



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
NILSA WAHLA,
predstavljeni 12. marca 2015¹

Zadeva C-497/12

Davide Gullotta
Farmacia di Gullotta Davide & C. Sas
proti
Ministero della Salute
Azienda Sanitaria Provinciale di Catania
(Predlog za sprejetje predhodne odločbe,

ki ga je vložilo Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia ((Italija))

„Predlogi za sprejetje predhodne odločbe — Pristojnost Sodišča — Dopustnost vprašanj — Dejanski elementi v postopku v glavni stvari, ki so omejeni na ozemlje ene države članice — Področje uporabe Listine Evropske unije o temeljnih pravicah — Svoboda ustanavljanja — Javno zdravje — Trgovine s parafarmacevtskimi izdelki“

1. Sodišče je v svoji sodni praksi stalno poudarjalo, da je postopek za sprejetje predhodne odločbe instrument sodelovanja med Sodiščem Evropske unije in nacionalnimi sodišči, s katerim prvo zagotavlja drugim razlago prava Unije, ki jo nacionalna sodišča rabijo za rešitev spora, o katerem odločajo.² Sodišče je tudi poudarilo duh medsebojnega sodelovanja, ki je značilen za ta postopek in ki zahteva, da nacionalna sodišča upoštevajo nalogo, zaupano Sodišču, namreč pomoč pri izvajanju sodne oblasti v državah članicah, in ne podajanje posvetovalnih mnenj o splošnih ali hipotetičnih vprašanjih.³

2. Ta načela so dandanes toliko pomembnejša, saj se od Sodišča leto za letom zahteva izdaja prej nepredstavljivega števila odločb, pri večini katerih gre prav za predloge za sprejetje predhodne odločbe.⁴ Pri nekaterih predlogih za sprejetje predhodne odločbe mora Sodišče razlagati določbe na novih področjih prava Unije, pri drugih pa mora uporabiti temeljna načela pravnega reda Unije v novih okoliščinah, kar lahko porodi še posebej občutljiva etična in družbenopolitična vprašanja.⁵

1 — Jezik izvirnika: angleščina.

2 — Glej na primer sodbi *The Chartered Institute of Patent Attorneys* (C-307/10, EU:C:2012:361, točka 31) in *Danske Slagterier* (C-445/06, EU:C:2009:178, točka 65). Glej tudi sodbo *Meilicke* (C-83/91, EU:C:1992:332, točka 22).

3 — Glej med številnimi drugimi sodbe *Kamberaj* (C-571/10, EU:C:2012:233, točka 41), *Zurita García in Choque Cabrera* (C-261/08 in C-348/08, EU:C:2009:648, točka 36) in *Schneider* (C-380/01, EU:C:2004:73, točka 23).

4 — V zadnjih letih je prisoten stalen porast prejetih zadev. Ta pojav je dosegel vrhunec v letu 2013, ko je Sodišče izdalo največje število sodb in tudi prejelo največje število novih zadev. V tem letu so predlogi za sprejetje predhodne odločbe znašali skoraj 60 % teh zadev (glej *Letno poročilo* Sodišča za leto 2013).

5 — Naj jih omenim le nekaj: sodbe *Pringle* (C-370/12, EU:C:2012:756) *Z* (C-363/12, EU:C:2014:159), *D* (C-167/12, EU:C:2014:169), *International Stem Cell Corporation* (C-364/13, EU:C:2014:2451) in zadeva *Gauweiler* in drugi (C-62/14, v kateri postopek še poteka).

3. Čeprav je bilo Sodišče v preteklosti sorazmerno zadržano glede tega, da se izreče za nepristojno v zvezi s členom 267 PDEU, ter velikodušno pri presoji dopustnosti zahtev, se lahko zdaj vprašamo, ali ne bi moralo Sodišče pri teh vprašanjih zavzeti strožjega stališča. Kot sem trdil ob drugi priložnosti, ima lahko občutna razširitev pristojnosti Sodišča zaradi začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe skupaj s povečanjem članstva v Evropski uniji v zadnjem desetletju znaten vpliv na sposobnost Sodišča za končanje postopkov s potrebno hitrostjo ob hkratnem zagotavljanju kakovosti sodb.⁶

4. Po mojem mnenju ponuja obravnavana zadeva priložnost za nadaljnja pojasnila o sodni praksi Sodišča o teh vprašanjih, tako da se opozori na nekatere novejšje odločitve Sodišča, ki verjetno kažejo na določen razvoj. Menim, da je ta razvoj v skladu z analizo, ki je prikazana v teh sklepnih predlogih.

I – Pravni okvir

5. V Italiji je zakon št. 468/1913 opredelil opravljanje farmacevtskih storitev kot „primarno državno dejavnost“, ki jo lahko izvajajo le občinske lekarne ali zasebne lekarne z državno koncesijo. Pripravljen je bil upravni instrument za nadzor nad dobavo: „pianta organica“, ki je neke vrste teritorialna mreža, namenjena zagotavljanju enakomerne dobave zdravil po celotnem ozemlju države. Še več, s poznejšo kraljevo uredbo št. 1265/1934 je bila prodaja zdravil omejena izključno na lekarne (člen 122).

6. Zakon št. 537/1993 je pozneje prerazporedil zdravila na podlagi skupin: „skupina A“ za nujna zdravila in zdravila za kronične bolezni; „skupina B“ za zdravila (razen tistih, ki spadajo v „skupino A“), ki so zelo pomembna za zdravljenje, in „skupina C“ za zdravila, razen tistih, ki spadajo v skupino A ali B. Člen 8(14) zakona št. 537/1993 določa, da zdravila, ki spadajo v skupini A ali B, v celoti plača „Servizio Sanitario Nazionale“ (SSN) (italijanska nacionalna zdravstvena služba), medtem ko zdravila iz skupine C v celoti plača kupec.

7. Pozneje je bila s členom 85(1) zakona št. 388/2000 odpravljena „skupina B“, s členom 1 zakona št. 311/2004 pa je bila ustvarjena nova kategorija zdravil – „skupina Ca“ – ki zajema zdravila, za katera ni potreben recept in ki se lahko javno oglašujejo, v nasprotju z zdravili iz drugih kategorij (običajno se imenujejo „zdravila v prosti prodaji“). Podobno kot zdravila iz skupine C tudi zdravila iz skupine Ca plača kupec.

8. Z uredbo-zakonom št. 223/2006, pozneje preoblikovano v zakon št. 248/2006, je bilo dovoljeno odpiranje novih trgovin, ki niso lekarne. Običajno se imenujejo „trgovine s parafarmacevtskimi izdelki“, v katerih je dovoljena prodaja zdravil na prostem trgu (v nadaljevanju: skupina Ca).

9. Nedavno so bile z uredbo-zakonom št. 201/2011, preoblikovano v zakon št. 214/2011, še bolj razširjene kategorije zdravil, ki jih je mogoče prodajati v trgovinah s parafarmacevtskimi izdelki, tako da lahko zdaj ponudijo javnosti nekatera od zdravil iz skupine C, za katera ni potreben zdravniški recept. Ta zakonodaja je bila prenesena z ministrsko uredbo z dne 18. aprila 2012. Nazadnje, z uredbo-zakonom št. 1/2012, spremenjeno v zakon št. 27/2012, je bilo povečano število lekarn, določenih v „pianta organica“: od ene lekarne na vsakih 4500 oseb zdaj zakon določa, da mora biti ena lekarna na vsakih 3300 oseb.

II – Dejansko stanje, postopek in vprašanja za predhodno odločanje

10. Davide Giuseppe Gullotta (v nadaljevanju: tožeča stranka) je usposobljen za opravljanje poklica farmacevta in je vpisan v Ordine dei Farmacisti di Catania (lekarniška zbornica v Catanii) ter v Italiji vodi trgovino s parafarmacevtskimi izdelki.

6 — Glej moje sklepne predloge v združenih zadevah Venturini in drugi (od C-159/12 do C-161/12, EU:C:2013:529 (v nadaljevanju: Venturini), točke od 22 do 25).

11. V zadevi, ki jo obravnava predložitveno sodišče, je tožeča stranka pred Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (v nadaljevanju: TAR Sicilia) izpodbijala ukrep Ministero della Salute (ministrstvo za zdravje) št. 0034681 z dne 13. avgusta 2011, s katerim je bila zavrnjena zahteva tožeče stranke za izdajo dovoljenja za prodajo zdravil, predpisanih na recept, ki niso upravičena do povračila od SSN. Tožeča stranka je trdila, da italijanska zakonodaja, ki jo je v izpodbijanem ukrepu uporabilo Ministero della Salute, iz več razlogov ni v skladu s pravom Unije.

12. V okviru tega postopka je italijansko sodišče, ki je dvomilo o združljivosti sporne italijanske zakonodaje s pravom Unije, prekinilo postopek in v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

- „1. Ali načela svobode ustanavljanja, prepovedi diskriminacije in varstva konkurence iz člena 49 PDEU in naslednjih nasprotujejo nacionalni zakonodaji, ki farmacevtu, ki ima dovoljenje za opravljanje dejavnosti in je vpisan v ustrezno lekarniško zbornico, vendar ni lastnik trgovine iz ‚pianta organica‘ [organigram], v trgovini s parafarmacevtskimi izdelki, katere lastnik je, ne dovoljuje maloprodaje plačljivih zdravil na recept, ki jih ne plača Servizio sanitario nazionale, ampak jih v celoti plača kupec, in ki v tem sektorju prepoveduje tudi prodajo določenih kategorij farmacevtskih izdelkov ter določa kvote trgovin, ki jih je mogoče odpreti na nacionalnem ozemlju?
 2. Ali je treba člen 15 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah [v nadaljevanju: Listina] razlagati tako, da načelo, ki je v njem določeno, velja brez omejitev tudi za poklic farmacevta, ne da bi pomembnost tega poklica za javnost upravičevala različne ureditve glede prodaje zdravil iz prvega vprašanja za lastnike lekarn in lastnike trgovin s parafarmacevtskimi izdelki?
 3. Ali je treba člena 102 [PDEU] in 106 [PDEU] razlagati tako, da prepoved zlorabe prevladujočega položaja brez omejitev velja za poklic farmacevta, kadar ima farmacevt, ki je lastnik tradicionalne lekarne in prodaja zdravila v skladu s sporazumom, sklenjenim [s SSN], korist od prepovedi za lastnike trgovin s parafarmacevtskimi izdelki, da prodajajo zdravila iz skupine C, ne da bi bilo to upravičeno z nespornimi posebnostmi farmacevtskega poklica, ki so povezane z javnim interesom varovanja javnega zdravja?“
13. TAR Sicilia je po vročitvi kopije sodbe Sodišča v združenih zadevah Venturini,⁷ ki so se nanašale na isto nacionalno zakonodajo, kot je ta v postopku pred njim, z dopisom z dne 1. avgusta 2014 obvestilo Sodišče, da vztraja pri drugem in tretjem predloženem vprašanju.
14. Pisna stališča v tem postopku so vložili D. Gullota, Federfarma, italijanska, grška in španska vlada ter Komisija. Sodišče je odločilo, da obravnave ne bo.

III – Analiza

15. Preden se enega za drugim lotim vsakega od predloženih vprašanj, menim, da je koristnih nekaj uvodnih pojasnil glede dveh sicer različnih, a tesno povezanih pojmov: pristojnosti Sodišča na podlagi člena 267 PDEU in dopustnosti predlogov za sprejetje predhodnih odločb. Očitno namreč stranke, ki so v obravnavanem postopku predložile pisna stališča, nekako zamenjujejo ta pojma. To ni nič nenavadnega, saj Sodišče v sodni praksi v preteklosti ni vedno uporabljalo usklajene terminologije.

⁷ — Od C-159/12 do C-161/12, EU:C:2013:791.

A – Uvodna pojasnila o pristojnosti Sodišča in dopustnosti predlogov za sprejetje predhodne odločbe

16. Vloga in naloge Sodišča so, tako kot velja za katero koli drugo institucijo Evropske unije, urejene z načelom prenosa pristojnosti. V zvezi s tem člen 13(2) PEU določa: „[v]saka institucija deluje v mejah pristojnosti, ki so ji dodeljene s Pogodbama, in v skladu s postopki, pogoji in cilji, ki jih določata Pogodbi“.

17. Tako se pristojnost Sodišča izraža v sistemu pravnih sredstev, ki ga določata Pogodbi, ki so na voljo, le če so izpolnjeni pogoji iz upoštevni določb.⁸

18. Člen 267 PDEU v zvezi s postopkom predhodnega odločanja izrecno pogojuje pristojnost Sodišča z nekaj pogoji.⁹ Natančneje, v skladu s prvim odstavkom te določbe se morajo predložena vprašanja nanašati na določbe prava Unije, katerih razlaga ali veljavnost je sporna v postopku v glavni stvari. Dalje, v skladu z drugim odstavkom te določbe mora biti organ, ki poda predlog, sodišče države članice, odločitev o predloženem vprašanju pa mu mora omogočiti, da v postopku v glavni stvari izreče sodbo. Zadnji pogoj zahteva, da mora pred predložitvenim sodiščem obstajati dejanski spor in da mora biti odgovor, ki naj ga poda Sodišče, upošteven za rešitev tega spora.¹⁰

19. Ti pogoji morajo biti izpolnjeni ne le, ko nacionalno sodišče pri Sodišču začne postopek, ampak med celotnim postopkom. Če ti pogoji niso izpolnjeni ali niso več izpolnjeni, se mora Sodišče izreči za nepristojno, kar lahko stori kadar koli med postopkom.¹¹

20. Če po drugi strani informacije, ki jih je posredovalo predložitveno sodišče, ne zadostujejo, da bi Sodišče lahko zagotovo ugotovilo, ali je pristojno, oziroma dalo odgovor, ki lahko koristi predložitvenemu sodišču, je mogoče predlog za sprejetje predhodne odločbe razglasiti za nedopusten. Informacije, ki morajo biti vsebovane v predlogu za sprejetje prehodne odločbe, so določene v členu 94 Poslovnika. Te informacije imajo v bistvu dvojni namen: ne služijo samo temu, da bi Sodišče lahko dalo koristne odgovore, temveč tudi temu, da bi vlade držav članic in druge zainteresirane stranke dobile možnost predstaviti svoja stališča v skladu s členom 23 Statuta Sodišča.¹²

21. Zgoraj opisana položaja (nepristojnost in nedopustnost predloga) se tako nanašata na različni postopkovni vprašanji. Medtem ko nepristojnost v bistvu odraža omejitev pristojnosti Sodišča, saj mu v nekaterih položajih ni dana pristojnost za odločanje, pa pride do nedopustnosti praviloma zaradi postopkovne napake, ker predložitveno sodišče ni spoštovalo postopkovnih pravil.

22. Zato bi teoretično bilo treba razlikovati ta položaja.¹³ Vendar obstaja v zvezi s tem razlikovanjem tudi bolj praktičen vidik. Nepristojnosti predložitveno sodišče načeloma ne more popraviti. Zato predloga za sprejetje predhodne odločbe, ki je zavržen zaradi nepristojnosti, Sodišče ne bo nikoli obravnavalo, razen če je očitno, da obstajajo bistveni dejanski elementi, ki Sodišču niso bili znani.¹⁴ Nasprotno pa lahko nacionalno sodišče, katerega predlog se šteje za nedopusten, če je primerno, predloži Sodišču nov predlog za sprejetje prehodne odločbe, ki izpolnjuje vse pogoje iz člena 94 Poslovnika.¹⁵

8 — Glej v tem smislu sodbo *Unión de Pequeños Agricultores/Svet* (C-50/00 P, EU:C:2002:462, točki 44 in 45).

9 — Glej sodbo *Torralbo Marcos* (C-265/13, EU:C:2014:187, točka 27 in navedena sodna praksa).

10 — O tem vprašanju glej moje sklepne predloge v združenih zadevah *Torresi* (C-58/13 in C-59/13, EU:C:2014:265, točke od 19 do 81).

11 — Glej člen 100(2) Poslovnika Sodišča (v nadaljevanju: Poslovník).

12 — Glej med drugim sklep v zadevi *Viacom* (C-190/02, EU:C:2002:569, točka 14 in navedena sodna praksa).

13 — Položaja sta dejansko ločeno obravnavana v členu 53(2), ki določa: „Če Sodišče očitno ni pristojno za odločanje o zadevi ali če je predlog ali pravno sredstvo očitno nedopustno, lahko Sodišče po opredelitvi generalnega pravobranilca kadar koli odloči z obrazloženim sklepom, ne da bi nadaljevalo postopek.“

14 — Zavedati se je treba, da upoštevna dejstva in nacionalne zakone, ki se uporabijo, predstavi nacionalno sodišče v predlogu za sprejetje prehodne odločbe. Sodišče praviloma ne bo podvomilo o teh vidikih predloga. Glej na primer sodbo *Trespa International* (C-248/07, EU:C:2008:607, točka 36 in navedena sodna praksa).

15 — Glej v tem smislu *Naômé, C., Le renvoi préjudiciel en droit européen – Guide pratique*, Larcier, Bruselj: 2010 (2. izdaja), str. 85 in 86.

23. Med predlogi za sprejetje predhodne odločbe in direktnimi tožbami je mogoče potegniti nekatere vzporednice. V okviru direktnih tožb lahko sodišči Unije prav tako običajno razlikujeta med zadevami, v katerih nista pristojni, in zadevami, v katerih tožba ni dopustna. Tožba za razglasitev ničnosti se na primer zavrže zaradi nepristojnosti, če tožeča stranka izpodbija veljavnost aktov, ki so jih sprejeli nacionalni organi,¹⁶ ali sodb, ki so jih izdala nacionalna sodišča¹⁷ ali druga mednarodna sodišča.¹⁸ Enako sta se sodišči Unije izrekli za nepristojni glede odškodninskih tožb proti organom, ki niso organi Unije, kakršni so upravni organi držav članic.¹⁹

24. Nasprotno postopkovne napake tožeče stranke, ki preprečujejo obravnavanje tožbe, vodijo zgolj do razglasitve nedopustnosti te tožbe. Za to gre, na primer, praviloma pri tožbah za razglasitev ničnosti, ki niso vložene v dvomesečnem roku iz člena 263 PDEU,²⁰ tožbah, ki jih vložijo posamezniki, ki jih ne zastopa odvetnik,²¹ ali tožbah zaradi neizpolnitve obveznosti, ki so vložene, ne da bi bila ustrezno izpolnjena faza predhodnega postopka iz člena 258 PDEU.²²

25. Ob tem pa razlike med nepristojnostjo in nedopustnostjo ne bi smeli pretirano poudarjati, saj v praksi obe vodita do istega rezultata. Sodišče zavrže predlog nacionalnega sodišča, ne da bi se spuščalo v obravnavo vsebine predloženih vprašanj.

B – Prvo vprašanje

26. TAR Sicilia želi s prvim vprašanjem v bistvu pridobiti usmeritve Sodišča glede skladnosti nacionalnega zakona, ki omejuje na lekarne prodajo zdravil, predpisanih na recept, katerih stroškov pa ne krije SSN, ampak kupec, s pravili Unije o svobodi ustanavljanja.

27. Takoj moram poudariti, da menim, da je treba šteti, da je predložitveno sodišče to vprašanje umaknilo.

28. Enako vprašanje je Sodišču predložilo TAR Lombardia v zgoraj navedeni zadevi Venturini.²³ Sodno tajništvo Sodišča je kopijo sodbe Sodišča v tej zadevi posredovalo TAR Sicilia. TAR Sicilia je v odgovoru navedlo, da vztraja pri drugem in tretjem vprašanju, glede prvega vprašanja pa se ni izrecno izjasnilo. Iz tega odgovora je mogoče zato *a contrario* sklepati, da je predložitveno sodišče nameravalo umakniti prvo vprašanje. Očitno je, da splošni pomen odgovora TAR Sicilia, v katerem to sodišče omenja sodbo Venturini, podpira tako razumevanje.

29. Zato bom prvo vprašanje obravnaval le na kratko, saj mi bo to dalo priložnost, da navedem nekaj pomembnih postopkovnih vprašanj.

1. Pristojnost Sodišča

30. Federfarma oporeka dopustnosti prvega vprašanja. Opozarja, da so vsi vidiki postopka pred predložitvenim sodiščem omejeni na Italijo. Zato bi bilo treba, ker se ne uporabljajo pravila Unije o svobodi ustanavljanja, vprašanje šteti za hipotetično.

16 — Glej sklep v zadevi Killinger/Nemčija in drugi (C-396/03 P, EU:C:2005:355, točki 15 in 26).

17 — Glej na primer sklep Kauk/Nemčija, T-334/11, EU:T:2011:408.

18 — Glej na primer sklep v zadevi Calvi/Evropsko sodišče za človekove pravice (C-171/14 P, EU:C:2014:2281).

19 — Glej predvsem sklep v zadevi Gluiber/Nemčija (T-126/98, EU:T:1998:237).

20 — Glej zlasti sklep v zadevi Alsharghawi/Svet (T-532/14 R, EU:T:2014:732).

21 — Kot je določeno v členu 19 Statuta. Glej na primer sklep v zadevi ADR Center/Komisija (C-259/14 P, EU:C:2014:2417).

22 — Glej med številnimi drugimi sodbo Komisija/Francija (C-225/98, EU:C:2000:494, točka 69).

23 — EU:C:2013:791.

31. Res je, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso, če dejansko stanje v zadevi, ki jo obravnava predložitveno sodišče, ni povezano z izvrševanjem temeljne svoboščine, preučitev skladnosti upoštevne nacionalne zakonodaje z določbami prava Unije, na katere se sklicuje, načeloma nepotrebna za razsodbo nacionalnega sodišča. Ker se pravila, določena v Pogodbi, ne morejo uporabljati za zadevo pred predložitvenim sodiščem, odgovor na postavljena vprašanja ni upošteven za rešitev spora.²⁴

32. Ob tem se je Sodišče v številnih zadevah izreklo za pristojno in izdalo sodbo, čeprav je bilo dejansko stanje v celoti omejeno na eno državo članico.

33. V sklepnih predlogih v zadevi Venturini sem poskušal predstaviti kratek pregled teh zadev, ki sem jih uvrstil v tri glavne vrste odločb. V prvi vrsti odločb (v nadaljevanju: sodna praksa Oosthoek) je Sodišče navedlo, da nekaterih čezmejnih učinkov izpodbijane nacionalne zakonodaje, čeprav so se dejstva nanašala na eno državo članico, ni mogoče izključiti na podlagi informacij v spisu. Sodišče je v drugi vrsti odločb (v nadaljevanju: sodna praksa Guimont) kljub popolnoma notranjemu značaju postopkov v glavni stvari kot dopustna obravnavalo vprašanja, ki so mu bila predložena, ker je bila zahtevana razlaga prava Unije koristna za predložitveno sodišče, saj je nacionalno pravo zahtevalo, da državljanu prizna enake pravice, kot jih ima v enakem položaju državljan druge države članice na podlagi prava Unije, kar pomeni, da je bila z nacionalnim pravom prepovedana obrnjena diskriminacija lastnih državljanov. Nazadnje pa je Sodišče v tretji vrsti odločb (v nadaljevanju: sodna praksa Thomasdüngrer) navedlo, da je v okoliščinah, v katerih dejstva v postopku v glavni stvari neposredno ne spadajo na področje uporabe prava Unije, pristojno za odločanje o predlogih za sprejetje predhodne odločbe glede določb prava Unije, kadar se navedene določbe uporabljajo na podlagi nacionalne zakonodaje, s katero so za povsem notranje položaje sprejete enake rešitve, kot jih določa pravo Unije.²⁵

34. Potem ko sem naštel te vrste odločb, sem dokazoval, da pomenijo pravilno uporabo člena 267 PDEU. Nanašale so se na zadeve, v katerih, čeprav so bili vsi upoštevni *dejanski* elementi omejeni na ozemlje ene države članice, upoštevni *pravni* elementi niso bili. Ob tem sem tudi dodal, da je Sodišče v nekaterih zadevah svojo pristojnost utemeljilo zgolj na domnevah, ne da bi zares preučilo, ali so bili izpolnjeni ustrezni pogoji. Predlogi za sprejetje predhodne odločbe namreč niso vsebovali nobenega elementa, na podlagi katerega bi lahko Sodišče zanesljivo ugotovilo svojo pristojnost. Ta pristop sem štel – in ga štejem še danes – za problematičnega.²⁶

35. Ker pristojnost Sodišča v povsem notranjih položajih v državi članici pomeni izjemo od splošnega načela, sem v zadevi Venturini predlagal, da bi morale biti Sodišče strožje pri preverjanju, ali so izpolnjeni upoštevni pogoji.²⁷ Zlasti sem predlagal, da naj se Sodišče izreče za nepristojno v zadevah, v katerih v spisu in v predložitveni odločbi niso navedeni razlogi, zakaj bi Sodišče lahko bilo pristojno kljub popolnoma notranjemu značaju postopka v glavni stvari. V zvezi s tem sem poudaril, da bi morale biti v takih položajih nacionalno sodišče dolžno pojasniti Sodišču, zakaj lahko na primer uporaba nacionalnega ukrepa, ki ga preverja, tuje gospodarske subjekte morda ovira pri izvrševanju temeljne svoboščine, ali izrecno navesti obstoj pravila ali načela v svojem nacionalnem pravnem redu, s katerim je prepovedana obrnjena diskriminacija in ki ga je mogoče uporabiti za obravnavani položaj.²⁸

24 — Glej med drugim sodbe USSL n° 47 di Biella (C-134/95, EU:C:1997:16, točka 19), RLSAN. (C-108/98, EU:C:1999:400, točka 23) in Omalet (C-245/09, EU:C:2010:808, točka 12).

25 — Glej moje sklepne predloge v zadevi Venturini (EU:C:2013:529, točke od 32 do 52).

26 — Prav tam (točki od 53 do 55.)

27 — Prav tam (točki 24 in 55).

28 — Prav tam (točke 38, od 42 do 44, 50 in 51).

36. Pozneje je generalna pravobranilka J. Kokott v zadevi Airport Shuttle Express prišla do enakega sklepa. Tudi ona je v svojih sklepnih predlogih izrazila kritiko v zvezi z nekaj odločbami, v katerih je Sodišče odgovorilo na predložena vprašanja kljub očitnemu neobstoju kakršnega koli čezmejnega vidika dejanskih elementov v postopku v glavni stvari. Menila je, da bi moralo biti Sodišče bolj skrbno pri presoji svoje pristojnosti na podlagi člena 267 PDEU v zadevah, za katere se zdi, da imajo v državi članici povsem notranji značaj. Priznala je, da bo Sodišče morda še vedno moralo podati odgovor v nekaterih od teh zadev, na primer, kadar veljavno nacionalno pravo nasprotuje obrnjeni diskriminaciji. Vendar je poudarila, da mora v takih okoliščinah nacionalno sodišče zagotoviti aktualne in zanesljive informacije o tem vidiku nacionalnega prava. Kadar v predložitveni odločbi ni takih informacij, se Sodišče ne bi smelo z lahkoto izreči za pristojno in bi tako načeloma moralo zavrniti odgovor na predložena vprašanja.²⁹

37. Očitno se od takrat v številnih odločbah, ki jih je izdalo Sodišče, zrcali večja strogost pri tem, kako Sodišče presoja svojo pristojnost na podlagi člena 267 PDEU, kadar želi nacionalno sodišče kljub popolnoma notranji naravi spora pridobiti razlago določb Pogodbe o temeljnih svoboščinah.

38. Sodišče je namreč v zgoraj navedeni sodbi Airport Shuttle Express sledilo sklepnim predlogom generalne pravobranilke J. Kokott in se izreklo za nepristojno glede vprašanja, ki ga je v zvezi z razlago člena 49 PDEU postavilo nacionalno sodišče. Sodišče je ugotovilo, da se je postopek v glavni stvari nanašal na povsem notranji položaj v Italiji in da v predlogu za sprejetje prehodne odločbe ni bilo informacij o tem, kako bi lahko nacionalni ukrepi, ki so jih izpodbijale tožeče stranke, vplivali na tuje gospodarske subjekte. Sodišče je zato sklenilo, da zahtevana razlaga člena 49 PDEU ni pomembna za spora pred predložitvenim sodiščem.³⁰

39. V zadevi Tudoran je Sodišče zavrnilo razsojanje o vprašanju, ki se je nanašalo na skladnost nekaterih določb romunskega zakonika o civilnem postopku s členoma 49 PDEU in 56 PDEU, ker je šlo v postopku v glavni stvari za popolnoma notranji sporni položaj v Romuniji in ker ni v predlogu za sprejetje prehodne odločbe nič kazalo na to, da bi se lahko uporabili sodna praksa Guimont ali Thomasdüngr.^{31 32}

40. Enako se je v zadevi Szabó Sodišče izreklo za nepristojno v zvezi z enim od predloženih vprašanj, saj se je postopek v glavni stvari nanašal na povsem notranjo madžarsko zadevo, predložitveno sodišče pa ni pojasnilo, zakaj bi se lahko določbe prava Unije, za katerih razlago je zaprosilo, uporabljale za ta postopek.³³

41. Sodišče je sledilo podobnemu pristopu v drugih zadevah, ki se niso nanašale na temeljne svoboščine, ki pa so se zaradi neobstoja povezave s pravom Unije štele za popolnoma notranje v zadevni državi članici. V zadevi C je na primer Sodišče zavrnilo odgovor na vprašanje za predhodno odločanje, ki se je nanašalo na razlago določbe Direktive 2004/80/ES o odškodnini žrtvam kaznivih dejanj,³⁴ ker je bila tožeča stranka v postopku v glavni stvari žrtev nasilnega kaznivega dejanja na ozemlju države članice, v kateri je prebivala. Sodišče je poudarilo, prvič, da Direktiva 2004/80 določa odškodnino le pri nasilnem naklepnem kaznivem dejanju, storjenem v državi članici, ki ni država članica stalnega prebivališča žrtve. Nato je opozorilo, da lahko Sodišče v skladu z ustaljeno sodno prakso tudi v popolnoma notranjem položaju poda zahtevano razlago, če je predložitveno sodišče

29 — Sklepni predlogi generalne pravobranilke J. Kokott v združenih zadevah Airport Shuttle Express (C-162/12 in C-163/12, EU:C:2013:617, točke od 26 do 60).

30 — Glej sodbo Airport Shuttle Express (C-162/12 in C-163/12, EU:C:2014:74, točke od 28 do 51).

31 — Glej zgoraj točko 33.

32 — Sklep v zadevi Tudoran (C-92/14, EU:C:2014:2051, točke od 34 do 42).

33 — Sklep v zadevi Szabó (C-204/14, EU:C:2014:2220, točke od 15 do 25).

34 — Direktiva Sveta z dne 29. aprila 2004 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 7, str. 65).

z nacionalnim pravom zavezano preprečiti obratno diskriminacijo proti lastnim državljanom. Vendar je Sodišče dodalo, da Sodišče ni pristojno, da bi se v okviru odločanja o predlogu za sprejetje predhodne odločbe izreklo o razlagi, če iz predloga ni razvidno, da mora predložitveno sodišče to dejansko storiti. Predvsem ni bilo nič o tem navedeno v predložitveni odločbi.³⁵

42. Dalje, v zadevi De Bellis in drugi se je Sodišče izreklo za nepristojno za odgovor na vprašanje o načelu varstva legitimnih pričakovanj, ker obravnavani položaj ni bil v nikakršni povezavi s pravom Unije in ker veljavne nacionalne določbe niso vsebovale izrecnega sklicevanja na pravo Unije. Zato niso bili izpolnjeni pogoji, določeni v sodni praksi Thomasdüniger.³⁶

43. Ob upoštevanju teh novejših odločb bi sklenil, da očitno Sodišče v popolnoma notranjih položajih ne predpostavlja več, da so izpolnjeni pogoji za njegovo pristojnost, če spis o tem vsebuje le neopredeljive dokaze. Sodišče zdaj v takih zadevah zahteva od predložitvenih sodišč, da predložijo bolj razumljivo in utemeljeno razlago o tem, zakaj se šteje, da naj bi bilo Sodišče pristojno.

44. Ta razvoj sodne prakse Sodišča o presoji svoje pristojnosti na podlagi člena 267 PDEU je treba pozdraviti. Menim, da pripravljenost Sodišča za sodelovanje z nacionalnimi sodišči ne sme voditi do tega, da bi odgovarjalo na vprašanja, ki so hipotetična, in kadar je njegova pristojnost v najboljšem primeru negotova.

45. Če v tem okviru to vprašanje ne bi bilo umaknjeno, bi Sodišče lahko po uradni dolžnosti izpostavilo vprašanje svoje pristojnosti, da poda odgovor.³⁷ Ni namreč sporno, da so vsi dejanski elementi v postopku v glavni stvari omejeni na Italijo: tožeča stranka je italijanski državljan, ki prebiva v Italiji in tam vodi trgovino s parafarmaceutskimi izdelki. V predložitveni odločbi ni mogoče najti navezave na kakršen koli čezmejni vidik. Prav tako v tej odločbi ni nobenih drugih informacij, zakaj naj bi bila razlaga člena 49 PDEU kljub temu koristna za rešitev spora. Zlasti ni navedeno, da bi bilo treba katero koli upošteveno določbo italijanskega prava analizirati enako kot pravo Unije. Poleg tega ni nikjer navedeno, da bi lahko tožeči stranki v zadevi pred predložitvenim sodiščem varovalo nacionalno pravilo, ki preprečuje obrnjeno diskriminacijo.

46. To, da se je lahko ena ali več predložitvenih odločb iz iste države članice ob prejšnjih priložnostih nanašala natančneje na pravilo ali načelo, s katerim je prepovedana obrnjena diskriminacija v škodo lastnih državljanov, ni prava podlaga za sklepanje, da bi se tako pravilo ali načelo uporabilo tudi v zadevi, ki jo trenutno obravnava predložitveno sodišče. Taka predpostavka bi vodila le do špekulacije, saj Sodišče ne pozna (in ne more poznati) natančnega obsega tega pravila ali načela oziroma njegovega položaja v hierarhiji norm oziroma upoštevni zakonodajni ali sodni okoliščini v tej državi članici.³⁸

2. Vsebina

47. V zvezi z vsebino prvega predloženega vprašanja menim – pri čemer je malo verjetno, da bi ga želelo Sodišče obravnavati – da je odgovor nanj vsekakor jasen.

35 — Glej sklep v zadevi C-122/13, EU:C:2014:59.

36 — Glej sklep v zadevi C-246/14, EU:C:2014:2291.

37 — Glej na primer sodbo Romeo (C-313/12, EU:C:2013:718, točka 20 in navedena sodna praksa).

38 — Glej moje sklepne predloge v zadevi Venturini (EU:C:2013:529, točke od 42 do 45) in sklepne predloge generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Airport Shuttle Express (EU:C:2013:617, točki 54 in 55).

48. V zadevi Venturini je Sodišče razsodilo, da lahko sporna nacionalna zakonodaja ovira ali zmanjša privlačnost ustanavljanja – na italijanskem ozemlju – za farmacevta, ki je državljan druge države članice in želi upravljati trgovino s parafarmacevtskimi izdelki. Zato ta zakonodaja pomeni omejitev svobode ustanavljanja v smislu člena 49 PDEU. Vendar je Sodišče razsodilo, da je taka zakonodaja primerna za uresničitev cilja zagotavljanja zanesljive in kakovostne oskrbe prebivalstva z zdravili in torej za varovanje javnega zdravja in zato ne presega tistega, kar je nujno potrebno za dosego tega cilja.³⁹

49. Ker je nacionalna zakonodaja, ki je upoštevana za postopek v glavni stvari, ista kot tista, ki jo je Sodišče preučilo v zadevi Venturini, bi bil odgovor na prvo vprašanje – če ne bi bilo umaknjeno – enak: člen 49 PDEU je treba razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalni ureditvi, kakršna je ta pred predložitvenim sodiščem, ki usposobljenemu farmacevtu v trgovini s parafarmacevtskimi izdelki, katere lastnik je, ne dovoljuje maloprodaje zdravil na recept, ki jih ne plača SSN, ampak kupec.

C – Drugo vprašanje

50. TAR Sicilia z drugim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 15 Listine („Svoboda izbire poklica in pravica do dela“) razlagati tako, da nasprotuje nacionalni zakonodaji, kakršna je ta pred predložitvenim sodiščem, ki v zvezi s pravico do prodaje zdravil iz prvega vprašanja razlikuje med farmacevti, ki imajo v lasti lekarne, in farmacevti, ki imajo v lasti trgovine s parafarmacevtskimi izdelki.

1. Pristojnost Sodišča

51. Italijanska vlada in Komisija trdita, da Sodišče ni pristojno za odgovor na drugo vprašanje, ki ga je postavilo TAR Sicilia, ker se Listina ne uporablja za položaj iz postopka v glavni stvari.

52. Menim, da to stališče ni pravilno.

53. V skladu s sodno prakso, ki je zdaj že ustaljena, je področje uporabe Listine v zvezi s tožbami držav članic določeno v njenem členu 51(1), v skladu s katerim se določbe Listine uporabljajo za države članice, samo ko izvajajo pravo Unije.⁴⁰

54. S to določbo je potrjena ustaljena sodna praksa, da je treba temeljne pravice, zagotovljene s pravnim redom Unije, uporabiti v vseh okoliščinah, ki jih ureja pravo Unije, ni pa jih mogoče uporabiti zunaj takih okoliščin.⁴¹ Če pravni položaj ne spada na področje uporabe prava Unije, Sodišče ni pristojno za odločanje o njem, pri čemer morda zatrjevane določbe Listine ne morejo biti podlaga za to pristojnost.⁴²

55. Prav tako je treba v zvezi s tem opozoriti, da pojem „izvajanje prava Unije“, kot je naveden v členu 51(1) Listine, zahteva neko raven povezave, ki presega dejstvo, da so zadevna področja sorodna ali da eno od področij posredno učinkuje na drugo.⁴³ Da bi se ugotovilo, ali se nacionalna zakonodaja nanaša na izvajanje prava Unije v smislu člena 51 Listine, je treba poleg drugih elementov preveriti, (i) ali je cilj te zakonodaje izvajanje določbe prava Unije, (ii) kakšna je narava te zakonodaje in ali sledi ciljem, ki jih pravo Unije ne zajema, tudi če lahko nanj vpliva posredno, ter (iii) ali obstajajo

39 — EU:C:2013:791.

40 — Glej med številnimi drugimi sodbo Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, točka 17) in sklep Sociedade Agrícola e Imobiliária da Quinta de S. Paio (C-258/13, EU:C:2013:810, točka 18).

41 — Glej med drugim sklep v združenih zadevah Boncea in drugi (C-483/11 in C-484/11, EU:C:2011:832, točka 29) in sodbo Åkerberg Fransson (EU:C:2013:105, točka 19).

42 — Glej v tem smislu sklep v zadevi Currà in drugi (C-466/11, EU:C:2012:465, točka 26) in sodbo Åkerberg Fransson (EU:C:2013:105, točka 22).

43 — Sodba Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126, točka 24 in navedena sodna praksa).

posebna pravila prava Unije na tem področju ali pa taka, ki lahko nanj vplivajo.⁴⁴ Sodišče je med drugim sklenilo, da se temeljne pravice Unije v zvezi z neko nacionalno zakonodajo ne uporabljajo, ker določbe prava Unije na upoštevnem področju državam članicam ne nalagajo nikakršne obveznosti v zvezi s položajem v postopku v glavni stvari v tisti zadevi.⁴⁵

56. Ob upoštevanju teh načel bom zdaj preučil, ali spada pravni položaj, ki je podlaga za zadevo pred predložitvenim sodiščem, na področje uporabe prava Unije za namene člena 51 Listine.

57. Žal predložitvena odločba ne vsebuje konkretnih informacij o tem vprašanju. Vendar tudi kljub očitnim pomanjkljivostim te odločbe menim, da bi moral biti odgovor na to vprašanje pritrdilen. Moja razlaga povezave med dejstvi v zadevi in določbami prava Unije, ki se uporabljajo v postopku v glavni stvari, je opisana spodaj.

58. Po eni strani očitno sporna zakonodaja *stricto sensu* ni bila namenjena izvajanju prava Unije: z zakonodajo je urejena – ob splošnejšem cilju varovanja javnega zdravja – maloprodaja zdravil na italijanskem ozemlju zaradi zagotavljanja zanesljive in kakovostne oskrbe prebivalstva s temi proizvodi.⁴⁶

59. V zvezi z tem je treba spomniti, da se mora na podlagi člena 168(7) PDEU pri dejavnosti Unije na področju varovanja javnega zdravja upoštevati odgovornost držav članic za opredelitev njihove zdravstvene politike ter za organizacijo in zagotavljanje zdravstvenih storitev in zdravstvene oskrbe. V skladu z ustaljeno sodno prakso morajo odgovornosti držav članic vključevati upravljanje sistema zdravstvenih storitev in zdravstvene oskrbe in razporejanje dodeljenih virov. Poleg tega je Sodišče tudi razsodilo, da lahko države članice določijo raven, na kateri želijo zagotoviti varovanje javnega zdravja, in način, kako naj se to doseže. Ker se lahko ta raven med državami članicami razlikuje, jim je treba v zvezi s tem priznati diskrecijsko pravico.⁴⁷

60. Po drugi strani pa pravo Unije vsebuje posebna pravila – namreč člena 49 PDEU in 52(1) PDEU – ki lahko načeloma vplivata na uporabo zakonodaje, ki je sporna pred predložitvenim sodiščem.

61. V zvezi s tem je Sodišče razsodilo, da če se država članica sklicuje na nujne razloge v splošnem interesu, da bi upravičila ureditev, ki bi lahko ovirala uresničevanje ene od temeljnih svoboščin, je treba to utemeljitev, določeno s pravom Unije, razlagati ob upoštevanju splošnih načel prava Unije in zlasti temeljnih pravic, ki jih zdaj zagotavlja Listina. Tako je mogoče zadevno nacionalno ureditev uvrstiti med predpisane izjeme, le če je v skladu s temeljnimi pravicami, katerih spoštovanje zagotavlja Sodišče.⁴⁸

62. Iz tega je razvidno, da obveznost skladnosti s temeljnimi pravicami očitno spada na področje uporabe prava Unije in zato tudi na področje uporabe Listine. Sklicevanje države članice na izjeme, ki jih določa pravo Unije, za utemeljitev omejevanja temeljne svoboščine, ki jo zagotavlja Pogodba, je treba zato šteti – kot je Sodišče razsodilo v zadevi Pfleger – za „izvajanje prava Unije“ v smislu člena 51(1) Listine.⁴⁹

44 — Prav tam (točka 25 in navedena sodna praksa).

45 — Prav tam (točka 26) in sodba Julián Hernández in drugi (C-198/13, EU:C:2014:2055, točka 35).

46 — Glej sodbo Venturini (EU:C:2013:791, točki 40 in 63).

47 — Glej v tem smislu med drugim sodbi Blanco Pérez in Chao Gómez (C-570/07 in C-571/07, EU:C:2010:300, točka 44) in Venturini (EU:C:2013:791, točka 59).

48 — Glej sodbo Pfleger in drugi (C-390/12, EU:C:2014:281, točka 35 in navedena sodna praksa).

49 — Prav tam, točka 36. Glej tudi sklepne predloge generalne pravobranilke E. Sharpston v tej zadevi (EU:C:2013:747, točke od 36 do 46).

63. Če se spet posvetim obravnavani zadevi, so s členoma 49 PDEU in 52(1) PDEU italijanskim organom v zvezi položajem, ki je sporen pred predložitvenim sodiščem, naložene nekatere obveznosti. Med drugim mora biti ukrep, ki pomeni omejitev svobode ustanavljanja (omejitev maloprodaje nekaterih zdravil), uporabljen nediskriminatorno, biti mora primeren, da se doseže želeni legitimni cilj javnega interesa, in ne sme presegati tega, kar je nujno potrebno, da se ta cilj doseže.⁵⁰

64. Zato menim, da je Sodišče pristojno za odgovor na drugo vprašanje, ki ga je postavilo TAR Sicilia. Vendar resno dvomim o dopustnosti tega vprašanja.

2. Dopustnost

65. V skladu z ustaljeno sodno prakso v okviru sodelovanja, ki je uvedeno s členom 267 PDEU, nujnost razlage prava Unije, ki je lahko koristna za nacionalno sodišče, od tega sodišča zahteva, da opredeli pravne in dejanske elemente predloženih vprašanj ali vsaj razloži dejstva, ki so bila podlaga za ta vprašanja.⁵¹ V zvezi s tem je Sodišče poudarilo, da je pomembno, da nacionalno sodišče navede konkretne razloge, zaradi katerih je spraševalo o razlagi prava Unije in zaradi katerih je menilo, da je treba Sodišču predložiti vprašanje za predhodno odločanje.⁵² Sodišče je zlasti poudarilo, da morajo biti v predložitveni odločbi vsaj minimalno razloženi razlogi za izbiro določb prava Unije, za razlago katerih je zaproseno, in povezava, ki jo vidi predložitveno sodišče med temi določbami in nacionalno zakonodajo, ki jo je treba uporabiti v postopku, ki poteka pred njim.⁵³

66. Kot je bilo omenjeno v točki 20 zgoraj, so te zahteve v zvezi z vsebino predloga za sprejetje predhodne odločbe izrecno navedene v členu 94 Poslovnika, ki naj bi ga nacionalno sodišče – kot je Sodišče pred kratkim poudarilo – poznalo in ga mora natančno spoštovati.⁵⁴

67. Glede na ta načela menim, da predložitvena odločba glede drugega vprašanja, posredovanega v tej zadevi, ne izpolnjuje teh zahtev.

68. V predložitveni odločbi ni niti na kratko pojasnjeno, zakaj predložitveno sodišče meni, da je potrebna razlaga člena 15 Listine, da bi lahko razsodilo o sporu, ki ga obravnava. Nacionalno sodišče zgolj navaja, da dvomi, ali se načela iz te določbe lahko v celoti uporabijo za poklic farmacevta, čeprav za ta poklic veljajo številne obveznosti v splošnem interesu.

69. Na tej točki si ne pomišljam navesti, da mora vsak delavec in vsako podjetje, ki deluje na notranjem trgu – ne glede na to, ali se od njega zahteva, da opravlja eno ali več obveznosti v splošnem interesu – uživati pravico iz člena 15 Listine. Prav tako težko zanikam, da lahko zakonodaja, ki je sporna pred predložitvenim sodiščem, delno omeji to pravico.⁵⁵

70. Vendar če se ugotovi, da je omejitev upravičena zaradi nujnosti varovanja javnega zdravja,⁵⁶ ne razumem, kateri drugi vidiki neskladnosti spornega nacionalnega prava s pravom Unije bi lahko bili zajeti s členom 15 Listine.

50 — Glej v tem smislu med številnimi drugimi sodbi Hartlauer (C-169/07, EU:C:2009:141, točka 44) in Apothekerkammer des Saarlandes in drugi (C-171/07 in C-172/07, EU:C:2009:316, točka 25).

51 — Glej med številnimi drugimi sodbo Mora IPR (C-79/12, EU:C:2013:98, točka 35) ter sklepa v zadevah Augustus (C-627/11, EU:C:2012:754, točka 8) in Mlamali (C-257/13, EU:C:2013:763, točka 18).

52 — Glej v tem smislu sodbo Mora IPR (EU:C:2013:98, točka 36) ter sklepa v zadevah Mlamali (EU:C:2013:763, točka 20) in Talasca (C-19/14, EU:C:2014:2049, točka 19).

53 — Glej v tem smislu sodbi Asemfo (C-295/05, EU:C:2007:227, točka 33) in Mora IPR (EU:C:2013:98, točka 37). Glej tudi sklep Laguillaumie (C-116/00, EU:C:2000:350, točki 23 in 24).

54 — Glej sklep v zadevi Talasca (EU:C:2014:2049, točka 21).

55 — Glej točki 48 in 49 zgoraj.

56 — Prav tam.

71. Člen 52(1) Listine potrjuje, da so omejitve uresničevanja pravic, kakršne so te iz člena 15 Listine, dovoljene, če so predpisane z zakonom, spoštujejo bistveno vsebino navedenih pravic in svoboščin in so ob upoštevanju načela sorazmernosti potrebne in dejansko ustrezajo ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Evropska unija, ali so potrebne zaradi zaščite pravic in svoboščin drugih.⁵⁷

72. V tem okviru skoraj ni treba poudarjati, da Listina v členu 35 priznava kot temeljno pravico tudi to, da mora imeti posameznik pravico do preventivnega zdravstvenega varstva in do zdravniške oskrbe.

73. V teh okoliščinah bi v predložitveni odločbi pričakovali nekakšno razlago, zakaj predložitveno sodišče meni, da v sporni nacionalni zakonodaji ti dve temeljni pravici nista pravilno uravnoteženi ali zakaj z njo ni spoštovano bistvo pravice iz člena 15 Listine.

74. Ker ni razlage o teh bistvenih vidikih, moram skleniti, da drugo vprašanje, ki ga je posredovalo TAR Sicilia, ni dopustno, ker predložitvena odločba ni v skladu s členom 94 Poslovnika.

3. Vsebina

75. V zvezi z vsebino problema, ki ga navaja predložitveno sodišče v drugem vprašanju, bom svojo analizo omejil na naslednje.

76. Ne v predložitveni odločbi ne v pisnih stališčih, ki jih je vložil D. Gullotta, ne vidim ničesar, na podlagi česar bi se lahko podvomilo v dejstvo, da so v sporni nacionalni zakonodaji pravilno in primerno uravnotežene na eni strani svoboda izbire poklica in pravica do dela ter na drugi strani pravica do zdravstvenega varstva. Prav tako ne najdem ničesar, kar bi kazalo, da je bila pravica, zagotovljena v členu 15 Listine, tako hudo ovirana, da bi lahko šteli, da je bilo ogroženo njeno bistvo.

77. Na podlagi tega menim, da člen 15 Listine ne nasprotuje zakonodaji, kakršna je nacionalna zakonodaja, ki je sporna pred predložitvenim sodiščem.

D – Tretje vprašanje

78. Nazadnje, predložitveno sodišče s tretjim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člena 102 PDEU in 106 PDEU razlagati tako, da nasprotujeta nacionalni zakonodaji, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, ki maloprodajo nekaterih zdravil omejuje le na lekarne in iz nje izključuje trgovine s parafarmaceutskimi izdelki.

1. Dopustnost

79. Tudi v zvezi s tretjim vprašanjem moram izraziti pomisleke glede njegove dopustnosti. Tudi tu v predložitveni odločbi ni nikakršne razlage, zakaj predložitveno sodišče meni, da sporna zakonodaja ni v skladu s členoma 102 PDEU in 106 PDEU.

80. Prvič, v zvezi s členom 102 PDEU ne razumem prav dobro, zakaj bi bilo treba po mnenju predložitvenega sodišča šteti, da ima vsaka (ali nekatere) od več kot 15.000 lekarn na italijanskem ozemlju *posamični* prevladujoči položaj, ali zakaj bi bilo treba za te subjekte šteti, da imajo *skupni* prevladujoči položaj. Drugič, tudi če bi predpostavili, da je mogoče ugotoviti prevladujoči položaj, bi bilo treba ugotoviti, kako je mogoče ta položaj nezakonito izkoriščati zaradi odprave konkurence z upoštevnega trga oziroma upoštevnih trgov.

⁵⁷ — Glej sodbo Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, točka 27 in navedena sodna praksa).

81. Dalje, v zvezi s členom 106 PDEU je treba poudariti, da je Sodišče pred kratkim ponovno potrdilo svojo sodno prakso, da država članica krši prepovedi, določene v členu 106(1) PDEU v povezavi s členom 102 PDEU, kadar sprejme zakone ali druge predpise, ki ustvarjajo položaj, ki javno podjetje ali podjetje, ki mu je podelila posebne ali izključne pravice, že samo zaradi izvajanja privilegiranih pravic, ki so mu bile podeljene, vodi v zlorabo njegovega prevladujočega položaja, ali kadar te pravice lahko ustvarijo položaj, ki to podjetje vodi v tako zlorabo. Sodišče je tudi pojasnilo, da kršitev člena 106(1) PDEU v povezavi s členom 102 PDEU zahteva, da se ugotovi potencialna ali dejanska protikonkurenčna posledica, ki bi lahko bila posledica dejstva, da je država nekaterim podjetjem podelila posebne ali izključne pravice.⁵⁸

82. Ob upoštevanju teh okoliščin je razvidno, da bi bilo treba – ob predpostavki, da bi bilo mogoče za zadevno zakonodajo šteti, da lekarnam podeljuje posebne ali izključne pravice v smislu člena 106(1) PDEU – še vedno razumeti, kako je po mnenju predložitvenega sodišča mogoče lekarne napeljati k zlorabi prevladujočega položaja na podlagi podeljenih posebnih ali izključnih pravic.

83. Vendar o tem ni podano prav nobeno pojasnilo. V teh okoliščinah torej ni mogoče razumeti, zakaj ali kako bi lahko člena 102 PDEU in 106 PDEU nasprotovala nacionalni zakonodaji, kakršna je ta pred predložitvenim sodiščem.⁵⁹

84. Ugotavljam namreč, da je bilo Sodišču postavljeno podobno vprašanje v zadevi *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti*, v kateri je italijansko sodišče vprašalo Sodišče, ali člena 102 PDEU in 86 PDEU nasprotujeta nacionalni zakonodaji, ki podeljuje izključne pravice opravljanja določenih dejavnosti davčnega svetovanja in pomoči *Tax Advice Centres* – delniškim družbam, ki imajo dovoljenje italijanskega ministrstva za finance. Sodišče je v svoji odločbi poudarilo, da dejstvo, da se ustvari prevladujoč položaj s podelitvijo posebnih ali izključnih pravic, ni nezdržljivo s Pogodbama. Kršitev členov 102 PDEU in 106 PDEU tako zahteva ne le, da sporna nacionalna zakonodaja nekaterim podjetjem podeli posebne ali izključne pravice, ampak da tudi lahko vodi ta podjetja k zlorabi prevladujočega položaja. Vendar je Sodišče ugotovilo, da niti predložitvena odločba niti pisna stališča Sodišču nista posredovala dejanskega in pravnega stanja, ki bi mu omogočili ugotoviti, ali so izpolnjeni pogoji za obstoj prevladujočega položaja ali zlorabe v smislu členov 102 PDEU in 106(1) PDEU. Zato je vprašanje razglasilo za nedopustno.⁶⁰

85. Menim, da je v tej zadevi upravičen enak sklep.

2. Vsebina

86. Kot sem omenil zgoraj, ne morem niti v predložitveni odločbi niti v pisnih stališčih, ki jih je vložil D. Gullotta, najti ničesar, kar bi kazalo na morebitno kršitev členov 102 PDEU in 106(1) PDEU.

87. Zato ne vidim razloga, zakaj bi bilo treba člena 102 PDEU in 106 PDEU razlagati tako, da nasprotujeta nacionalni zakonodaji, kakršna je ta pred predložitvenim sodiščem, ki maloprodajo nekaterih zdravil omejuje le na lekarne in iz nje izključuje trgovine s parafarmaceutskimi izdelki.

58 — Glej med drugim sodbe Komisija/DEI (C-553/12 P, EU:C:2014:2083, točke od 41 do 46), MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376, točka 49) in *Connect Austria* (C-462/99, EU:C:2003:297, točka 80).

59 — Sodišče je dejansko navedlo, da je zahteva po natančnosti v predložitveni odločbi glede dejanskih in pravnih okoliščin posebej velika na področju konkurence, za katero so značilni kompleksni dejanski in pravni položaji: glej sklep v zadevi *Laguillaumie* (EU:C:2000:350, točka 19 in navedena sodna praksa).

60 — C-451/03, EU:C:2006:208, točke od 20 do 26.

E – Končne ugotovitve

88. V letu 2014 je Sodišče v skoraj 40 zadevah zavrglo predloge za sprejetje predhodne odločbe bodisi zato, ker niso bili dopustni v celoti, bodisi zaradi očitne nepristojnosti. V enakem številu zadev so bili predlogi za sprejetje predhodne odločbe nacionalnih sodišč iz istih razlogov delno zavrženi. Velika večina teh zadev je imela prav to vrsto postopkovnih napak, ki so razvidne v teh sklepnih predlogih: (i) vprašanja razlage temeljnih svoboščin, čeprav so vsi vidiki postopka v glavni stvari omejeni na eno državo članico,⁶¹ (ii) vprašanja razlage Listine v zadevah, v katerih ni videti jasne povezave s pravom Unije,⁶² ali (iii) predložitvene odločbe, v katerih niso opredeljeni temeljni pravni in dejanski elementi predloženih vprašanj.⁶³

89. Žal ni neobičajno, da nacionalna sodišča predložijo Sodišču vprašanja, ki porajajo dvom o skladnosti nacionalnih zakonov s pravom Unije, s sklicevanjem na sorazmerno veliko število določb Unije, vendar ne pojasnijo, zakaj bi vsaka od teh določb lahko bila upoštevana za obravnavano zadevo. Podobne probleme porajajo predlogi, v katerih se nasprotno sprašuje o skladnosti nacionalnih zakonov s pravom Unije, pa konkretne določbe prava Unije niso navedene.

90. Ta praksa ni sprejemljiva. Vsaka zadeva, ki je zavržena iz procesnih razlogov, pomeni znatno potrato virov za nacionalno sodišče, ki poda predlog, in za sodišči Unije (zlasti zato, ker je zahtevan prevod predložitvenih odločb v vse uradne jezike Evropske unije). Prav tako se odloži izvajanje sodne oblasti za stranke v postopku v glavni stvari, ne da bi to imelo kakršno koli korist.

91. Člen 19(1) PEU določa kot varuhe pravnega reda Unije in sodnega sistema Unije Sodišče ter sodišča držav članic. Sodišči Unije in nacionalna sodišča imajo nalogo zagotoviti polno uporabo prava Unije v vseh državah članicah in sodno varstvo pravic, ki jih imajo posamezniki na podlagi tega prava.⁶⁴

92. Ob upoštevanju tega temeljnega ustavnega načela si Sodišče prizadeva storiti kar največ, da bi pomagalo nacionalnim sodiščem izpolniti njihovo sodno funkcijo v okviru pravnega reda Unije. Vendar se tudi zaveda omejitev, ki jih njegovemu delovanju postavljata Pogodbi.

93. Nacionalna sodišča bi se prav tako morala zavedati teh omejitev. Zlasti bi morala biti seznanjena z novjšimi odločbami, ki nakazujejo, da Sodišče sprejema strožji pristop pri presoji svoje pristojnosti za odgovor na vprašanja na podlagi člena 267 PDEU in pri dopustnosti takih vprašanj.

94. Splošneje, nacionalna sodišča bi se morala stalno zavedati, da se vzajemno uporablja načelo lojalnega sodelovanja, ki je podlaga za člen 267 PDEU.⁶⁵ Pomagati bi morala Sodišču ..., da jim pomaga.

IV – Predlog

95. Glede na navedeno predlagam, naj Sodišče razglasi, da drugo in tretje vprašanje za predhodno odločanje Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia v zadevi C-497/12 nista dopustni.

61 — Glej med drugim sodbo *Airport Shuttle Express* (EU:C:2014:74), sklep v zadevi *Tudoran* (EU:C:2014:2051) in sodbo *Szabó* (EU:C:2014:2220).

62 — Glej med drugim sklepe v zadevah *Kárász* (C-199/14, EU:C:2014:2243), *Pańczyk* (C-28/14, EU:C:2014:2003) in *Široká* (C-459/13, EU:C:2014:2120).

63 — Glej med drugim sklepe v zadevah *Herrenknecht* (C-366/14, EU:C:2014:2353), *Hunland-Trade* (C-356/14, EU:C:2014:2340) in 3D I (C-107/14, EU:C:2014:2117).

64 — Glej mnenje 1/09, EU:C:2011:123, točke od 66 do 69.

65 — Glej zgoraj, točka 1.