, sa fejn l-ispiżjar proprjetarju ta' spiżerija tradizzjonali, li jbiegħ prodotti mediċinali skont ftehim konkluż mas-servizz nazzjonali tas-saħħa jieħu vantaġġ mill-projbizzjoni, għall-proprjetarji ta' para-spiżeriji, li jbiegħu il-prodotti mediċinali tal-kategorija C, mingħajr ma dan ma huwa ġġustifikat mill-karatteristiċi ċari tal-professjoni ta' spiżjar li jirriżultaw min-natura ta' interess pubbliku tal-protezzjoni tas-saħħa taċ-ċittadini?"

14 Permezz ta' ittra tas-16 ta' Diċembru 2013, ir-Reġistru tal-Qorti tal-Ġustizzja ttrażmetta lill-qorti tar-rinviju s-sentenza Venturini *et* (C-159/12 sa C-161/12, EU:C:2013:791), fejn stedinha sabiex tindikalu jekk, fid-dawl ta' din is-sentenza, hija tixtieqx iżżomm ir-rinviju għal deċiżjoni preliminari tagħha.

15 Permezz ta' deċiżjoni tal-10 ta' Lulju 2014, li waslet fil-Qorti tal-Ġustizzja fl-1 ta' Awwissu 2014, il-qorti tar-rinviju infurmatha li żammet it-tieni u tielet domandi.

Fuq id-domandi preliminari

Fuq it-tieni domanda

16 Permezz tat-tieni domanda tagħha, il-qorti tar-rinviju tistaqsi, essenzjalment, jekk l-Artikolu 15 tal-Karta għandux jiġi interpretat fis-sens li japplika mingħajr limiti wkoll għall-professjoni ta' spiżjar, mingħajr ma n-natura ta' interess pubbliku ta' din il-professjoni tiġġustifika l-eżistenza ta' sistemi differenti bejn l-ispiżjara li huma proprjetarji ta' spiżeriji tradizzjonali u l-ispiżjara li huma proprjetarji ta' paraspiżeriji, rigward il-bejgħ ta' prodotti mediċinali suġġetti għal riċetta bianca, jiġifieri li ma jitħallsux mis-servizz nazzjonali tas-saħħa u jitħallsu b'mod sħiħ mix-xerrej.

17 F'dan ir-rigward, sabiex tippermetti lill-Qorti tal-Ġustizzja li tipprovdi interpretazzjoni tad-dritt tal-Unjoni li tkun utli għall-qorti nazzjonali, jirriżulta mill-Artikolu 94(c) tar-Regoli tal-Proċedura tal-Qorti tal-Ġustizzja li t-talba għal domanda preliminari għandu jkun fiha espożizzjoni tar-raġunijiet li wasslu lill-qorti tar-rinviju sabiex ikollha dubji dwar l-interpretazzjoni jew il-validità ta' ċerti dispożizzjonijiet tad-dritt tal-Unjoni, kif ukoll il-konnessjoni li hija tistabbilixxi bejn dawn id-dispożizzjonijiet u l-leġiżlazzjoni nazzjonali applikabbli għall-kawża prinċipali.

18 Fir-rigward tat-tieni domanda, id-deċiżjoni tar-rinviju, madankollu, ma tissodisfax dawn ir-rekwiżiti.

19 Fil-fatt, kif irrileva l-Avukat Ġenerali fil-punti 68 sa 74 tal-konklużjonijiet tiegħu, id-deċiżjoni ma tispjegax għalfejn il-qorti tar-rinviju titfa' d-dubji dwar il-kompatibbiltà tal-leġiżlazzjoni inkwistjoni fil-kawża prinċipali mal-Artikolu 15 tal-Karta u ma tinkludix indikazzjonijiet li jippermettu lill-Qorti tal-Ġustizzja biex tipprovdi lill-qorti tar-rinviju l-elementi ta' interpretazzjoni tad-dritt tal-Unjoni li jippermettulha biex issolvi l-problema legali li tressqet quddiemha.

20 Skont ġurisprudenza stabbilita, ir-rifjut tal-Qorti tal-Ġustizzja li tiddeċiedi fuq domanda preliminari magħmula minn qorti nazzjonali hija possibbli biss jekk ikun jidher li l-interpretazzjoni mitluba ta' regola tal-Unjoni ma għandha ebda relazzjoni mar-realtà jew mas-suġġett tal-kawża prinċipali, meta

l-problema hija ta' natura ipotetika jew inkella meta l-Qorti tal-Ġustizzja ma għandhiex il-punti ta' fatt u ta' liġi neċessarji sabiex tirrispondi utilment għad-domandi magħmula lilha (ara, f'dan is-sens, is-sentenza OTP Bank, C-672/13, EU:C:2015:185, punt 27 u l-ġurisprudenza ċċitata).

21 Issa, peress li l-Qorti tal-Ġustizzja ma għandhiex l-elementi meħtieġa biex tirrispondi utilment, hemm lok li t-tieni domanda tiġi ddikjarata bħala inammissibbli.

Fuq it-tielet domanda

22 Permezz tat-tielet domanda tagħha, il-qorti tar-rinviju essenzjalment tistaqsi jekk l-Artikoli 102 TFUE u 106(1) TFUE għandhomx jiġu interpretati fis-sens li l-projbizzjoni ta' abbuż minn pożizzjoni dominanti tapplika mingħajr limiti għall-professjoni ta' spiżjar, sa fejn l-ispiżjar proprjetarju ta' spiżerija tradizzjonali li jbigħ prodotti mediċinali taħt ftehim konkluż mas-servizz nazzjonali tas-saħħa huwa vantaġġat minħabba l-projbizzjoni, għall-proprjetarji tal-paraspiżeriji, li jbigħu prodotti mediċinali tal-klassi Ċ, mingħajr ma dan ikun iġġustifikat mill-ispeċifiċitajiet tal-professjoni ta' spiżjar li jirriżultaw min-natura ta' interess pubbliku tal-protezzjoni tas-saħħa taċ-ċittadini.

23 Skont ġurisprudenza stabbilita, is-sempliċi fatt li tinħoloq pożizzjoni dominanti bl-għoti ta' drittijiet speċjali jew esklużivi, fis-sens tal-Artikolu 106(1) TFUE, ma huwiex, inkwantu tali, inkompatibbli mal-Artikolu 102 TFUE. Fil-fatt, Stat Membru jikser il-projbizzjonijiet stipulati f'dawn iż-żewġ dispożizzjonijiet biss jekk l-impriża inkwistjoni hija indotta, bis-sempliċi eżerċizzju tad-drittijiet speċjali u esklużivi mogħtija lilha, li tisfrutta l-pożizzjoni dominanti tagħha b'mod abbużiv jew meta dawn id-drittijiet jistgħu joħolqu sitwazzjoni li fiha l-impriża hija indotta twettaq tali abbuż (sentenza Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, C-451/03, EU:C:2006:208, punt 23 u l-ġurisprudenza ċċitata).

24 Konsegwentement, tqum il-kwistjoni mhux biss jekk il-leġiżlazzjoni nazzjonali inkwistjoni fil-kawża prinċipali kellhiex bħala effett li tagħti lill-ispiżeriji drittijiet speċjali jew esklużivi, fis-sens tal-Artikolu 106(1) TFUE iżda wkoll jekk tali leġiżlazzjoni setgħetx twassal għal abbuż minn pożizzjoni dominanti (ara, f'dan is-sens, is-sentenza Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, C-451/03, EU:C:2006:208, punt 24).

25 Madankollu, hekk kif l-Avukat Ġenerali kkonstata fil-punti 79 u 82 tal-konklużjonijiet tiegħu, d-deċiżjoni tar-rinviju ma tinkludi ebda spjegazzjoni għaliex il-qorti tar-rinviju tqis li l-leġiżlazzjoni inkwistjoni fil-kawża prinċipali ma hijiex kompatibbli mal-Artikoli 102 TFUE u 106(1) TFUE. Hija ma tispjegax, b'mod partikolari, għaliex din il-leġiżlazzjoni tista' twassal lill-ispiżjara sabiex jabbużaw mill-pożizzjoni tagħhom.

26 F'dan ir-rigward, għandu jitfakkar li, skont il-ġurisprudenza ċċitata fil-punt 20 ta' din is-sentenza, domanda preliminari magħmula minn qorti nazzjonali hija inammissibbli meta din ma tipprovdix lill-Qorti tal-Ġustizzja l-punti ta' fatt u ta' liġi neċessarji sabiex tkun tista' tagħti risposta utli.

27 Peress li l-Qorti tal-Ġustizzja ma għandhiex l- elementi meħtieġa biex tirrispondi utilment, għandu jiġi kkonstatat li t-tielet domanda hija inammissibbli.

Fuq l-ispejjeż

28 Peress li l-proċedura għandha, fir-rigward tal-partijiet fil-kawża, in-natura ta' kwistjoni mqajma quddiem il-qorti tar-rinviju, hija din il-qorti li tiddeċiedi fuq l-ispejjeż. L-ispejjeż sostnuti għas-sottomissjoni tal-osservazzjonijiet lill-Qorti tal-Ġustizzja, barra dawk tal-imsemmija partijiet, ma jistgħux jitħallsu lura.

Għal dawn il-motivi, Il-Qorti tal-Ġustizzja (Ir-Raba' Awla) taqta' u tiddeċiedi:

Id-domandi magħmula fil-kuntest tat-talba għal deċiżjoni preliminari mressqa mit-Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (l-Italja), permezz ta' deċiżjoni tad-9 ta' Ottubru 2012, u miżmuma minn dik il-qorti, huma inammissibbli.

Firem