



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
NILSA WAHLA
przedstawiona w dniu 5 września 2013 r.¹

Sprawy połączone C-159/12, C-160/12 i C-161/12

Alessandra Venturini
przeciwko
A.S.L. Varese i in.
Maria Rosa Gramegna
przeciwko
A.S.L. Lodi i in.
Anna Muzzio
przeciwko
A.S.L. Pavia i in.

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym przedstawiony przez Tribunale Amministrativo Regionale della Lombardia (Włochy)]

Swoboda przedsiębiorczości — Dopuszczalność — Elementy stanu faktycznego w postępowaniu głównym ograniczone do jednego państwa członkowskiego — Zdrowie publiczne — Ustawodawstwo krajowe ograniczające sprzedaż produktów leczniczych dostępnych tylko na receptę, których koszty są w całości pokrywane przez konsumenta — Parafarmacie

1. A. Venturini, M.R. Gramegna i A. Muzzio – skarżące w postępowaniu głównym (zwane dalej „skarżącymi”) – są uprawnionymi do wykonywania zawodu farmaceutkami należącymi do Ordine dei Farmacisti di Milano (izby aptekarskiej w Mediolanie), właścicielkami tzw. „parafarmacji” – punktów sprzedaży detalicznej produktów parafarmaceutycznych.
2. W skrócie, skarżące podnoszą przed Tribunale Amministrativo Regionale della Lombardia (sądem administracyjnym regionu Lombardia, zwanym dalej „TAR Lombardia”), że nie pozwalając im na sprzedaż produktów leczniczych dostępnych na receptę, których koszty nie obciążają jednak krajowego systemu opieki zdrowotnej, ale są w całości pokrywane przez konsumenta, przepisy krajowe (zwane dalej „przedmiotowymi przepisami”) nakładają niedozwolone ograniczenie swobody przedsiębiorczości ustanowionej na podstawie art. 49 TFUE.
3. Skarżące są obywatelkami włoskimi, które prowadzą już działalność gospodarczą we Włoszech, a ich skarga jest skierowana przeciwko ustawodawstwu włoskiemu. Wydaje się, że żadna z nich nie korzystała z żadnej ze swobód traktatowych w związku z okolicznościami podlegającymi ocenie w postępowaniu głównym.
4. Okoliczności faktyczne składające się na sytuację skarżących wydają się rzeczywiście ograniczone do określonego państwa członkowskiego. W sprawie przed sądem odsyłającym nie można zidentyfikować żadnych elementów transgranicznych.

¹ — Język oryginału: angielski.

5. Czy w tej sytuacji Trybunał posiada właściwość do udzielenia odpowiedzi na pytania, z którymi zwrócił się TAR Lombardia we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w przedmiocie wykładni art. 49 TFUE?

6. Jest to moim zdaniem zasadnicza kwestia powstała w niniejszym postępowaniu, do której, w konsekwencji, odnośę się w niniejszej opinii w pierwszej kolejności. W drugiej części opinii, po przyjęciu założenia, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym powinien być potraktowany jako dopuszczalny, wskażę na przyczyny, dla których nie zgadzam się ze skarżącymi w odniesieniu do podnoszonej niezgodności z art. 49 TFUE przedmiotowego ustawodawstwa.

I – Ramy prawne

7. Włoska ustawa nr 468/1913 określiła usługi farmaceutyczne jako „podstawową działalność państwową”, wykonywaną wyłącznie za pośrednictwem aptek gminnych lub za pośrednictwem koncesji przyznawanej przez rząd prywatnym farmaceutom. W celu kontroli dostarczania produktów leczniczych wprowadzony został odpowiedni instrument administracyjny – „pianta organica”, stanowiący formę planu rozmieszczenia zapewniającego równomierną dystrybucję tych produktów na terytorium całego kraju. Co istotne, kolejny dekret królewski nr 1265/1934 ograniczył możliwość sprzedaży wszelkich produktów leczniczych wyłącznie do aptek (art. 122).

8. Ustawa nr 537/1993 dokonała później nowej klasyfikacji produktów leczniczych, zaliczając je do następujących klas: „klasa A” dla podstawowych produktów leczniczych i produktów leczniczych stosowanych w chorobach przewlekłych; „klasa B” dla produktów leczniczych (innych niż te należące do klasy A) mających szczególne znaczenie terapeutyczne; „klasa C” dla innych produktów leczniczych nienależących do klas A albo B. Zgodnie z art. 8 ust. 14 ustawy nr 537/1993 koszty produktów leczniczych kwalifikowanych do klas A i B są w pełni pokrywane przez „Servizio Sanitario Nazionale” (SSN) (włoską krajową służbę zdrowia); podczas gdy koszty produktów leczniczych należących do klasy C są w pełni pokrywane przez konsumenta.

9. Następnie art. 85 ust. 1 ustawy nr 388/2000 uchylił klasę B, podczas gdy art. 1 ustawy nr 311/2004 ustanowił nową kategorię produktów leczniczych – „klasę C-bis” – obejmującą produkty lecznicze, dla których nie jest wymagana recepta i które, inaczej niż produkty należące do pozostałych kategorii, mogą być przedmiotem reklamy skierowanej do szerokiego kręgu odbiorców (które zazwyczaj są nazywane OTC – „over the counter”). Tak jak w przypadku produktów leczniczych klasy C, koszt produktów ponosi kupujący.

10. Dekret ustawodawczy nr 223/2006, następnie przekształcony w ustawę nr 248/2006 (tzw. dekret Bersaniego) zezwolił na otwarcie nowych punktów sprzedaży, odrębnych od aptek. Punkty te, zwane zazwyczaj „parafarmacjami”, są uprawnione do sprzedawania produktów leczniczych wydawanych bez recepty (klasy C-bis). Ostatnio dekret ustawodawczy nr 201/2011, obecnie przekształcony w ustawę nr 214/2011, dalej rozszerzył kategorie produktów leczniczych, które mogą być sprzedawane przez parafarmacje, w wyniku czego mogą one w tej chwili oferować niektóre produkty lecznicze klasy C, dostępne bez recepty.

II – Okoliczności sprawy, przebieg postępowania i pytanie prejudycjalne

11. W dniu 30 czerwca 2012 r. każda ze skarżących złożyła wniosek do właściwego Azienda Sanitaria Locale (ASL) (miejscowego organu ds. zdrowia publicznego) oraz do odpowiedniego oddziału „Ministero della Salute” (ministerstwa zdrowia) i Agenzia Italiana del Farmaco (włoskiej agencji ds. produktów leczniczych) o wydanie zezwolenia na sprzedaż szerokiej publiczności produktów leczniczych sprzedawanych na receptę, których koszt jest w pełni pokrywany przez konsumenta, oraz weterynaryjnych leków gotowych dostępnych tylko na receptę, których koszty również pokrywane są w pełni przez nabywców.

12. W dniach 15 i 17 sierpnia 2011 r. ASL odrzucił wszystkie wnioski na podstawie obowiązującego ustawodawstwa krajowego, zgodnie z którym odpowiednie produkty lecznicze mogły być sprzedawane tylko w aptekach. Podobne odmowy zostały udzielone przez ministra zdrowia odpowiednio w dniach 16 i 18 sierpnia 2011 r. Do wszystkich tych decyzji będą się w dalszym ciągu odwoływać łącznie jako do „przedmiotowych decyzji”.

13. Skarżące zaskarżyły przedmiotowe decyzje do TAR Lombardia, twierdząc, że włoskie ustawodawstwo, na podstawie którego zostały one wydane, jest niezgodne z prawem Unii Europejskiej.

14. W kontekście tych postępowań sąd włoski w związku z wątpliwościami co do zgodności przedmiotowego prawodawstwa z Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (zwanego dalej „traktatem”) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy zasady swobody przedsiębiorczości, niedyskryminacji i ochrony konkurencji, o których mowa w art. 49 i nast. TFUE, sprzeciwiają się obowiązywaniu przepisów krajowych, które nie zezwalają farmaceutyce – uprawnionemu do wykonywania zawodu i należącemu do odnośnego samorządu zawodowego, lecz nieposiadającemu apteki objętej »piana organica« [planem rozmieszczenia] – na prowadzenie w punkcie sprzedaży produktów parafarmaceutycznych, którego jest właścicielem, sprzedaży detalicznej obejmującej również produkty lecznicze, dostępne tylko na receptę zwaną »ricetta bianca«, tj. takie, których koszty nie obciążają krajowego systemu opieki zdrowotnej, a pokrywane są w całości przez obywatela, ustanawiając jednocześnie w tym sektorze zakaz sprzedaży określonej kategorii produktów leczniczych, jak też reglamentując liczbę aptek, które mogą być utworzone na terytorium krajowym?”.

15. Uwagi na piśmie w niniejszych sprawach zostały przedstawione przez A. Venturini, Federfarmę, rządu włoski, hiszpański i portugalski oraz przez Komisję. Podczas rozprawy, która odbyła się w dniu 15 maja 2013 r., ustnie przedstawiono stanowiska w imieniu skarżącej A. Venturini, Federfarmy, rządu hiszpańskiego i Komisji. Rząd włoski nie uczestniczył, niestety, w rozprawie, pomimo złożoności przedmiotowego prawodawstwa krajowego i pomimo faktu, że przedstawione przezeń uwagi na piśmie są wyjątkowo lapidarne.

III – Analiza

A – Dopuszczalność

16. Zarówno w uwagach przedstawionych na piśmie, jak i podczas rozprawy Federfarma kwestionowała dopuszczalność wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w niniejszych sprawach. Podnosiła przede wszystkim, że wobec braku jakiegokolwiek elementu transgranicznego pytanie zadane przez TAR Lombardia nie ma żadnego związku z prawem Unii Europejskiej i pozostaje jedynie hipotetyczne. Federfarma oparła się w szczególności na wnioskach zawartych w wyroku Trybunału

w sprawie Sbarigia².

17. Podczas rozprawy A. Venturini wskazała, że pomimo braku elementu transgranicznego w sprawie przed sądem odsyłającym, przedmiotowe ustawodawstwo może potencjalnie istotnie ograniczać możliwość prowadzenia działalności we Włoszech przez przedsiębiorców z siedzibą w innych państwach członkowskich. To oznacza, że pytanie prejudycjalne powinno być potraktowane jako dopuszczalne. Komisja również zakwestionowała argumentację przedstawioną przez Federfarmę, przywołując przede wszystkim wyrok w sprawie Blanco Pérez i Chao Gómez³, w której okoliczności faktyczne były zasadniczo identyczne z tymi w sprawie toczącej się przed TAR Lombardia i w której Trybunał Sprawiedliwości uznał swoją właściwość.

18. Zgadzam się z Komisją oraz ze skarżącymi, że w świetle konsekwentnego orzecznictwa Trybunału zastrzeżenia Federfarmy powinny zostać odrzucone.

19. Jednakże należy mieć na względzie, że orzecznictwo Trybunału odnoszące się do dopuszczalności pytań, z którymi zwracają się sądy krajowe w sprawach, w których wszystkie elementy stanu faktycznego są ograniczone do jednego państwa członkowskiego, spotkało się z krytyką ze strony szeregu rzeczników generalnych⁴, a także doktryny⁵.

20. Trzeba przyznać, że część krytyki skierowanej przeciwko temu orzecznictwu nie jest pozbawiona podstaw. Zbyt szeroka interpretacja tej linii orzeczniczej mogłaby oznaczać, że w każdej sprawie, w której przedsiębiorca powołuje się przed sądem krajowym na prawo Unii Europejskiej celem podważenia ważności krajowego ustawodawstwa, Trybunał musi wydać wyrok, nawet wtedy, gdy ustawodawstwo to zostało przyjęte dla realizacji całkowicie uzasadnionych celów i jego wpływ na handel wewnątrzunijny może być tylko marginalny, nieistotny lub jedynie hipotetyczny.

21. Taka szeroka interpretacja nie jest użyteczna i nie może się ostać. Pociągałaby ona za sobą ryzyko dokonywania przez Trybunał wykładni zasad prawa Unii Europejskiej pomimo braku rzeczywistego zagrożenia dla jednolitej interpretacji prawa Unii Europejskiej⁶ i wydawania orzeczeń całkowicie niezwiązanych z kontekstem faktycznym i prawnym sprawy przed sądem odsyłającym⁷, tym samym rozszerzając zakres prawa Unii Europejskiej poza granice określone w traktacie⁸.

22. Ponadto rozszerzenie właściwości Trybunału będące wynikiem wejścia w życie traktatu z Lizbony, połączone ze znacznym powiększeniem liczby państw będących członkami Unii Europejskiej w ciągu ostatniego dziesięciolecia, zwieńczone niedawnym przystąpieniem do Unii Europejskiej Chorwacji, może mieć poważny wpływ na możliwości rozstrzygania przez Trybunał spraw w odpowiednim czasie przy zachowaniu jakości wydawanych przezeń orzeczeń⁹. Statystyki sądowe w ostatnich latach potwierdzają wyraźny i stały wzrost liczby wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym¹⁰.

2 — Wyrok z dnia 1 lipca 2010 r. w sprawie C-393/08, Zb.Orz. s. I-6337.

3 — Wyrok z dnia 1 czerwca 2010 r. w sprawach połączonych C-570/07 i C-571/07, Zb.Orz. s. I-4629.

4 — Zobacz w szczególności opinia rzecznika generalnego M. Darmona z dnia 3 lipca 1990 r. w sprawach połączonych C-297/88 i C-197/89 Dzodzi, Rec. s. I-3763; opinia rzecznika generalnego G. Tesaura z dnia 31 stycznia 1995 r. w sprawie C-346/93 Kleinwort Benson, Rec. s. I-615; opinia rzecznika generalnego F.G. Jacobsa z dnia 17 lipca 1997 r. w sprawie C-28/95 Leur-Bloem, Rec. s. I-4161; opinia rzecznika generalnego A. Saggia z dnia 9 marca 2000 r. w sprawie C-448/98 Guimont, Rec. s. I-10663.

5 — V. Hatzopoulos, De l'arrêt „Foglia-Novello” à l'arrêt „TWD Textilwerke” – La jurisprudence de la Cour de justice relative à la recevabilité des renvois préjudiciels, *Revue du Marché Unique Européen* (3)1994, pkt 195–219, s. 217; D. Simon, Questions préjudicielles, *Journal de droit international* 118(2) 1991, pkt 455–457, s. 457 ; N. Fenger, Article 177, w: H. Smit, P. Herzog, (red.), *The Law of the European Community: a commentary to the EEC Treaty*, Matthew Bender & Co., New York 1997, pkt 5-443–5-470, s. 5-466.

6 — Wyżej wymieniona opinia rzecznika generalnego F.G. Jacobsa w sprawie Leur-Bloem, pkt 47.

7 — Opinia rzecznika generalnego A. Tizzana z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie C-267/99 Adam, Rec. s. I-7467, pkt 34.

8 — Wyżej wymieniona opinia rzecznika generalnego M. Darmona w sprawie Dzodzi, pkt 10, 11.

9 — Zobacz na przykład analiza dokonana przez House of Lords, European Union Committee, 16th Report of Session 2012–13, Workload of the Court of Justice of the European Union: Follow-Up Report, z dnia 29 kwietnia 2013 r., s. 9, 24.

10 — Zgodnie z rocznymi sprawozdaniami Trybunału (zob. na przykład sprawozdania z 2004 r., s. 183, i z 2012 r., s. 90), w 2000 r. były 224 wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, w 2010 r. było ich 385, a w 2012 – 404.

23. Stoję zatem na stanowisku, że w tym momencie adekwatne byłoby dokonanie przez Trybunał pogłębionej analizy kwestii odnoszących się do dopuszczalności wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. W tym celu, zanim przejdę do szczegółowego wyjaśnienia, dłaczego pytanie zadane przez TAR Lombardia w niniejszej sprawie jest dopuszczalne, poczynię na ten temat kilka ogólnych spostrzeżeń, mogących służyć jako wkład do takiej analizy.

24. Jakkolwiek nie uważam, aby orzecznictwo Trybunału w tych kwestiach miało zostać całkowicie zmienione albo że zakres jego zastosowania powinien się radykalnie zmienić, jestem przekonany o potrzebie zawężającej interpretacji tego orzecznictwa, tak aby uniknąć nadmiernego poszerzenia właściwości Trybunału.

25. Moje sugestie nie powinny jednak być odczytywane jako dotyczące tylko dopuszczalności wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, dotyczących ustawodawstwa krajowego mającego naruszać handel wewnątrzunijny. Jestem od tego daleki. Ten problem ma większy zasięg niż około setki wnoszonych corocznie do Trybunału spraw odnoszących się do podstawowych swobód – problem ten może mieć wpływ na wszystkie wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

1. Orzecznictwo Trybunału

26. Na początek chciałbym zwrócić uwagę, że zgodnie z ustaloną zasadą prawa materialnego Unii Europejskiej postanowienia traktatu dotyczące podstawowych swobód „nie mają zastosowania do działalności, której wszystkie istotne elementy ograniczają się do terytorium jednego państwa członkowskiego”¹¹.

27. Potrzeba elementu transgranicznego dla zastosowania postanowień traktatu dotyczących podstawowych swobód jest spójna z celem tych postanowień. Parafrazując słowa rzecznika generalnego G. Tesaura w sprawie Hünermund, „celem tym jest liberalizacja handlu wewnątrzunijnego, [nie zaś] wspieranie niezakłóconego wykonywania działalności gospodarczej w poszczególnych państwach członkowskich”¹². W tym samym duchu rzecznik generalny A. Tizzano podkreślił w sprawie CaixaBank France, że wykładnia postanowień traktatu dotyczących podstawowych swobód rozszerzająca ich zastosowanie poza ich własne granice byłaby równoznaczna z zastosowaniem traktatu w innym celu niż zakładane cele samego traktatu; czyli nie celu w postaci stworzenia rynku wewnętrznego, na warunkach przypominających warunki jednolitego rynku i w ramach którego przedsiębiorcy mogą się swobodnie przemieszczać, lecz celu polegającego na stworzeniu rynku pozbawionego reguł, a dokładniej rynku, na którym reguły są co do zasady zakazane, z wyjątkiem sytuacji, gdy są niezbędne i proporcjonalne dla zadośćuczynienia nadrzędnym wymogom interesu publicznego¹³.

28. Jeśli zatem okoliczności faktyczne w sprawie przed sądem odsyłającym nie mają żadnego związku z wykonywaniem podstawowych swobód, badanie zgodności odpowiednich przepisów krajowych z przywołanymi przepisami prawa Unii Europejskiej jest, co do zasady, niepotrzebne sądowi krajowemu do wydania wyroku. W zakresie, w jakim zasady traktatowe nie znajdują zastosowania w sprawie przed sądem odsyłającym, odpowiedź na pytania objęte wnioskiem prejudycjalnym nie ma związku z rozstrzygnięciem sprawy i, co za tym idzie, pytania te powinny zostać uznane za mające hipotetyczny charakter.

11 — Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 16 stycznia 1997 r. w sprawie C-134/95 USSL n° 47 di Biella, Rec. s. I-195, pkt 19; z dnia 9 września 1999 r. w sprawie C-108/98 R.I.SAN., Rec. s. I-5219, pkt 23; z dnia 21 października 1999 r. w sprawie C-97/98 Jägerskiöld, Rec. s. I-7319, pkt 42; z dnia 22 grudnia 2010 r. w sprawie C-245/09 Omalet, Zb.Orz. s. I-13771, pkt 12.

12 — Opinia rzecznika generalnego G. Tesaura z dnia 27 października 1993 r. w sprawie C-292/92 Hünermund i in., Rec. s. I-6787, pkt 1, 28.

13 — Opinia rzecznika generalnego A. Tizzana z dnia 25 marca 2004 r. w sprawie C-442/02 CaixaBank France, Rec. s. I-8961, pkt 63. Chociaż opinia rzecznika generalnego A. Tizzana – podobnie jak ta rzecznika generalnego G. Tesaura, wskazana w poprzednim przypisie – dotyczyła pojęcia „ograniczenie” w rozumieniu postanowień traktatu odnoszących się do podstawowych swobód, ja uważam, że ich rozważania są, analogicznie, adekwatne również w stosunku do dopuszczalności spraw dotyczących zgodności środków krajowych z tymi postanowieniami traktatu.

29. Jednakże ta zasada prawa materialnego powinna zostać pogodzona z niektórymi zasadami ogólnymi o charakterze proceduralnym. Nie muszą chyba wskazywać na okoliczność, że stosunkowo „liberalne” podejście Trybunału w odniesieniu do dopuszczalności spraw prejudycjalnych ma swoje źródło w samym brzmieniu traktatu. Artykuł 267 TFUE rzeczywiście wymaga jedynie, aby pytanie dotyczące interpretacji zasad prawa Unii Europejskiej „zostało podniesione przed sądem jednego z państw członkowskich”. Zatem co do zasady to sąd rozstrzyga, czy „uzna, że decyzja w tej kwestii jest niezbędna do wydania wyroku”.

30. Szeroki zakres kompetencji Trybunału na podstawie art. 267 TFUE jest poza tym zgodny z duchem współpracy pomiędzy Trybunałem Sprawiedliwości a sądami krajowymi, który „ma być wyznacznikiem dla dobrego funkcjonowania odesłania prejudycjalnego”¹⁴.

31. Zgodnie zatem z utrwalonym orzecnictwem Trybunału wyłącznie do sądu krajowego, przed którym toczy się spór i który wobec tego musi przyjąć na siebie odpowiedzialność za wydane orzeczenie, należy ocena, w świetle konkretnych okoliczności każdej sprawy, zarówno niezbędności orzeczenia prejudycjalnego do wydania wyroku, jak i znaczenia dla sprawy pytań skierowanych do Trybunału. W konsekwencji w sytuacji, gdy postawione pytania dotyczą wykładni prawa Unii Europejskiej, Trybunał jest, co do zasady, zobowiązany do wydania wyroku¹⁵. Odmowa udzielenia odpowiedzi na pytanie prejudycjalne postawione przez sąd krajowy jest możliwa jedynie wtedy, gdy żądana wykładnia prawa UE w sposób oczywisty nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub przedmiotem sporu głównego, lub też gdy problem ma charakter hipotetyczny albo gdy Trybunał nie posiada wystarczającej wiedzy na temat okoliczności faktycznych i prawnych, aby odpowiedzieć na postawione mu pytania w użyteczny sposób¹⁶.

32. W celu pogodzenia wspomnianych powyżej zasad prawa materialnego z zasadami proceduralnymi Trybunał w wielu sprawach uznawał pytania objęte wnioskiem za dopuszczalne pomimo tego, że wszystkie istotne elementy ograniczały się do terytorium jednego państwa członkowskiego. Pomimo tego, że takie decyzje Trybunału nie mogą zostać zakwalifikowane do wyraźnie oddzielnych grup, moim zdaniem można zidentyfikować trzy główne linie orzecnictwa.

33. Jeśli chodzi o pierwszą linię, niewątpliwie rozpoczętą wyrokiem w sprawie *Oosthoek’s Uitgeversmaatschappij*¹⁷, a potwierdzoną później wyrokiem w sprawie *Blanco Pérez i Chao Gómez* (zwaną dalej „orzecnictwem na gruncie wyroku w sprawie *Oosthoek*”), Trybunał zauważył, że pomimo tego, że wszystkie okoliczności sprawy były ograniczone do jednego państwa członkowskiego, nie można było wykluczyć określonych transgranicznych skutków kwestionowanego prawodawstwa¹⁸. Przedstawione pytania zostały zatem uznane za dopuszczalne.

34. Rozumowanie Trybunału jest, moim zdaniem, prawidłowe, dopóki nie przyjmuje się na jego podstawie założenia, względnie quasi-założenia, że Trybunał powinien orzekać w każdej sprawie, w której nie można *a priori* wykluczyć skutków dla handlu wewnątrzunijnego.

14 — Wyrok z dnia 22 października 2009 r. w sprawach połączonych C-261/08 i C-348/08 *Zurita García i Choque Cabrera*, Zb.Orz. s. I-10143, pkt 36; wyrok z dnia 24 kwietnia 2012 r. w sprawie C-571/10 *Kamberaj*, pkt 41.

15 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 18 lipca 2007 r. w sprawie C-119/05 *Lucchini*, Zb.Orz. s. I-6199, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo; wyrok z dnia 25 października 2011 r. w sprawach połączonych C-509/09 i C-161/10 *eDate Advertising i Martínez*, Zb.Orz. s. I-10269, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo.

16 — Zobacz w szczególności wyrok w sprawie *Lucchini*, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo; wyrok w sprawach połączonych *eDate Advertising i Martínez*, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo.

17 — Wyrok z dnia 15 grudnia 1982 r. w sprawie 286/81 *Oosthoek’s Uitgeversmaatschappij*, Rec. s. 4575.

18 — Zobacz także wyrok z dnia 7 maja 1997 r. w sprawach połączonych od C-321/94 do 324/94 *Pistre i in.*, Rec. s. I-2343, pkt 45; wyrok z dnia 14 lipca 1988 r. w sprawie 298/87 *Smanor*, Rec. s. 4489, pkt 8–10.

35. Nie ma bowiem powodu dla ograniczania właściwości Trybunału w zakresie postępowania prejudycjalnego do spraw, w których występuje *rzeczywisty i bezpośredni* element transgraniczny. W zakresie, w jakim istnieją wystarczające podstawy dla stwierdzenia, że ustawodawstwo krajowe *jest zdolne* do wywierania istotnych skutków transgranicznych, na przykład na mocy art. 34, 35, 45, 49, 56 lub art. 63 TFUE, ustawodawstwo to całkowicie podlega tym postanowieniom traktatu.

36. Wydaje mi się ponadto, że nieracjonalne byłoby czynienie założenia, że tylko takie naruszenia podstawowych swobód podlegają rozpatrzeniu przez Trybunał, które zostały podniesione w postępowaniu wszczętym przez osobę, która już skorzystała z jednej z tych swobód (lub próbuje to zrobić). Tak ścisła wykładnia zasad regulujących dopuszczalność odesłań prejudycjalnych nie pozwalałaby Trybunałowi na orzekanie w sprawie krajowych uregulowań, które mogą poważnie ograniczać dostęp do rynków krajowych i które, z tego samego powodu, zniechęciły do próby dostępu zagranicznych przedsiębiorców. Często łatwiej jest obywatelom danego państwa członkowskiego – ze względu na to, że wymagana inwestycja jest mniejsza, nie napotykają oni bariery językowe, są lepiej zaznajomieni z krajowym systemem prawnym i lokalnymi praktykami administracyjnymi – podważyć regulacje krajowe niezgodne z zasadami rynku wewnętrznego. Można na przykład twierdzić, że w przypadku sprawy przed TAR Lombardia, jest to czysty przypadek, że wszystkie elementy są ograniczone do jednego państwa członkowskiego. Skarżące mogły równie dobrze być obywatelkami innego państwa członkowskiego.

37. Zgadzam się zatem z rzecznikiem generalnym L.A. Geelhoedem, który argumentował w sprawie Reisch, że „to charakter i treść środka krajowego przesądza o tym, czy Trybunał odpowiada na pytania mu przedstawione w trybie prejudycjalnym, nie zaś okoliczności w postępowaniu głównym”¹⁹.

38. Jeśli, rzecz jasna, w sprawie głównej pojawia się element transgraniczny, to waga rozstrzygnięcia Trybunału w przedmiocie wykładni traktatu dla sądu odsyłającego jest natychmiast zauważalna. Z drugiej strony, jeśli okoliczności są ograniczone do jednego państwa członkowskiego, to nie można czynić założeń odnośnie do skutków transgranicznych. Wobec powyższego, jeśli nie jest to ewidentne na podstawie akt sprawy, obowiązkiem sądu odsyłającego jest wyjaśnienie Trybunałowi, dlaczego zastosowanie rozpatrywanego środka potencjalnie może utrudniać korzystanie z podstawowych swobód przez przedsiębiorców zagranicznych. W braku jakiegokolwiek szczegółowego wyjaśnienia w tym zakresie Trybunał jest według mnie uprawniony do postanowienia, że sprawa ma charakter hipotetyczny i że nie ma on wystarczających informacji dla stwierdzenia, że może dokonać użytecznej wykładni zasad traktatowych.

39. W ramach drugiej linii orzecznictwa, rozpoczynającej się wyrokiem w sprawie Guimont²⁰ i potwierdzonej ostatnio wyrokiem w sprawie Blanco Pérez i Chao Gómez (zwanej dalej „orzecznictwem na gruncie wyroku w sprawie Guimont”), Trybunał uznał przedstawione pytania za dopuszczalne pomimo tego, że wszystkie elementy stanu faktycznego były ograniczone do jednego państwa członkowskiego, w takim zakresie, w jakim żądana interpretacja prawa Unii Europejskiej wydawała się użyteczna dla sądu odsyłającego, „gdy prawo krajowe wymagało od sądu umożliwienia [obywatelowi tego państwa członkowskiego] skorzystania z takich samych praw, jakie w tej samej sytuacji przysługiwałyby na mocy prawa Unii obywatelowi innego [...] państwa członkowskiego”²¹.

40. Ta linia orzecznictwa, pod warunkiem jej prawidłowej wykładni, jest moim zdaniem bardzo prawidłowa. Skłaniam się jednak ku przekonaniu, że ewoluowała nieco za daleko.

19 — Opinia rzecznika generalnego L.A. Geelhoeda z dnia 20 listopada 2001 r. w sprawach połączonych od C-519/99 do C-524/99 i od C-526/99 do C-540/99 Reisch i in., Rec. s. I-2157, pkt 88.

20 — Wyrok z dnia 5 grudnia 2000 r. w sprawie C-448/98, Rec. s. I-10663.

21 — Wyrok w sprawie Blanco Pérez i Chao Gómez, pkt 39; wyroki: z dnia 30 marca 2006 r. w sprawie C-451/03 Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, Zb.Orz. s. I-2941, pkt 29; z dnia 5 grudnia 2006 r. w sprawach połączonych C-94/04 i C-202/04 Cipolla i in., Zb.Orz. s. I-11421, pkt 30. Zobacz także wyrok w sprawie Guimont, pkt 23.

41. *Założenia leżące u podstaw* tej linii orzecznictwa są według mnie prawidłowe: w zakresie, w jakim istnieje krajowy przepis lub zasada zakazujące odwrotnej dyskryminacji, a kwestionowane uregulowania krajowe mogą znaleźć zastosowanie również do przedsiębiorców zagranicznych, sąd krajowy może potrzebować pomocy ze strony Trybunału Sprawiedliwości UE w dokonywaniu prawidłowej wykładni odpowiednich przepisów prawa Unii Europejskiej. Jest tak niezależnie od tego, że – ściśle rzecz ujmując – te przepisy unijne nie są bezpośrednio stosowane w rozpatrywanej sprawie, ale niewątpliwie znajdują zastosowanie jedynie pośrednio²², poprzez odwołanie do nich w prawie krajowym. W tych okolicznościach właściwość Trybunału jest odpowiednio uzasadniona, ponieważ w braku jego rozstrzygnięcia sąd odsyłający nie byłby w praktyce zdolny do wydania wyroku w toczącym się przed nim sporze.

42. Jednakże nie można, moim zdaniem, domniemywać istnienia takiej zasady co do odwrotnej dyskryminacji i jej zastosowania w sprawie głównej, jak to wydawał się zrobić Trybunał w szeregu wcześniejszych orzeczeń w tym przedmiocie²³. W przeciwnym wypadku zasadniczo wszystkie wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w przedmiocie zgodności krajowych przepisów z podstawowymi swobodami byłyby dopuszczalne, niezależnie od tego, że ich wpływ na handel wewnątrzunijny jest jedynie abstrakcyjnie możliwy, a ich związek z sytuacjami regulowanymi prawem Unii Europejskiej jest bardzo słaby.

43. Trybunał powinien się ponadto upewnić, czy zaskarżone ustawodawstwo krajowe może w ogóle zostać zastosowane również w sytuacjach z elementem transgranicznym i czy nie dotyczy wyłącznie sytuacji regulowanych prawem krajowym²⁴. Nie ulega wątpliwości, że odwrotna dyskryminacja nie może mieć miejsca w sytuacjach, gdzie ustawodawstwo krajowe w żadnym wypadku nie może znaleźć zastosowania na przykład w stosunku do zagranicznych przedsiębiorców czy towarów.

44. W świetle tych rozważań stoję na stanowisku, że sąd odsyłający musi wyraźnie wskazać na istnienie w swoim porządku krajowym przepisu lub zasady przeciwnych odwrotnej dyskryminacji. Sąd odsyłający powinien ponadto wskazać, że kwestionowany przepis krajowy może być zastosowany do sytuacji z elementem transgranicznym, chyba że wynika to bezpośrednio z akt sprawy.

45. Uważam, że jeśli kwestie te nie zostaną wspomniane w odesłaniu prejudycjalnym albo jeśli jest jasne, że przepis lub zasada przeciwnie odwrotnej dyskryminacji nie obowiązują w krajowym porządku prawnym²⁵, albo że dany środek może znaleźć zastosowanie wyłącznie do sytuacji krajowych, Trybunał powinien uznać brak swojej jurysdykcji, chyba że istnieją inne nadrzędne powody, żeby tego nie robił.

46. Istnieje w końcu trzecia linia orzecznicza, rozpoczynająca się wyrokiem w sprawie *Thomasdünger*²⁶, ostatnio potwierdzona wyrokiem w sprawie *Allianz Hungária Biztosító i in.* (zwana dalej „orzecnictwem na gruncie wyroku w sprawie *Thomasdünger*”), w ramach której Trybunał stwierdził, że ma właściwość do orzekania w trybie prejudycjalnym w przedmiocie pytań odnoszących

22 — Zobacz odniesienia do pośredniego stosowania przepisów Unii Europejskiej w wyroku w sprawie *Leur-Bloem*, pkt 26; zob. także wyrok z dnia 17 lipca 1997 r. w sprawie C-130/95 *Giloy*, Rec. s. I-4291, pkt 22. Zobacz także opinia rzecznika generalnego J. Kokotta z dnia 3 lipca 2007 r. w sprawie C-280/06 *ETI i in.*, Zb.Orz. s. I-10893, pkt 54, 55.

23 — Zobacz w szczególności wyroki: w sprawach połączonych *Reisch i in.*, pkt 26; w sprawie *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti*, pkt 29; wyrok z dnia 11 września 2003 r. w sprawie C-6/01 *Anomar i in.*, Zb.Orz. s. I-8621, pkt 41.

24 — Zobacz opinia rzecznika generalnego F.G. Jacobsa z dnia 26 października 1996 r. w sprawach połączonych od C-321/94 do 324/94 *Pistre i in.*, Rec. s. I-2343, pkt 37, 38; opinia rzecznika generalnego G. Cosmasa z dnia 25 marca 1995 r. w sprawie C-63/94 *Belgapom*, Rec. s. I-2467, pkt 14.

25 — Wyrok z dnia 21 czerwca 2012 r. w sprawie C-84/11 *Susisalo i in.*, pkt 21; ww. wyrok w sprawie *Omalet*, pkt 16, 17.

26 — Wyrok z dnia 26 września 1985 r. w sprawie 166/84, Rec. s. 3001.

się do prawa Unii Europejskiej w sytuacjach, w których stan faktyczny postępowania przed sądem odsyłającym sytuuje się poza zakresem stosowania prawa Unii, lecz w których przepisy tego prawa znajdują zastosowanie za pośrednictwem prawa krajowego, które przyjęło w stosunku do sytuacji czysto krajowych rozwiązania przewidziane w prawie Unii²⁷.

47. Ta trzecia linia orzecznictwa stanowi, moim zdaniem, następstwo orzecznictwa na gruncie wyroku w sprawie Guimont; w orzecznictwie tym zastosowanie odpowiednich przepisów prawa Unii Europejskiej w sprawach przed sądami odsyłającymi również było pośrednie i zależne od odesłania w przepisach krajowych wprost lub w sposób dorozumiany do tych przepisów prawa Unii Europejskiej.

48. Jak Trybunał wielokrotnie podkreślał, ani z treści art. 267 TFUE, ani z przedmiotu postępowania ustanowionego przez ten artykuł nie wynika, że autorzy traktatu zamierzali wyłączyć takie sytuacje z zakresu właściwości Trybunału²⁸. Ponadto Trybunał uznał istnienie określonego interesu Unii w tym, by celem uniknięcia przyszłych rozbieżności w wykładni, przepisy lub pojęcia przejęte z prawa Unii były interpretowane w sposób jednolity, bez względu na warunki, w jakich mają być stosowane²⁹.

49. Zatem Trybunał przyjął swoją właściwość w sprawach, gdzie, na przykład, krajowe zasady odnoszące się do ochrony konkurencji były widocznie sformułowane na wzór art. 101 i 102 TFUE, a wykładnia tych artykułów była potrzebna dla zastosowania odpowiadających im zasad krajowych w spójny sposób³⁰. Rozumowanie to było następnie przyjęte w sprawach dotyczących zasad podatkowych, które wdrażały przepisy dyrektywy, rozciągając je na podobne, czysto krajowe, sytuacje³¹; czy też zasad podatkowych wzorowanych na Wspólnotowym kodeksie celnym, w celu wprowadzenia jednolitej procedury dla porównywalnych sytuacji³².

50. Również tę linię orzecznictwa uważam za akceptowalną pod warunkiem ścisłego przestrzegania zasad, które leżą u jej podstaw: odniesienia do odpowiednich norm prawa UE nie muszą koniecznie być dokonywane w samym tekście podlegającego zastosowaniu prawa krajowego³³, jednakże muszą być wystarczająco jednoznaczne, lub, jak czasem określa to Trybunał, „bezpośrednie i bezwarunkowe”³⁴. Co istotniejsze, Trybunał posiada jurysdykcję w tych sprawach, tylko jeśli jest jasne, że wykładnia, jakiej dokona, będzie dla sądu krajowego wiążąca; w przeciwnym wypadku sprawa miałaby charakter hipotetyczny³⁵, wynikający z błędnego skorzystania z procedury przewidzianej w art. 267 TFUE³⁶.

27 — Wyżej wymienione wyroki: w sprawie Dzodzi, pkt 36, 37; w sprawie Leur-Bloem, pkt 25; wyroki: z dnia 14 grudnia 2006 r. w sprawie C-217/05 Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio, Zb.Orz. s. I-11987, pkt 19; z dnia 14 marca 2013 r. w sprawie C-32/11 Allianz Hungária Biztosító i in., pkt 17–23; z dnia 17 grudnia 1998 r. w sprawie C-2/97 IP, Rec. s. I-8597, pkt 59.

28 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie ETI i in., pkt 22 i przytoczone tam orzecznictwo.

29 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Allianz Hungária Biztosító i in., pkt 17–23. Przedstawiciele doktryny zauważają, że decyzje Trybunału w tych sprawach przyczyniają się do powstania „jus communae europeum”; zob. T. Tridimas, Knocking on heaven’s door: Fragmentation, efficiency and defiance in the preliminary reference procedure, *Common Market Law Review* (40) 2003, pkt 9–50, s. 47.

30 — Zobacz ww. wyroki: w sprawie ETI i in., pkt 19–29; w sprawie Allianz Hungária Biztosító i in.

31 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Leur-Bloem, pkt 25.

32 — Wyrok z dnia 11 stycznia 2001 r. w sprawie C-1/99 Kofisa Italia, Rec. s. I-207, pkt 30–32.

33 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Allianz Hungária Biztosító i in. Zobacz także opinia rzecznika generalnego J. Kokott w sprawie ETI i in., pkt 39.

34 — Wyroki: z dnia 21 grudnia 2011 r. w sprawie C-482/10 Cicala, Zb.Orz. s. I-14139, pkt 19 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 18 października 2012 r. w sprawie C-583/10 Nolan, pkt 47.

35 — Zobacz ww. wyroki: w sprawie Kleinwort Benson, pkt 16–25; w sprawie Allianz Hungária Biztosító i in., pkt 22, 23; w sprawie ETI i in., pkt 24–26; w sprawie Leur-Bloem, pkt 31; w sprawie Kofisa Italia, pkt 30, 31; w sprawie Adam, pkt 30–32; wyrok z dnia 7 stycznia 2003 r. w sprawie C-306/99 BIAO, Rec. s. I-1, pkt 92.

36 — Zobacz w tym względzie opinia 1/91 z dnia 4 grudnia 1991 r., Rec. s. I-6079, pkt 61. Zobacz także opinia rzecznika generalnego G. Tesaura w sprawie Kleinwort Benson, pkt 27.

51. Ostatecznie, ponieważ Trybunał ma właściwość do interpretowania jedynie przywołanych przepisów prawa Unii Europejskiej, a nie przepisów prawa krajowego odnoszących się do tych przepisów, jego rola musi pozostać ograniczona do ścisłych ram. Do sądu odsyłającego należy na przykład ocena granic, w jakich prawo krajowe może przewidywać zastosowanie przywołanych przepisów prawa Unii Europejskiej³⁷. Z tych samych powodów do sądu odsyłającego będzie należało zastosowanie wykładni dokonanej przez Trybunał do sprawy przed tym sądem³⁸.

52. Zatem obowiązkiem sądu krajowego jest uczynienie we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wzmianki w sposób jasny przedstawiającej wszelkie krajowe przepisy i zasady, które umożliwią Trybunałowi określenie, czy udzielnie przez niego odpowiedzi jest konieczne i czy odpowiedź ta będzie wiążąca dla tego sądu.

53. Podsumowując, jestem zdania, że w tych trzech liniach orzeczniczych Trybunał prawidłowo przyjął swoją jurysdykcję, ponieważ, pomimo tego, że wszystkie *faktyczne* elementy były ograniczone do jednego państwa członkowskiego, odpowiednie *prawne* elementy nie były.

54. Muszę jednak dodać, że jak wskazano powyżej, w niektórych sprawach Trybunał wydawał się stwierdzać swoją jurysdykcję na podstawie samych tylko domniemań, bez dokonywania jakiegokolwiek rzeczywistego badania, czy zostały spełnione odpowiednie warunki.

55. Uważam takie podejście za dość problematyczne. Jurysdykcja Trybunału w sprawach, które są czysto wewnętrzne dla państwa członkowskiego, stanowi wyjątek od ogólnej zasady i, jako taka, musi być interpretowana ściśle.

56. Podkreślić należy, że „duch współpracy”, który musi zajmować znaczące miejsce w ramach procedury prejudycjalnej działa w dwie strony³⁹. Trybunał powinien dołożyć wszelkich starań, żeby pomóc sądom odsyłającym w prawidłowej interpretacji przepisów prawa Unii Europejskiej, jednak sądy te również powinny starać się pomóc Trybunałowi, dostarczając mu wszelkich informacji i dowodów koniecznych dla zapewnienia, że może on sprawować swoją funkcję interpretacyjną zgodnie z celem art. 267 TFUE⁴⁰. Nabiera to szczególnej wagi, jeśli informacje i dowody, które mają być przedłożone przez sądy odsyłające, są niezbędne Trybunałowi dla ustalenia, że rzeczywiście posiada on jurysdykcję.

57. Bardziej ogólnie, problemy spowodowane nieprawidłowym opisem stanu faktycznego i prawnego odnoszącego się do przedstawionych pytań oczywiście nie ograniczają się tylko do spraw związanych z rynkiem wewnętrznym. Problemy te mogą powstać w związku z każdym pytaniem prejudycjalnym, niezależnie od dziedziny prawa Unii Europejskiej.

58. Brak przedłożenia przez sąd krajowy wszelkich potrzebnych informacji i dowodów odnoszących się do podstawowych kwestii sporu wydaje mi się równoznaczny z niespełnieniem wymagań określonych w art. 94 regulaminu postępowania przed Trybunałem⁴¹ i powinien prowadzić, co do zasady, do stwierdzenia przez Trybunał braku jurysdykcji; tam, gdzie to jest właściwe, Trybunał może również dokonać tego w trybie postanowienia z uzasadnieniem na podstawie art. 53 § 2 regulaminu postępowania⁴².

37 — Wyrok z dnia 25 czerwca 1992 r. w sprawie C-88/91 Federconsorzi, Rec. s. I-4035, pkt 10; wyrok w sprawie Dzodzi, pkt 41, 42.

38 — Zobacz na przykład ww. wyroki: w sprawie Allianz Hungária Biztosító i in., pkt 29; w sprawie ETI i in., pkt 51.

39 — Wyrok z dnia 16 grudnia 1981 r. w sprawie 244/80 Foglia, Zb.Orz. s. 3045, pkt 20.

40 — Już w 1974 r. Trybunał orzekł, że procedura odesłań prejudycjalnych „ma zasadnicze znaczenie dla zachowania [unijnego] charakteru prawa ustanowionego w traktacie i ma na celu zapewnienie, aby w każdych okolicznościach prawo to było takie samo we wszystkich państwach członkowskich [Unii Europejskiej]”; zob. wyrok z dnia 16 stycznia 1974 r. w sprawie 166/73 Rheinmühlen-Düsseldorf, Rec. s. 33, pkt 2.

41 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Foglia, pkt 17, 18.

42 — Wyrok z dnia 9 października 1997 r. w sprawie C-291/96 Grado i Bashir, Rec. s. I-5531, pkt 14; postanowienia: z dnia 23 marca 1995 r. w sprawie C-458/93 Saddik, Rec. s. I-511, pkt 18, 19; z dnia 25 maja 1998 r. w sprawie C-361/97 Nour, Rec. s. I-3101, pkt 19, 20.

59. Trybunał może rzecz jasna postanowić o wypełnieniu luki w pytaniu prejudycjalnym poprzez zwrócenie się o wyjaśnienia do sądu odsyłającego zgodnie z art. 101 regulaminu postępowania, względnie, tam, gdzie to możliwe, uzyskać potrzebne informacje z akt dołączonych do wniosku⁴³ lub z treści pism przedłożonych przez strony⁴⁴.

60. Te dodatkowe środki powinny być, moim zdaniem, traktowane jako wyjątek i stosowane tylko wtedy, gdy braki we wniosku są nieznaczne lub dotyczą kwestii, które nie mają dużego znaczenia dla pełnego zrozumienia zasadniczych kwestii. W mojej opinii wniosek prejudycjalny powinien stanowić samodzielny dokument zawierający wszelkie potrzebne informacje. Inne dokumenty powinny służyć jako dodatkowe źródła informacji⁴⁵ i nie mogą, moim zdaniem, ratować sytuacji, w których we wniosku prejudycjalnym brakuje informacji najbardziej podstawowych.

61. W zakresie, w jakim wniosek prejudycjalny jest niepełny lub niejasny, prawo państw członkowskich (i, odpowiednio, innych uczestników postępowania⁴⁶) do przedłożenia uwag w tych postępowaniach, w których mają interes, może zostać naruszone. Na przykład, pomimo tego, że akty prawne państw członkowskich są zredagowane w podobny sposób, jak też tego, że w poszczególnych porządkach prawnych mogą powstawać podobne problemy prawne, rządy państw członkowskich mogą nie podjąć interwencji tylko dlatego, że nie są w stanie właściwie ocenić przedmiotu lub zakresu postępowania⁴⁷. Może to być szkodliwe nie tylko dla samych stron, ale też może pozbawić Trybunał możliwości sprawowania jego funkcji orzeczniczej polegającej na odpowiedzi na pytania prejudycjalne zgodnie z art. 267 TFUE na podstawie wypowiedzi wszystkich zainteresowanych stron, dokonywanych w oparciu o pełne informacje⁴⁸.

62. Ponadto każda podejmowana przez Trybunał próba zebrania informacji pociąga za sobą czynienie mniej albo bardziej zaawansowanego użytku z ograniczonych zasobów Trybunału. W konsekwencji dodatkowe starania podejmowane przez Trybunał nie tylko mają negatywny wpływ na prawidłowe i szybkie rozpatrywanie tych spraw, ale mogą też, pośrednio, wpływać w pewnym stopniu na terminowość rozpatrywania innych spraw zawisłych przed Trybunałem.

63. Skoro poczyniłem już te ogólne uwagi, wróć teraz do kwestii dopuszczalności pytania, z którym zwrócił się TAR Lombardia.

2. Dopuszczalność pytania prejudycjalnego

64. Nie ulega wątpliwości, że wszystkie elementy w postępowaniu głównym ograniczają się do jednego państwa członkowskiego.

65. W świetle informacji zawartych w aktach sprawy wydaje się, że orzecznictwo wydane na gruncie wyroków w sprawie *Guimont i Thomasdünger* nie będzie miało do niej zastosowania, natomiast wydane na gruncie wyroku w sprawie *Oosthoek* już tak.

43 — Wyrok z dnia 3 marca 1994 r. w sprawie C-316/93 *Vaneetveld*, Rec. s. I-763, pkt 14; z dnia 7 grudnia 1995 r. w sprawie C-17/94 *Gervais i in.*, Rec. s. I-4353, pkt 21.

44 — Wyrok z dnia 17 maja 1994 r. w sprawie C-18/93 *Corsica Ferries*, Rec. s. I-1783, pkt 13; ww. wyrok w sprawie *Vaneetveld*, pkt 14.

45 — C. Barnard, E. Sharpston, *The changing face of Article 177 references*, (34)1997, *Common Market Law Review*, pkt 1113–1171, s. 1153.

46 — Uczestnicy ci mogą w istocie nie być świadomi zawartości dokumentów dołączonych do wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, które zazwyczaj nie są tłumaczone na inne języki. Ponadto mogą oni nie mieć dostępu do pism przedkładanych przez strony w postępowaniach głównych, jeśli nie zdecydowali wcześniej o wzięciu udziału poprzez przedłożenie uwag w tym postępowaniu.

47 — Trybunał miał już okazję, aby podkreślić, że „informacje przedłożone we wnioskach prejudycjalnych nie służą wyłącznie dostarczaniu Trybunałowi użytecznych informacji, ale też umożliwiają rządów państw członkowskich i innym zainteresowanym podmiotom przedłożenie uwag na podstawie art. 20 statutu Trybunału Sprawiedliwości”, oraz że „obowiązkiem Trybunału jest zabezpieczenie tej możliwości, przy wzięciu pod uwagę, że [na gruncie art. 20 statutu Trybunału Sprawiedliwości] zainteresowanym podmiotom doręczany jest jedynie wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym”. Zobacz na przykład postanowienie z dnia 8 października 2002 r. w sprawie C-190/02 *Viacom*, Rec. s. I-8287, pkt 14 i przytoczone tam orzecznictwo.

48 — C. Barnard, E. Sharpston, *op.cit.*, s. 1151.

66. W nawiązaniu do powyższego, to również na podstawie orzecznictwa wydanego na gruncie wyroku w sprawie Oosthoek Trybunał uznał w sprawie Blanco Pérez i Chao Gómez za dopuszczalne przedstawione przez sąd krajowy pytania prejudycjalne odnoszące się do przepisów ograniczających otwieranie nowych aptek w Asturii, niezależnie od tego, że kwestia niezgodności została podniesiona przez dwoje obywateli Hiszpanii, którzy nie korzystali ze swobód traktatowych. Trybunał rzeczywiście zauważył, między innymi, że „nie można wcale wykluczyć, że obywatele zamieszkali w innych niż Królestwo Hiszpanii państwach członkowskich byli lub są zainteresowani prowadzeniem aptek w Comunidad Autónoma de Asturias”⁴⁹.

67. Rozumiem powyższe w ten sposób, że niezależnie od tego, że wszystkie okoliczności są ograniczone do Hiszpanii, potencjalny skutek ograniczający wywierany przez przedmiotowe ustawodawstwo w stosunku do sytuacji transgranicznych był na tyle ewidentny, że Trybunał mógł natychmiast i bez trudności stwierdzić swoją jurysdykcję⁵⁰.

68. Rzeczywiście, jak zauważyła Komisja, faktyczne i prawne okoliczności tej sprawy są dość podobne do tych, które występują w tej chwili w sprawie przed TAR Lombardia. Uważam więc, że rozważania Trybunału z wyroku w sprawie Blanco Pérez i Chao Gómez są na zasadzie analogii równie aktualne w stosunku do tej sprawy. TAR Lombardia sugeruje w swoim wniosku prejudycjalnym, że przedmiotowe ustawodawstwo może mieć skutek ograniczający nie tylko w stosunku do Włoch, w zakresie, w jakim może zniechęcić obywateli mających miejsce zamieszkania w innych państwach członkowskich do prowadzenia działalności gospodarczej we Włoszech.

69. Wydaje mi się zatem, że wbrew stanowisku Federfarmy okoliczności niniejszej sprawy są inne niż w sprawie Sbarigia. W sprawie Sbarigia spór dotyczył możliwości uzyskania odstępstwa od obowiązujących godzin otwarcia dla określonej apteki, znajdującej się w określonej lokalizacji w gminie Rzym. Nie było jasne, jaki bezpośredni lub pośredni, faktyczny lub potencjalny wpływ decyzja w tej ostatniej sprawie mogła mieć na jakiegokolwiek przedsiębiorcę prowadzącego działalność w innym państwie członkowskim⁵¹. Trybunał zatem trafnie uznał przedstawione pytanie za niedopuszczalne.

70. Należałoby dodać, że wyrok w sprawie Sbarigia pozostaje w zgodzie z utrwaloną linią orzecznictwa. Ta sama konkluzja została osiągnięta przez Trybunał również w sprawie Woningstichting Sint Servatius⁵², w której zaskarżone ograniczenie swobodnego przepływu kapitału dotyczyło jednej konkretnej spółki, działającej na podstawie prawa tego państwa członkowskiego i nie było w stanie wywołać żadnego skutku dla rynku wewnętrznego. Tak samo w sprawie van Buynder⁵³ Trybunał nie orzekł w odniesieniu do prawa belgijskiego, według którego wykonywanie zawodu weterynarza było obwarowane szeregiem warunków (takich jak posiadanie kwalifikacji w zakresie weterynarii oraz wpis do rejestru chirurgów weterynaryjnych), czy było ono zgodne z art. 49 TFUE, z tego względu, że pytanie zostało przedstawione w kontekście postępowania karnego toczącego się przeciwko belgijskiemu obywatelowi na tej podstawie, że wykonywał on w Belgii czynności weterynarza bez spełnienia warunków przewidzianych w ww. przepisach.

49 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Blanco Pérez i Chao Gómez, pkt 40.

50 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Blanco Pérez i Chao Gómez, pkt 54, 55. Pragnę ponadto dodać, że w tej sprawie potencjalny skutek transgraniczny wynikał również z tego, że jeden z przepisów prawa krajowego wyraźnie faworyzował farmaceutów, którzy wykonywali zawód w Comunidad Autónoma de Asturias, tym samym pośrednio dyskryminując przedsiębiorców z innych państw członkowskich. Zobacz pkt 117 i nast. przedmiotowego wyroku.

51 — Zobacz w szczególności ww. wyrok w sprawie Sbarigia, pkt 25–29.

52 — Wyrok z dnia 1 października 2009 r. w sprawie C-567/07, Zb.Orz. s. I-9021, pkt 40–47.

53 — Wyrok z dnia 16 listopada 1995 r. w sprawie C-152/94, Rec. s. I-3981.

71. We wszystkich tych sprawach Trybunał trafnie uznawał, że zgodność z prawem środków zaskarżonych przez skarżących w postępowaniu głównym nie mogła zależeć od interpretacji zasad traktatowych odnoszących się do swobodnego przepływu osób, jako że nie można było zidentyfikować żadnego skutku transgranicznego. W niniejszej sprawie mamy jednak do czynienia z inną sytuacją. Z przyczyn wyjaśnionych w pkt 68 powyżej przedmiotowe ustawodawstwo jest objęte zakresem zastosowania art. 49 TFUE. W związku z tym poniżej dokładnie przeanalizuję kwestie merytoryczne podniesione w sprawie przed TAR Lombardia.

B – Analiza przedłożonego pytania

72. We wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym TAR Lombardia zmierza do uzyskania od Trybunału wskazówek co do tego, czy prawo krajowe, które zastrzega dla aptek sprzedaż produktów leczniczych, dla których potrzebna jest recepta, ale koszt obciąża kupującego, a nie SSN, jest zgodne z postanowieniami Unii Europejskiej w przedmiocie swobody przedsiębiorczości.

1. Istnienie ograniczenia

73. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem ograniczeniem w rozumieniu art. 49 TFUE jest każdy środek krajowy, który – nawet jeśli stosowany jest bez dyskryminacji ze względu na przynależność państwową – może utrudnić lub uczynić mniej atrakcyjnym korzystanie przez obywateli Unii z zagwarantowanej traktatem swobody przedsiębiorczości⁵⁴.

74. Wydaje mi się, że w niniejszym postępowaniu przed dokonaniem wykładni należy zidentyfikować rynek, na którym przedmiotowe ustawodawstwo ma wywoływać skutek ograniczający, przeszkadzając prowadzeniu działalności przez zagranicznych przedsiębiorców.

75. Ten element nie jest oczywisty. Wniosek prejudycjalny nie jest doprawdy dopracowany w tym punkcie, a skarżąca A. Venturini napomyka tylko ogólnie o ograniczających skutkach w stosunku do zawodowej działalności farmaceutów.

76. W tym zakresie pragnę zauważyć, że decyzje administracyjne podważane przez skarżące w postępowaniu głównym nie stanowią odmowy uwzględnienia wniosków o otwarcie apteki, ale jedynie wniosków o pozwolenie na sprzedaż określonych produktów leczniczych.

77. Rzeczywiście skarżące nie zakwestionowały zgodności z traktatem ani ustawodawstwa krajowego ograniczającego ilość aptek zgodnie z *planta organica*, ani ustawodawstwa zastrzegającego sprzedaż produktów leczniczych klasy A tylko dla aptek. Jedynymi kwestionowanymi przez nie przepisami są przepisy zabraniające im sprzedaży produktów leczniczych, dla których wymagana jest recepta, a których koszt obciąża kupującego.

78. Na podstawie powyższego wnioskuję, że możliwe skutki ograniczające włoskich przepisów spornych w niniejszej sprawie w stosunku do podstawowych swobód nie odnoszą się do otwierania we Włoszech aptek, ale punktów sprzedaży detalicznej, takich jak parafarmacie.

79. Następnym krokiem po zidentyfikowaniu dotkniętego tymi skutkami rynku wydaje się rozważenie, czy skutek ograniczający wynikający z tych przepisów jest objęty art. 49 TFUE. Innymi słowy, konieczne jest rozważenie, czy przedmiotowe ustawodawstwo może utrudniać prowadzenie działalności przez zagranicznych przedsiębiorców na włoskim rynku parafarmaceutycznym.

54 — Zobacz wyrok z dnia 14 października 2004 r. w sprawie C-299/02 Komisja przeciwko Niderlandom, Zb.Orz. s. I-9761, pkt 15 i przytoczone tam orzecznictwo; wyrok z dnia 21 kwietnia 2005 r. w sprawie C-140/03 Komisja przeciwko Grecji, Zb.Orz. s. I-3177, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo.

80. Federfarma podkreśla w swoich uwagach, że parafarmacie są, zasadniczo, zwykłymi sklepami sprzedającymi rozmaite produkty i jest mało prawdopodobne, aby zakaz sprzedaży określonych produktów leczniczych mógł zniechęcić zagranicznych przedsiębiorców do otwierania we Włoszech nowych parafarmacji.

81. Według mnie jednak, gdyby parafarmacie rzeczywiście były sklepami, których główna działalność jest zupełnie niezwiązana ze sprzedażą produktów leczniczych (jak supermarkety, stacje benzynowe, etc.), to nie wahałbym się zgodzić ze stanowiskiem Federfarmy i wnioskować, że wszelki skutek ograniczający wynikający z przedmiotowego ustawodawstwa musi być uznany za „zbyt niepewny i niebezpośredni”⁵⁵, „wyłącznie potencjalny”⁵⁶, „zbyt nieznaczny i przypadkowy”⁵⁷, a w rezultacie nieposiadający takiego charakteru, aby utrudniać dostęp do rynku.

82. Należy jednak zauważyć, że parafarmacie, pomimo iż nie są w pełni porównywalne z aptekami, posiadają jednak szereg cech wspólnych z tymi ostatnimi. Na przykład: i) podlegają szeregowi kontroli sanitarnych i farmaceutycznych, dokonywanych przez odpowiednie organy włoskie; ii) muszą posiadać odpowiednie wyposażenie dla zapewnienia optymalnych warunków przechowywania i dystrybucji produktów leczniczych; iii) nabywają produkty lecznicze w ramach tych samych kanałów dystrybucji, co apteki oraz, iv) muszą zapewnić informację o sprzedaży produktów leczniczych w drodze określonego kodu, przypisywanego przez ministerstwo zdrowia. Dodatkowo zarówno w aptekach, jak i w parafarmacjach sprzedaż produktów leczniczych musi zawsze być dokonywana w obecności wykwalifikowanego farmaceuty. Ponadto nie ulega wątpliwości, że podstawowa działalność parafarmacji jest związana z produktami służącymi zapewnieniu dobrostanu, zdrowia oraz, bardziej ogólnie, leczenia.

83. Podczas rozprawy w odpowiedzi na bezpośrednie pytanie skarżąca A. Venturini i Federfarma podały zdecydowanie różne szacunki odnośnie do ilości i wartości produktów leczniczych, na których sprzedaż skarżące próbują uzyskać zezwolenie. Wydaje mi się jednak, że żadne z tych szacunków nie pozwalają na zakwalifikowanie tej działalności jako nieistotnej.

84. W tych okolicznościach nie widzę powodu dla podważania analizy dokonanej przez sąd krajowy, zgodnie z którą przedmiotowe ustawodawstwo rzeczywiście wywiera skutek ograniczający i może przeszkadzać prowadzeniu we Włoszech działalności przez przedsiębiorców zainteresowanych sprzedażą tych produktów leczniczych.

85. W świetle powyższych rozważań skłaniam się ku wnioskowi, że przedmiotowe ustawodawstwo stanowi ograniczenie dla swobody przedsiębiorczości na gruncie art. 49 TFUE. W każdym razie jednakże ta kwestia nie jest kluczowa dla odpowiedzi, która ma zostać udzielona sądowi krajowemu, ponieważ, co zaraz wyjaśnię, przedmiotowe ustawodawstwo jest uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego.

2. Uzasadnienie ograniczenia

86. Trybunał konsekwentnie twierdzi, że ograniczenia swobody przedsiębiorczości, które są stosowane bez dyskryminacji ze względu na obywatelstwo, mogą być uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego, pod warunkiem że są właściwe dla zagwarantowania realizowanego celu i nie wykraczają poza to, co niezbędne dla osiągnięcia tego celu⁵⁸.

55 — Wyrok z dnia 7 marca 1990 r. w sprawie C-69/88 Krantz, Rec. s. I-583, pkt 11; wyrok z dnia 14 lipca 1994 r. w sprawie C-379/92 Peralta, Rec. s. I-3453, pkt 24; wyrok z dnia 30 listopada 1995 r. w sprawie C-134/94 Esso Española, Rec. s. I-4223, pkt 24; wyrok z dnia 3 grudnia 1998 r. w sprawie C-67/97 Bluhme, Rec. s. I-8033, pkt 22.

56 — Wyrok z dnia 16 grudnia 1992 r. w sprawie C-169/91 B & Q, Rec. s. I-6635, pkt 15.

57 — Wyrok z dnia 26 maja 2005 r. w sprawie C-20/03 Burmanjer i in., Zb.Orz. s. I-4133, pkt 31.

58 — Wyrok z dnia 10 marca 2009 r. w sprawie C-169/07 Hartlauer, Zb.Orz. s. I-1721, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo; wyrok z dnia 19 maja 2009 r. w sprawach połączonych C-171/07 i C-172/07 Apothekerkammer des Saarlandes i in., Zb.Orz. s. I-4171, pkt 25.

87. Ponieważ nie ulega wątpliwości, że przedmiotowe ustawodawstwo znajduje zastosowanie bez dyskryminacji na gruncie obywatelstwa, nasze badanie musi się skoncentrować, w pierwszej kolejności, na tym, jakie cele są osiągane przez to ustawodawstwo, oraz, po drugie, czy ograniczenie to jest zgodne z zasadą proporcjonalności.

88. Jeśli chodzi o pierwszą kwestię, pragnę na wstępie zauważyć, że odpowiednie włoskie ustawodawstwo jest raczej obszerne i złożone i nie pozwala na łatwą identyfikację jego celu przez dokonującego wykładni. Ponadto uwagi rządu włoskiego na piśmie są, niestety, wyjątkowo lakoniczne i zawierają jedynie szereg niejasnych stwierdzeń odnoszących się do celów w postaci ochrony zdrowia publicznego poprzez unikanie nadmiernej konsumpcji produktów leczniczych oraz ochrony środków publicznych poprzez powstrzymanie nieprawidłowego gospodarowania ograniczonymi środkami publicznymi, które mogą zostać przeznaczone na zdrowie publiczne.

89. Chociaż powyższe cele w teorii oczywiście mogą stanowić akceptowalne uzasadnienia⁵⁹, to ich adekwatność w sprawie przed sądem odsyłającym wydaje się raczej wątpliwa. Należy jeszcze raz przypomnieć, że przedmiotowe ustawodawstwo dotyczy jedynie produktów leczniczych sprzedawanych na receptę, za które płaci kupujący, a nie SSN, a zatem zarówno popyt, jak i podaż są ustalone. Nie rozumiem zatem, w jaki sposób uzasadnione cele, które przytacza rząd włoski, mogą być osiągnęte przez przedmiotowe ustawodawstwo.

90. Jednakże argumenty stron w tej kwestii nie są decydujące. Znacznie ważniejsza, moim zdaniem, jest możliwość identyfikacji przez Trybunał obiektywnych celów, do których osiągnięcia zmierza przedmiotowe ustawodawstwo, przez przyjrzenie się treści samych przepisów krajowych w wykładni i stosowaniu przyjętych przez sądy krajowe⁶⁰.

91. W niniejszej sprawie w wykonaniu tego zadania pomagają Trybunałowi informacje zawarte w odesłaniu prejudycjalnym, a także niektóre wyroki włoskiego trybunału konstytucyjnego, do których strony obszernie odnosiły się w ramach swoich ustnych i pisemnych wypowiedzi.

92. W odesłaniu prejudycjalnym TAR Lombardia twierdzi, że celem ustawodawstwa włoskiego jest ochrona zdrowia publicznego przez zapewnienie równomiernej dystrybucji produktów leczniczych na terytorium całego państwa poprzez zapobieganie koncentracji aptek w bardziej atrakcyjnych handlowo lokalizacjach.

93. Te stwierdzenia zostały potwierdzone w szeregu orzeczeń wydanych przez włoski trybunał konstytucyjny, który konsekwentnie twierdził, że skomplikowane przepisy dotyczące aptek mają na celu zapewnienie ochrony i kontroli dostępu obywateli do produktów leczniczych, zapewniając w ten sposób ochronę podstawowego prawa do zdrowia⁶¹. Włoski trybunał konstytucyjny stwierdził ponadto, że usługi farmaceutyczne są regulowane celem zapewnienia prawidłowej dystrybucji produktów leczniczych⁶². Tak samo istotna jest okoliczność, że według Trybunału Konstytucyjnego celem tego ustawodawstwa jest konkretnie zapewnienie, aby można było na usługach farmaceutycznych polegać pod kątem czasu i miejsca ich świadczenia, oraz ustalenie rejonizacji dla farmaceutów w celu wykluczenia likwidacji lokalnych aptek, która mogłaby negatywnie wpłynąć na zrównoważony rozkład aptek na terytorium państwa⁶³.

59 — Zobacz w szczególności wyrok w sprawach połączonych *Apothekerammer des Saarlandes i in.*, pkt 33; wyrok z dnia 19 maja 2009 r. w sprawie C-531/06 *Komisja przeciwko Włochom*, Zb.Orz. s. I-4103, pkt 57.

60 — Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału zakres krajowych przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych winien być oceniany z uwzględnieniem ich wykładni przyjętej przez sądy krajowe (wyroki: z dnia 16 grudnia 1992 r. w sprawach połączonych C-132/91, C-138/91 i C-139/91 *Katsikas i in.*, Rec. s. I-6577, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 18 lipca 2007 r. w sprawie C-490/04 *Komisja przeciwko Niemcom*, Zb.Orz. s. I-6095, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo).

61 — Wyroki Corte costituzionale: z dnia 10 marca 2006 r., nr 87, pkt 3; z dnia 14 grudnia 2007 r., nr 430, pkt 4.2.1.

62 — Wyrok Corte costituzionale z dnia 14 grudnia 2007 r., nr 430, pkt 4.2.1.

63 — Wyrok Corte costituzionale z dnia 4 lutego 2003 r., nr 27, pkt 3.2.

94. W tym kontekście chciałbym jeszcze raz powtórzyć, że jak konsekwentnie utrzymywał Trybunał, na podstawie art. 52 ust. 1 TFUE ochrona zdrowia publicznego może usprawiedliwiać ograniczenia podstawowych swobód gwarantowanych traktatem, takich jak swoboda przedsiębiorczości⁶⁴. Ograniczenia swobody przedsiębiorczości mogą w szczególności być uzasadnione celem zapewnienia pewnego i należytej jakości zaopatrzenia ludności w produkty lecznicze⁶⁵.

95. Trybunał potwierdził w wyroku w sprawie Blanco Pérez i Chao Gómez, że cel zapewnienia, by dystrybucja produktów leczniczych odpowiadała potrzebom ludności, za pomocą powszechnej i zrównoważonej sieci aptek, za pomocą której lokalizacja tych aptek jest gwarantowana również w mniej atrakcyjnych handlowo miejscach, może być uzasadniony nadrzędnymi względami interesu ogólnego⁶⁶.

96. Nie widzę powodu, dla którego ustalenia Trybunału w sprawie Blanco Pérez i Chao Gómez w tym zakresie miałyby nie znaleźć zastosowania również w niniejszej sprawie. Przyznać należy, że rząd włoski nie przywołał wyraźnie tego argumentu. Jednakże wydaje mi się nie do przyjęcia, aby w dwóch sprawach, które zasadniczo są identyczne, Trybunał miał dojść do innych wniosków tylko dlatego, że w jednej sprawie pełnomocnik przedstawił spójną i szczegółową argumentację prawną, a w drugiej sprawie argumentacji wyraźnie zabrakło. Stoję zatem na stanowisku, że cele przedmiotowego ustawodawstwa mogą stanowić ważne usprawiedliwienie dla ograniczenia swobody przedsiębiorczości na gruncie art. 49 TFUE.

97. Drugą i ostatnią kwestią prawną wymagającą zbadania jest kwestia, czy ograniczenie wprowadzone przez przedmiotowe ustawodawstwo jest zgodne z zasadą proporcjonalności. Jak wspomniano powyżej, w odróżnieniu od sytuacji w sprawie Blanco Pérez i Chao Gómez, w niniejszej sprawie skarżące w istocie nie zmierzają do otwierania nowych parafarmacji, ale tylko do uzyskania pozwolenia na sprzedaż w posiadanych przez nie parafarmacjach określonych produktów leczniczych, których sprzedaż jest zarezerwowana dla aptek.

98. Nadal jednak różnica pomiędzy tymi dwiema sprawami wydaje mi się w tym miejscu nieistotna. Oczywiście jest bowiem, że szczególny reżim, jaki ustawodawstwo włoskie ustanowiło dla aptek, byłby przynajmniej częściowo zagrożony, jeśli inne rodzaje punktów sprzedaży miałyby posiadać pozwolenia na oferowanie produktów leczniczych, których sprzedaż jest obecnie zarezerwowana dla aptek.

99. W systemie prawa włoskiego aptekom powierzono świadczenie usług pożytku publicznego i, w tym celu, są one poddane licznym szczególnym obowiązkom i podlegają określonym ograniczeniom w odniesieniu do sposobu wykonywania przez nie działalności. Skarżące nie zaprzeczają, że część z tych obowiązków i ograniczeń nie dotyczy innych punktów sprzedaży detalicznej, a zwłaszcza parafarmacji.

100. Te obowiązki i ograniczenia pociągają za sobą poważne dodatkowe koszty dla aptek. Nie można wykluczyć, że poważne zmniejszenie ich monopolu na produkty lecznicze wystawiłoby niektóre z tych aptek na ryzyko utraty płynności finansowej, pozbawiając ich odpowiedniego dochodu. Tak jak otwarcie nowych aptek w sprawie Blanco Pérez i Chao Gómez, poszerzenie zakresu produktów leczniczych oferowanych przez parafarmacje mogłoby spowodować pozbawienie aptek poważnych środków.

101. To, czy i na jakich warunkach parafarmacje mogłyby uzyskiwać zezwolenia na sprzedaż produktów leczniczych innych klas bez zagrożenia systemu dystrybucji na terytorium Włoch, ustanowionego przez tamtejsze ustawodawstwo, w sposób oczywisty nie należy do decyzji Trybunału.

64 — Zobacz między innymi wyroki: w sprawie Hartlauer, pkt 46; w sprawach połączonych Apothekerammer des Saarlandes i in., pkt 27.

65 — Wyrok z dnia 19 maja 2009 r. w sprawie C-531/06 Komisja przeciwko Włochom, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo; ww. wyrok w sprawach połączonych Apothekerammer des Saarlandes i in., pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo.

66 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Blanco Pérez i Chao Gómez, pkt 70–73 i przytoczone tam orzecznictwo.

102. W tym kontekście należy przypomnieć, że Trybunał niezmiennie twierdził, że traktaty nie odbierają państwu członkowskiemu kompetencji do organizowania ich systemów zabezpieczenia społecznego oraz, w szczególności, do przyjmowania przepisów regulujących organizację świadczące usługi medyczne, jak apteki⁶⁷. Wykonując te kompetencje, państwa członkowskie muszą jednak pozostawać w zgodzie z prawem Unii Europejskiej, a w szczególności z postanowieniami traktatowymi odnoszącymi się do podstawowych swobód, ponieważ postanowienia te zabraniają państwu członkowskiemu wprowadzania lub utrzymywania nieuzasadnionych ograniczeń w korzystaniu z tych wolności w sektorze ochrony zdrowia⁶⁸.

103. Przy wykładni powyższych zasad Trybunał wskazał, że przy ocenie poszanowania tego obowiązku należy uwzględnić okoliczność, że zdrowie i życie ludzi ma pierwszorzędne znaczenie pośród dóbr i interesów chronionych traktatem oraz że do państw członkowskich należy decyzja o poziomie, na którym chcą zapewnić ochronę zdrowia publicznego, oraz sposobie osiągnięcia tego poziomu. Ponieważ poziom ten może być różny w różnych państwach członkowskich, państwu członkowskiemu należy pozostawić pewien zakres uznania⁶⁹.

104. Trybunał w końcu wskazał, że w przypadku gdy istnieje niepewność co do istnienia lub wagi zagrożeń dla zdrowia ludzi, ważne jest, by państwo członkowskie mogło podjąć środki ochronne, nie czekając na pełne urzeczywistnienie się tych zagrożeń⁷⁰.

105. Oznacza to, że w sytuacji niepewności państwo członkowskie może przyjąć regulacje, w drodze których może uniknąć ryzyka, że niektóre części jego terytorium pozostaną bez odpowiedniej ilości aptek, albo zminimalizować to ryzyko, a w konsekwencji, ryzyko braku pewnego i należytej jakości zaopatrzenia ludności w produkty lecznicze⁷¹.

106. Gwarancje, że wszystkie produkty lecznicze wydawane na receptę (niezależnie od tego, kto pokrywa koszty), mogą być sprzedawane tylko w aptekach, wydają się przewidziane dokładnie w celu uniknięcia takiego ryzyka. W niniejszym postępowaniu nie zostało ujawnione nic, co sugerowałoby możliwość istnienia innych środków, stanowiących alternatywę wobec środka przewidzianego w przedmiotowych przepisach, oferujących ten sam poziom zapewnienia państwu realizacji zamierzonych celów, a jednocześnie mniej restrykcyjnych dla przedsiębiorców.

107. Uważam zatem, że przedmiotowe ustawodawstwo jest zgodne z zasadą proporcjonalności.

67 — Zasada ta została potwierdzona w motywie 26 preambuły dyrektywy 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (Dz.U. L 255, s. 22), który stanowi: „Niniejsza dyrektywa nie zapewnia koordynacji wszystkich wymogów w zakresie podejmowania i wykonywania działalności w dziedzinie farmacji. W szczególności kwestie rozmieszczenia geograficznego aptek i monopolu na wydawanie produktów leczniczych powinny pozostać w kompetencji państw członkowskich. Dyrektywa nie wprowadza żadnych zmian w przepisach ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich wprowadzających zakaz wykonywania przez spółki niektórych czynności w dziedzinie farmacji lub uzależniających wykonywanie tych czynności od spełnienia określonych warunków”.

68 — Zobacz ww. wyroki: w sprawie Hartlauer, pkt 29; w sprawie C-531/06 Komisja przeciwko Włochom, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo; w sprawach połączonych Apothekerkammer des Saarlandes i in., pkt 18 i przytoczone tam orzecznictwo.

69 — Wyrok z dnia 11 września 2008 r. w sprawie C-141/07 Komisja przeciwko Niemcom, Zb.Orz. s. I-6935, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo; wyrok w sprawach połączonych Apothekerkammer des Saarlandes i in., pkt 19 i przytoczone tam orzecznictwo.

70 — Wyżej wymienione wyroki: w sprawach połączonych Apothekerkammer des Saarlandes i in., pkt 30; w sprawie Blanco Pérez i Chao Gómez, pkt 74.

71 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Blanco Pérez i Chao Gómez, pkt 75.

IV – Wnioski

108. Wobec powyższego proponuję, aby Trybunał udzielił następującej odpowiedzi na pytanie przedstawione przez Tribunale Amministrativo Regionale della Lombardia (Włochy):

Artykuł 49 TFUE należy interpretować w ten sposób, że nie stoi na przeszkodzie ustawodawstwu krajowemu takiemu jak będące przedmiotem postępowania głównego, które zastrzega dla aptek sprzedaż produktów leczniczych, dla których wymagana jest recepta, ale których koszt pokrywany jest przez konsumenta.