



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
NILS WAHL
föredraget den 12 mars 2015¹

Mål C-497/12

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

(begäran om förhandsavgörande från Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Italien))

”Begäran om förhandsavgörande — Domstolens behörighet — Huruvida frågorna kan tas upp till sakprövning — Faktiska omständigheter i målet begränsade till en medlemsstat — Tillämpningsområdet för Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna — Etableringsfrihet — Folkhälsa — Parafarmaceutiska försäljningsställen”

1. Domstolen har i fast praxis slagit fast att förfarandet för förhandsavgöranden utgör ett medel för samarbete mellan Europeiska unionens domstol och de nationella domstolarna, genom vilket EU-domstolen tillhandahåller de nationella domstolarna de uppgifter om unionsrättens tolkning som de behöver för att kunna avgöra anhängiga tvister.² Domstolen har även understrukit att den samarbetsanda som måste styra förfarandet vid förhandsavgöranden kräver att den nationella domstolen å sin sida respekterar den uppgift som ålagts domstolen, nämligen att bidra till rättskipningen i medlemsstaterna och inte att avge rådgivande utlåtanden i allmänna eller hypotetiska frågor.³

2. Dessa principer är av ännu större betydelse nu, i den mån domstolen år efter år ombeds att meddela ett rekordstort antal avgöranden, av vilka majoriteten rör begäran om förhandsavgörande.⁴ Vid vissa förhandsavgöranden måste domstolen tolka bestämmelser på nya områden inom unionsrätten och vid andra har den att tillämpa huvudprinciper inom unionsrätten på nya omständigheter som kan väcka särskilt känsliga etiska eller socialpolitiska frågor.⁵

3. Även om domstolen förut har varit relativt motvillig till att förklara sig sakna behörighet enligt artikel 267 FEUF och generös vid bedömningen av huruvida begäran om förhandsavgörande kan tas upp till sakprövning, kan man nu undra huruvida domstolen inte borde anta en mer rigorös ståndpunkt i dessa frågor. Som jag vid ett tidigare tillfälle har anfört, kan utvidgningen av domstolens

1 — Originalspråk: engelska.

2 — Se exempelvis dom *The Chartered Institute of Patent Attorneys*, C-307/10, EU:C:2012:361, punkt 31, och dom *Danske Slagterier*, C-445/06, EU:C:2009:178, punkt 65. Se även dom *Meilicke*, C-83/91, EU:C:1992:332, punkt 22.

3 — Se, bland många andra, dom *Kamberaj*, C-571/10, EU:C:2012:233, punkt 41; dom *Zurita García och Choque Cabrera*, C-261/08 och C-348/08, EU:C:2009:648, punkt 36, och dom *Schneider*, C-380/01, EU:C:2004:73, punkt 23.

4 — De senaste åren har de inkommande målen ökat stadigt. Detta fenomen nådde sin kulmen år 2013, året då domstolen meddelade det största antalet domar och också tog emot det största antalet nya mål någonsin. Det året utgjorde antalet begäranden om förhandsavgörande nästan 60 procent av dessa mål (se *domstolens årsrapport* för år 2013).

5 — För att nämna några: dom *Pringle*, C-370/12, EU:C:2012:756, dom *Z*, C-363/12, EU:C:2014:159, D, C-167/12, EU:C:2014:169, dom *International Stem Cell Corporation*, C-364/13, EU:C:2014:2451, och dom *Gauweiler m.fl.*, C-62/14, pågående.

behörighet till följd av Lissabonfördragets ikraftträdande, i kombination med det ökade antalet medlemsstater i Europeiska unionen det senaste decenniet, få betydande följdverkningar för domstolens förmåga att handlägga mål så skyndsamt som krävs, och samtidigt bibehålla en hög kvalitet på sina avgöranden.⁶

4. Förevarande mål erbjuder, enligt min uppfattning, en möjlighet att ytterligare förtydliga domstolens praxis i dessa frågor, genom att rikta uppmärksamheten på några av domstolen nyligen meddelade avgöranden som förefaller visa en viss utveckling. Denna utveckling ligger enligt min uppfattning i linje med bedömningen i detta förslag till avgörande.

I – Tillämpliga bestämmelser

5. I Italien slogs genom lag nr 468/1913 av den 22 maj 1913 fast att farmaceutiska tjänster skulle utgöra "statlig primärvård", som endast kunde tillhandahållas genom kommunala apotek eller genom privata apotek vilka getts tillstånd av staten. Ett administrativt verktyg för att kontrollera leveranser infördes, "pianta organica", vilket är en form av territoriellt system utformat för att säkerställa en jämn fördelning av läkemedel inom det nationella territoriet. Det tidigare kungliga dekretet nr 1265/1934 begränsade försäljningen av alla läkemedel uteslutande till apotek (artikel 122).

6. Genom lag nr 537/1993 omkategoriserades senare läkemedel in i följande kategorier: "Kategori A" för grundläggande läkemedel och läkemedel för kroniska sjukdomar, "Kategori B" för läkemedel (andra än de som omfattas av kategori A) av betydande terapeutiskt intresse och "Kategori C" för andra läkemedel än de som omfattas av kategori A eller B. Enligt artikel 8.14 i lag nr 537/1993 ska de läkemedel som omfattas av kategori A eller B bekostas fullt ut av Servizio Sanitario Nazionale (nedan kallad SSN, den italienska nationella hälso- och sjukvårdsmyndigheten), medan läkemedel i kategori C ska bekostas fullt ut av kunden.

7. I artikel 85.1 i lag nr 388/2000 avskaffades sedermera kategori B, samtidigt som det genom artikel 1 i lag nr 311/2004 skapades en ny kategori läkemedel – kategori C-bis – för läkemedel som inte är receptbelagda och för vilka det, till skillnad från de produkter som ingår i de övriga kategorierna, får göras reklam (vanligtvis kallade receptfria läkemedel). I likhet med läkemedel i kategori C bekostas läkemedel i kategori C-bis fullt ut av den enskilde.

8. Lagdekret nr 223/2006, omvandlat till lag nr 248/2006, tillät öppnandet av nya försäljningsställen, åtskilda från apoteken. Dessa kallast oftast för parafarmaceutiska försäljningsställen och har tillstånd att sälja receptfria läkemedel (klass C-bis-produkter).

9. Genom lagdekret nr 201/2011, nu omvandlat till lag nr 214/2011, utökades sedermera de kategorier av läkemedel som får säljas vid de parafarmaceutiska försäljningsställena, så att dessa försäljningsställen numera får sälja vissa av de läkemedel i kategori C som inte är receptbelagda. Denna lag utfärdades genom ministerdekret av den 18 april 2012. Slutligen har lagdekret nr 1/2012, omvandlat till lag nr 27/2012 ökat det antal apotek som föreskrivs i "pianta organica". Från ett apotek per 4 500 personer, föreskrivs sedermera i lagen att det ska finnas ett apotek per 3 300 personer.

II – Faktiska omständigheter, förfarandet och tolkningsfrågorna

10. Davide Giuseppe Gullotta (nedan kallad sökanden) är en kvalificerad farmaceut registrerad vid Ordine dei Farmacisti di Catania (Catantias farmaceutsamfund) och driver ett parafarmaceutiskt försäljningsställe i Italien.

6 — Se mitt förslag till avgörande Venturini m.fl., C-159/12–C-161/12, EU:C:2013:529 (nedan kallat Venturini), punkterna 22–25.

11. I målet vid den hänskjutande domstolen ifrågasatte sökanden vid Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (nedan kallad TAR Sicilia) Ministero della Salute (nedan kallat hälsoministeriet) beslut nr 0034681 av den 13 augusti 2011 (nedan kallat det angripna beslutet) i vilket sökandens ansökan om tillstånd att sälja receptbelagda läkemedel vars kostnad inte kan återbetalas av SSN avslogs. Sökanden gjorde gällande att den italienska lagstiftning som Ministero della Salute tillämpade i det angripna beslutet är oförenlig med unio nsrätten på flera grunder.

12. I det förfarandet beslutade den italienska domstolen, eftersom den hyste tvivel beträffande huruvida de aktuella italienska bestämmelserna var förenliga med unionsrätten, att vilandeförklara målet och att till domstolen ställa följande tre tolkningsfrågor:

- ”1) Utgör principerna om etableringsfrihet, icke-diskriminering och konkurrensskydd enligt artikel 49 och följande artiklar i FEUF hinder för nationella bestämmelser enligt vilka en farmaceut, som är behörig och medlem i farmaceutsamfundet men inte innehar ett försäljningsställe som omfattas av ”pianta organica” (fördelningsplanen), inte ges rätt att bedriva detaljhandel, inom ramen för det parafarmaceutiska försäljningsställe som vederbörande driver, även med den typen av receptbelagda läkemedel som kräver ett så kallat vitt recept (”ricetta bianca”) vilka läkemedel inte bekostas av den nationella hälso- och sjukvårdsmyndigheten och fullt ut bekostas av den enskilde, och vilka bestämmelser innebär ett förbud även på det området mot försäljning av vissa kategorier av läkemedel och en begränsning av antalet försäljningsställen som får etableras i Italien?
- 2) Ska artikel 15 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna tolkas så, att den etableringsfrihet som föreskrivs däri är tillämplig utan begränsning även på farmaceutkåren, och att yrkets allmännyttiga aspekt inte motiverar att olika bestämmelser tillämpas på dem som driver apotek respektive parafarmaceutiska försäljningsställen när det gäller försäljningen av de läkemedel som avses i den första frågan?
- 3) Ska artiklarna 102 [FEUF] och 106. [FEUF] tolkas så, att förbudet mot missbruk av dominerande ställning ska tillämpas fullt ut på farmaceutkåren, i den mån en farmaceut som driver ett traditionellt apotek, och vars läkemedelsförsäljning stöds av ett avtal med [SSN], erhåller fördelar av förbudet för dem som driver parafarmaceutiska försäljningsställen att sälja läkemedel i kategori C, utan att detta motiveras av giltiga skäl på grundval av farmaceutyrkets uppenbara särdrag, vilka är knutna till det allmänna intresset av att skydda folkhälsan?”

13. Efter att ha erhållit en kopia av domstolens dom Venturini,⁷ vilken rörde samma nationella lagstiftning som den som är aktuell i målet vid TAR Sicilia, informerade denna nationella domstol genom skrivelse av den 1 augusti 2014 EU-domstolen om att den önskade bibehålla den andra och den tredje tolkningsfrågan.

14. Davide Gullotta, Federfarma, den italienska, den grekiska och den spanska regeringen samt kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden. Domstolen har beslutat att inte hålla någon förhandling.

7 — C-159/12–C-161/12, EU:C:2013:791.

III – Rättslig bedömning

15. Innan tolkningsfrågorna undersöks i turordning är det enligt min uppfattning till nytta att göra några inledande anmärkningar avseende två åtskilda men nära relaterade begrepp, nämligen domstolens behörighet enligt artikel 267 FEUF och upptagande till sakprövning av begäran om förhandsavgöranden. De parter som har inkommit med skriftliga yttranden i förevarande mål förefaller nämligen i viss mån blanda ihop dessa båda begrepp. Detta är knappast förvånande, eftersom domstolen tidigare inte alltid har använt en konsekvent terminologi i sin praxis.

A – Inledande anmärkningar avseende domstolens behörighet och upptagande till sakprövning av begäran om förhandsavgöranden

16. Domstolens roll och uppgifter regleras, liksom för Europeiska unionens övriga institutioner, av principen om tilldelade befogenheter. I artikel 13.2 FEU anges att "[v]år institution ska handla inom ramen för de befogenheter som den har tilldelats genom fördragen, i enlighet med de förfaranden, villkor och mål som anges däri".

17. Följaktligen är domstolens behörighet avgränsad genom det system för rättslig prövning som stadgas i fördragen, vilket endast är tillgängligt när de villkor som föreskrivs i de relevanta bestämmelserna är uppfyllda.⁸

18. När det gäller förfarandet för förhandsavgöranden föreskrivs i artikel 267 FEUF uttryckligen ett antal villkor för domstolens behörighet.⁹ I punkt 1 i denna artikel föreskrivs specifikt att tolkningsfrågorna ska avse unionsrättsliga bestämmelser vars tolkning eller giltighet har ifrågasatts i målet vid den nationella domstolen. Vidare ska, enligt punkt 2 i denna bestämmelse, det organ som hänskjuter frågan vara en domstol i en medlemsstat och ett beslut i frågan ska vara nödvändigt för att den nationella domstolen ska kunna döma i saken. Detta sistnämnda villkor innebär i synnerhet att ett genuint mål måste pågå vid den hänskjutande domstolen och att det svar som EU-domstolen ska ge ska vara relevant för avgörandet i det målet.¹⁰

19. Dessa förutsättningar ska inte bara vara uppfyllda vid den tidpunkt då den nationella domstolen väcker talan vid EU-domstolen, utan även under hela förfarandet. Om dessa förutsättningar inte har uppfyllts, eller inte längre är uppfyllda, ska domstolen förklara sig sakna behörighet. Den får göra detta när som helst under förfarandet.¹¹

20. Om däremot de uppgifter som den hänskjutande domstolen har lämnat är otillräckliga för att domstolen ska kunna fastställa sin behörighet eller, snarare, för att kunna ge den hänskjutande domstolen ett användbart svar, ska begäran om förhandsavgörande avvisas. De uppgifter som ska ingå i en begäran om förhandsavgörande anges i artikel 94 i rättegångsreglerna. Dessa uppgifter har i realiteten ett dubbelt syfte. De ska inte bara göra det möjligt för domstolen att lämna användbara svar, utan också ge såväl medlemsstaternas regeringar som andra berörda parter möjlighet att avge yttranden i enlighet med artikel 23 i domstolens stadga.¹²

8 — Se, för ett liknande resonemang, dom Unión de Pequeños Agricultores/rådet, C-50/00 P, EU:C:2002:462, punkterna 44 och 45.

9 — Jämför dom Torralbo Marcos, C-265/13, EU:C:2014:187, punkt 27 och där angiven rättspraxis.

10 — Se, i denna fråga, mitt förslag till avgörande i de förenade målen Torresi, C-58/13 och C-59/13, EU:C:2014:265, punkterna 19–81.

11 — Se artikel 100.2 i domstolens rättegångsregler (nedan kallade rättegångsreglerna).

12 — Se, bland annat, beslut Viacom, C-190/02, EU:C:2002:569, punkt 14 och där angiven rättspraxis.

21. De båda ovannämnda situationerna (avsaknad av behörighet och rättegångshinder för begäran om förhandsavgörande) avser således olika processuella frågor. Medan avsaknad av behörighet i huvudsak återspeglar en begränsning av domstolens behörighet, genom att den inte har beviljats prövningsrätt i vissa situationer, föreligger rättegångshinder typiskt sett till följd av ett fel i förfarandet, på grund av att den hänskjutande domstolen inte har iakttagit de processrättsliga bestämmelserna.

22. Ur teoretisk synvinkel ska dessa båda situationer därför åtskiljas.¹³ Denna åtskillnad har emellertid också en mer praktisk aspekt. Avsaknad av behörighet kan, i princip, inte avhjälpas eller korrigeras av den hänskjutande domstolen. Således kommer en begäran om förhandsavgörande som avvisats på grund av avsaknad av behörighet aldrig att prövas av domstolen såvida det inte förelåg väsentliga faktiska omständigheter som domstolen inte kände till.¹⁴ I motsats härtill kan en nationell domstol vars begäran om förhandsavgörande inte kan tas upp till sakprövning på grund av rättegångshinder, när det är lämpligt, lämna in en ny begäran om förhandsavgörande till domstolen som uppfyller de villkor som föreskrivs i artikel 94 i rättegångsreglerna.¹⁵

23. Vissa paralleller kan dras mellan begäran om förhandsavgöranden och direkt talan. Unionsdomstolarna gör även i samband med direkt talan normalt sett åtskillnad mellan situationer där de saknar behörighet och situationer i vilka talan inte kan tas upp till sakprövning på grund av rättegångshinder. Exempelvis avvisas en talan om ogiltigförklaring på grund av avsaknad av behörighet om sökanden ifrågasätter giltigheten av rättsakter som har antagits av nationella myndigheter,¹⁶ eller av domar som meddelats av nationella domstolar¹⁷ eller av andra internationella domstolar.¹⁸ Unionsdomstolarna har även förklarat sig sakna behörighet när det gäller talan om skadestånd som riktas mot organ som inte är EU-organ, såsom medlemsstaternas myndigheter.¹⁹

24. Däremot leder processuella fel som sökanden har begått och som hindrar förfarandets fortgång endast till en förklaring att talan inte kan tas upp till sakprövning. Detta är typiskt sett fallet med exempelvis talan om ogiltigförklaring som har väckts efter den tvåmånadersfrist som föreskrivs i artikel 263 FEUF,²⁰ talan som har väckts av enskilda som inte företräds av en advokat,²¹ och talan om fördragsbrott som väckts utan att det administrativa förfarande som föreskrivs i artikel 258 FEUF har iakttagits.²²

25. Skillnaden mellan avsaknad av behörighet och rättegångshinder ska emellertid inte överdrivas, eftersom de båda i praktiken leder till samma resultat. Domstolen avvisar den nationella domstolens begäran utan att gå närmare in på innehållet i tolkningsfrågorna.

13 — Det hänvisas i realiteten separat till de båda situationerna i artikel 53.2 i rättegångsreglerna, vilken har följande lydelse: "Om det är uppenbart att domstolen saknar behörighet att pröva ett mål eller om det är uppenbart att en begäran eller en ansökan inte kan tas upp till prövning, får domstolen, efter att ha hört generaladvokaten, när som helst avgöra målet genom särskilt uppsatt beslut som är motiverat, utan vidare handläggning".

14 — Det ska erinras om att den nationella domstolen fastställer de relevanta faktiska omständigheterna och tillämpliga nationella bestämmelserna i sin begäran om förhandsavgörande. Domstolen ifrågasätter i regel inte dessa aspekter av begäran om förhandsavgörande. Se, exempelvis, dom *Trespa International*, C-248/07, EU:C:2008:607, punkt 36 och där angiven rättspraxis.

15 — Se, för ett liknande resonemang, *Naômé, C., Le renvoi préjudiciel en droit européen – Guide pratique*, Larcier, Bryssel: 2010 (andra upplagan), sidorna 85 och 86.

16 — Se beslut *Killinger/Tyskland m.fl.*, C-396/03 P, EU:C:2005:355, punkterna 15 och 26.

17 — Se, exempelvis, beslut *Kauk/Tyskland*, T-334/11, EU:T:2011:408.

18 — Se, exempelvis, beslut *Calvi/Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna*, C-171/14 P, EU:C:2014:2281.

19 — Se, bland annat, beslut *Gluiber/Tyskland*, T-126/98.

20 — Se, exempelvis, beslut *Alsharghawi/rådet*, T-532/14 R, EU:T:2014:732.

21 — Som föreskrivs i artikel 19 i stadgan. Se, exempelvis, beslut *ADR Center/kommissionen*, C-259/14 P, EU:C:2014:2417.

22 — Se, bland många andra, dom *kommissionen/Frankrike*, C-225/98, EU:C:2000:494, punkt 69.

B – Tolkningsfråga 1

26. TAR Sicilia har, genom den första tolkningsfrågan, i huvudsak bett domstolen om vägledning beträffande huruvida en nationell lag som begränsar rätten att sälja receptbelagda läkemedel vars kostnad inte bärs av SSN, utan av kunden, till apotek är förenlig med de unionsrättsliga bestämmelserna om etableringsfriheten.

27. Det ska genast påpekas att den hänskjutande domstolen, enligt min uppfattning, ska anses ha återkallat denna fråga.

28. TAR Lombardia ställde en motsvarande fråga till domstolen i det ovannämnda målet Venturini.²³ Domstolens kansli meddelade TAR Sicilia en kopia av domen i det målet. TAR Sicilia angav som svar att den önskade vidhålla den andra och den tredje tolkningsfrågan, men angav ingen uttrycklig ståndpunkt beträffande den första tolkningsfrågan. Det kan därför av detta svar, *e contrario*, utläsas att den hänskjutande domstolen avsåg att återkalla den första tolkningsfrågan. Inriktningen på TAR Sicilias svar, i vilket domen Venturini inte nämns, förefaller stödja denna tolkning.

29. Jag kommer således endast att behandla tolkningsfråga 1 i korthet, eftersom detta ger mig ett tillfälle att understryka några viktiga processuella frågor.

1. Domstolens behörighet

30. Federfarma har gjort gällande att den första tolkningsfrågan inte kan tas upp till sakprövning. Federfarma har påpekat att alla aspekter av förfarandet vid den hänskjutande domstolen är begränsade till Italien. Följaktligen ska frågan, i den mån de unionsrättsliga bestämmelserna om etableringsfrihet inte är tillämpliga, anses vara hypotetisk.

31. Det framgår visserligen av fast rättspraxis att en prövning av huruvida den aktuella nationella lagstiftningen är förenlig med de åberopade unionsrättsliga bestämmelserna, när den faktiska situationen i målet vid den nationella domstolen saknar anknytning till utövandet av en grundläggande rättighet, i princip inte är nödvändig för att den nationella domstolen ska kunna meddela dom. Eftersom fördragets bestämmelser inte är tillämpliga på målet vid den nationella domstolen är ett svar på tolkningsfrågorna inte relevant för avgörandet av målet.²⁴

32. Domstolen har emellertid i ett flertal mål ansett sig behörig och meddelat dom trots att den faktiska situationen avsåg en medlemsstats inre förhållanden.

33. I mitt förslag till avgörande Venturini försökte jag ge en kort överblick över dessa mål, genom att dela in dem i tre huvudkategorier av avgöranden. I den första kategorin av avgöranden (nedan kallad Oosthoek-målet), påpekade domstolen att även om de faktiska omständigheterna i ett mål begränsades till en enda medlemsstats inre förhållanden gick det inte att utesluta att den ifrågasatta nationella lagstiftningen kunde ha viss gränsöverskridande verkan. I den andra kategorin av avgöranden (nedan kallad Guimont-målet), ansåg domstolen att tolkningsfrågorna kunde tas upp till sakprövning, trots att samtliga aspekter i målet vid den nationella domstolen rörde förhållandena i en och samma medlemsstat, såvitt den begärda tolkningen av unionsrätten föreföll vara till nytta för den hänskjutande domstolen, då den nationella rätten innebar att den nationella domstolen skulle tillerkänna en medborgare i den medlemsstaten samma rättigheter som dem som medborgare från andra medlemsstater skulle ha i samma situation enligt unionsrätten, det vill säga då nationell lagstiftning förbjöd omvänd diskriminering av sina egna medborgare. Slutligen förklarade domstolen i

23 — EU:C:2013:791.

24 — Se, bland annat, dom USSL n° 47 di Biella, C-134/95, EU:C:1997:16, punkt 19, dom R.I.SAN., C-108/98, EU:C:1999:400, punkt 23, och dom Omalet, C-245/09, EU:C:2010:808, punkt 12.

en tredje kategori av avgöranden (nedan kallad Thomasdünger-målet) sig ha behörighet att meddela förhandsavgöranden beträffande frågor om tolkning av unionsrätten i fall då omständigheterna i det nationella målet inte omfattades av unionsrättens direkta tillämpningsområde, men då dessa bestämmelser hade blivit tillämpliga genom nationell rätt när regleringen i nationell lagstiftning av rent inhemska situationer anpassats till den reglering som har valts i unionsrätten.²⁵

34. Efter att ha identifierat dessa kategorier av avgöranden angav jag att de utgjorde en korrekt tillämpning av artikel 267 FEUF. De rörde situationer där, trots att alla relevanta *faktiska* omständigheter begränsades till en enda medlemsstat, de relevanta *rättsliga* omständigheterna inte begränsades till en enda medlemsstat. Jag tillade emellertid att domstolen i vissa av dessa fall föreföll ha fastslagit sin behörighet på grundval av rena antaganden, utan att faktiskt ha prövat huruvida de relevanta villkoren var uppfyllda. Begäran om förhandsavgöranden innehöll inte några uppgifter som gjorde det möjligt för domstolen att med säkerhet fastställa sin behörighet. Jag ansåg – och anser fortfarande – att detta var en problematisk strategi.²⁶

35. Eftersom domstolens behörighet i situationer som rör helt interna förhållanden i en enda medlemsstat utgör ett undantag från en allmän princip, föreslog jag i Venturini att domstolen skulle göra en snäv tolkning vid bedömningen av huruvida de relevanta villkoren var uppfyllda.²⁷ Jag föreslog särskilt att domstolen skulle förklara sig sakna behörighet i mål där varken handlingarna i målet eller lydelsen i beslutet om hänskjutande angav skälen till varför domstolen skulle kunna ha behörighet trots att målet vid den nationella domstolen rörde för medlemsstaten helt interna förhållanden. I detta hänseende angav jag att det i denna typ av situationer ankommer på den hänskjutande domstolen att inför EU-domstolen förklara varför den åtgärd som är föremål för prövning eventuellt kan hindra utländska ekonomiska aktörer från att utöva en grundläggande frihet, eller att uttryckligen ange huruvida det i den nationella rättsordningen förekommer en bestämmelse eller princip mot omvänd diskriminering som kan tillämpas på den aktuella situationen.²⁸

36. Därefter kom generaladvokaten Kokott, i målet Airport Shuttle Express, fram till en liknande slutsats. Även hon framförde i sitt förslag viss kritik beträffande ett antal domar i vilka domstolen hade besvarat tolkningsfrågor trots att det var uppenbart att de faktiska omständigheterna i målet vid den nationella domstolen saknade gränsöverskridande karaktär. Generaladvokaten Kokott föreslog att domstolen skulle vara mer restriktiv med att förklara sig behörig enligt artikel 267 FEUF beträffande mål avseende för medlemsstater helt nationella situationer. Hon vidgick att domstolen dock kan behöva svara i vissa situationer, exempelvis när de tillämpliga nationella bestämmelserna förbjuder omvänd diskriminering. Generaladvokaten Kokott underströk emellertid att det under dessa omständigheter åligger den hänskjutande domstolen att till EU-domstolen lämna aktuella, tillförlitliga och användbara uppgifter avseende denna aspekt av den nationella lagstiftningen. När sådana uppgifter saknas i beslutet om hänskjutande ska domstolen inte förklara sig behörig och således vägra att besvara tolkningsfrågorna.²⁹

37. Sedan dess tycks domstolen i ett flertal av sina meddelade avgöranden ha gjort en restriktivare bedömning av sin behörighet enligt artikel 267 FEUF när en nationell domstol, trots att målet vid den avser helt interna förhållanden, begär en tolkning av fördragets bestämmelser om de grundläggande friheterna.

25 — Se mitt förslag till avgörande Venturini, EU:C:2013:529, punkterna 32–52.

26 — Ibidem, punkterna 53–55.

27 — Ibidem, punkterna 24 och 55.

28 — Ibidem, punkterna 38, 42–44, 50 och 51.

29 — Generaladvokaten Kokotts förslag till avgörande Airport Shuttle Express, C-162/12 och C-163/12, EU:C:2013:617, punkterna 26–60.

38. I den ovannämnda domen *Airport Shuttle Express* följde domstolen generaladvokaten Kokotts förslag till avgörande och förklarade sig sakna behörighet beträffande den nationella domstolens tolkningsfrågor avseende tolkningen av artikel 49 FEUF. Domstolen påpekade att målet vid den nationella domstolen rörde för Italien helt interna förhållanden och att begäran om förhandsavgörande inte innehöll några uppgifter om hur de av sökandena ifrågasatta nationella bestämmelserna kunde påverka utländska näringsidkare. Domstolen drog följaktligen slutsatsen att den efterfrågade tolkningen av artikel 49 FEUF inte var relevant för prövningen av det nationella målen.³⁰

39. I målet *Tudoran* avisade domstolen en tolkningsfråga som rörde huruvida vissa bestämmelser i den rumänska civilprocesslagen var förenliga med artiklarna 49 och 56 FEUF, i den mån frågan i målet vid den nationella domstolen var rent inhemsk rumänsk och att det inte, i begäran om förhandsavgörande, fanns något som visade att ovannämnda rättspraxis från *Guimont-* eller *Thomasdünge-*målen³¹ kunde tillämpas.³²

40. Domstolen förklarade sig även i målet *Szabó* sakna behörighet avseende en av tolkningsfrågorna, eftersom målet vid den nationella domstolen avsåg en rent inhemsk ungersk situation och den hänskjutande domstolen inte hade förklarat varför de unionsrättsliga bestämmelser vilka de bad om en tolkning av kunde vara tillämpliga i det målet.³³

41. Domstolen har fört ett liknande resonemang i andra mål som inte rörde de grundläggande friheterna, men som på grund av bristen på anknytning till unionsrätten har ansetts rent inhemska för den aktuella medlemsstaten. Domstolen vägrade, exempelvis, i målet *C* besvara en begäran om förhandsavgörande som avsåg tolkningen av en bestämmelse i direktiv 2004/80/EG beträffande ersättning till brottsoffer,³⁴ eftersom sökanden i målet vid den nationella domstolen var offer för ett våldsbrott som hade begåtts i den medlemsstat där hon var bosatt. Domstolen angav för det första att det i direktiv 2004/80 föreskrivs ersättning enbart vid uppsåtliga våldsbrott som har begåtts i en annan medlemsstat än den där brottsoffret har sin vanliga vistelseort. Domstolen påpekade vidare att den, enligt fast rättspraxis, visserligen även i en rent inhemsk situation får besvara en tolkningsfråga när den hänskjutande domstolen är skyldig, enligt nationell rätt, att förhindra omvänd diskriminering av medlemsstatens egna medborgare. Domstolen tillade emellertid att den dock inte ska ta ett sådant initiativ om det inte framgår av begäran om förhandsavgörande att den hänskjutande domstolen verkligen har en sådan skyldighet. Något sådant angavs inte i beslutet om hänskjutande i det målet.³⁵

42. Vidare förklarade sig domstolen i målet *De Bellis* m.fl. sakna behörighet att besvara en tolkningsfråga om principen om skydd för berättigade förväntningar, eftersom den aktuella situationen saknade anknytning till unionsrätten och de aktuella nationella bestämmelserna inte innehöll någon uttrycklig hänvisning till unionsrätten. Villkoren i rättspraxis från *Thomasdünge-*målen var således inte uppfyllda.³⁶

43. Mot bakgrund av dessa nyligen meddelade avgöranden, drar jag slutsatsen att domstolen inte längre, i mål av rent inhemsk karaktär, tycks presumera att villkoren för dess behörighet är uppfyllda när handlingarna i målet endast innehåller vaga bevis till stöd för detta. I sådana mål kräver domstolen sedermera att de hänskjutande domstolarna lämnar en tydligare och i sak styrkt förklaring till varför de anser att domstolen är behörig.

30 — Se dom *Airport Shuttle Express*, C-162/12 och C-163/12, EU:C:2014:74, punkterna 28–51.

31 — Se ovan punkt 33.

32 — Beslut *Tudoran*, C-92/14, EU:C:2014:2051, punkterna 34–42.

33 — Beslut *Szabó*, C-204/14, EU:C:2014:2220, punkterna 15–25.

34 — _ Rådets direktiv 2004/80/EG av den 29 april 2004 om ersättning till brottsoffer (EUT L 261, s. 15).

35 — Se C-122/13, EU:C:2014:59.

36 — Se C-246/14, EU:C:2014:2291.

44. Denna utveckling i domstolens praxis avseende bedömningen av dess behörighet enligt artikel 267 FEUF bör välkomnas. Domstolens vilja att samarbeta med nationella domstolar ska inte, enligt min uppfattning, leda den till att besvara tolkningsfrågor som kan vara hypotetiska och när dess behörighet därmed i bästa fall är tveksam.

45. Mot denna bakgrund, hade domstolen eventuellt – om denna fråga inte hade återkallats – ex officio kunnat ta upp frågan om dess behörighet att besvara tolkningsfrågan.³⁷ Det är nämligen ostridigt att alla faktiska omständigheter i målet vid den nationella domstolen rör för Italien rent inhemska förhållanden. Sökanden är en italiensk medborgare som är bosatt i och driver ett parafarmaceutiskt försäljningsställe i Italien. Beslutet om hänskjutande innehåller ingen hänvisning till någon gränsöverskridande omständighet. Beslutet om hänskjutande ger inte heller någon upplysning om varför en tolkning av artikel 49 ändå kan vara användbar för avgörandet av målet vid den nationella domstolen. I synnerhet anges det inte att varje relevant bestämmelse i italiensk rätt ska tolkas på samma sätt som unionsrätten. Det anges inte heller någonstans att sökandena, i målet vid den nationella domstolen, kan skyddas av en nationell bestämmelse om förbud mot omvänd diskriminering.

46. Den omständigheten att ett eller flera beslut om hänskjutande från samma medlemsstat, vid ett tidigare tillfälle, mer specifikt har hänvisat till en bestämmelse eller princip om förbud mot omvänd diskriminering av medlemsstatens egna medborgare är ingen giltig grund för att anta att en sådan bestämmelse eller princip även ska tillämpas i det vid den nationella domstolen pågående målet. Ett sådant antagande skulle innebära en ren spekulation, eftersom domstolen inte är (och inte kan vara) i en ställning som gör det möjligt att med säkerhet känna till räckvidden av denna bestämmelse eller princip, eller dess ställning i normhierarkin, eller den relevanta utvecklingen i den medlemsstatens lagstiftning och rättspraxis.³⁸

2. Saken

47. När det gäller sakfrågan i den första tolkningsfrågan är, för det osannolika fallet att domstolen skulle önska pröva den, svaret under alla omständigheter enligt min uppfattning klart.

48. I Venturini slog domstolen fast att de aktuella nationella bestämmelserna kunde göra det svårare och mindre attraktivt för farmaceuter från andra medlemsstater att etablera sig i Italien i syfte att driva ett parafarmaceutiskt försäljningsställe. Bestämmelserna i fråga innebar således en inskränkning i etableringsfriheten som enligt artikel 49 FEUF i princip är förbjuden. Domstolen fann emellertid att denna lagstiftning var ägnad att uppnå målet att säkerställa en säker och högkvalitativ läkemedelsförsörjning till befolkningen och därmed även målet att skydda folkhälsan. Lagstiftningen gick inte enligt domstolen utöver vad som var nödvändigt för att uppnå detta mål.³⁹

49. Eftersom den nationella lagstiftning som är aktuell i målet vid den nationella domstolen är densamma som den som domstolen prövade i domen Venturini, skulle svaret på tolkningsfråga 1 – om den inte hade återkallats – nödvändigtvis ha varit identiskt. Artikel 49 FEUF ska tolkas så, att artikeln inte utgör hinder för en sådan nationell lagstiftning som den som är aktuell i målet vid den nationella domstolen, enligt vilken en behörig farmaceut inte ges rätt att bedriva detaljhandel, inom ramen för det parafarmaceutiska försäljningsställe som farmaceuten driver, även med den typen av receptbelagda läkemedel som inte bekostas av den nationella hälso- och sjukvårdsmyndigheten utan fullt ut bekostas av den enskilde.

37 — Se, exempelvis, dom Romeo, C-313/12, EU:C:2013:718, punkt 20 och där angiven rättspraxis.

38 — Jämför mitt förslag till avgörande Venturini, EU:C:2013:529, punkterna 42–45, och generaladvokaten Kokotts förslag till avgörande Airport Shuttle Express, EU:C:2013:617, punkterna 54 och 55.

39 — EU:C:2013:791.

C – Tolkningsfråga 2

50. TAR Sicilia har, genom sin andra tolkningsfråga önskat få klarhet i huruvida artikel 15 i stadgan ("fritt yrkesval och rätt att arbeta") ska tolkas så att den utgör hinder för sådana nationella bestämmelser som dem som är i fråga i målet vid den nationella domstolen i vilka det, beträffande rätten att sälja de läkemedel som avses i tolkningsfråga 1, görs åtskillnad mellan farmaceuter som driver apotek och farmaceuter som driver parafarmaceutiska försäljningsställen.

1. Domstolens behörighet

51. Den italienska regeringen och kommissionen har gjort gällande att domstolen inte har behörighet att besvara TAR Sicilias andra tolkningsfråga, i den mån stadgan inte är tillämplig på den situation som är aktuell i målet vid den nationella domstolen.

52. Jag anser att detta resonemang är felaktigt.

53. Enligt numera fast rättspraxis definieras tillämpningsområdet för stadgan, med avseende på åtgärder som vidtas av medlemsstaterna, i artikel 51.1 däri, enligt vilken bestämmelserna i stadgan riktar sig till medlemsstaterna endast när dessa tillämpar unionsrätten.⁴⁰

54. Denna bestämmelse bekräftar även fast rättspraxis enligt vilken de grundläggande rättigheter som garanteras i unionens rättsordning är tillämpliga i samtliga fall som regleras av unionsrätten, men inte i andra fall.⁴¹ Om en rättslig situation inte omfattas av unionsrättens tillämpningsområde saknar domstolen behörighet att pröva situationen, och de bestämmelser i stadgan som eventuellt åberopas kan inte i sig grunda någon sådan behörighet.⁴²

55. Det ska i detta sammanhang även påpekas att begreppet "tillämpning av unionsrätten", i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan, innebär att det måste föreligga en anknytning av en viss grad, vilken överskrider närhet till de ämnesområden som avses eller den indirekta inverkan som ett ämnesområde har på ett annat.⁴³ För att fastställa om en nationell lagstiftning innebär en tillämpning av unionsrätten i den mening som avses i artikel 51 i stadgan, kommer domstolen att pröva, bland annat, huruvida lagstiftningen syftar till att genomföra en unionsrättslig bestämmelse, lagstiftningens art och huruvida den eftersträvar andra mål än de som omfattas av unionsrätten, även om den kan påverka unionsrätten indirekt, samt huruvida det finns några specifika unionsrättsliga bestämmelser på området eller några sådana bestämmelser som kan påverka detta.⁴⁴ Domstolen har i synnerhet fastställt att unionens grundläggande rättigheter inte var tillämpliga i förhållande till en nationell lagstiftning eftersom unionens bestämmelser på det berörda området inte ålade medlemsstaterna någon skyldighet med avseende på situationen i det nationella målet.⁴⁵

56. Jag kommer nu att mot bakgrund av dessa principer pröva huruvida den rättsliga situation som gav upphov till målet vid den nationella domstolen omfattas av tillämpningsområdet för unionsrätten i den mening som avses i artikel 51 i stadgan.

40 — Se, bland flera andra, dom Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punkt 17, och beslut Sociedade Agrícola e Imobiliária da Quinta de S. Paio, C-258/13, EU:C:2013:810, punkt 18.

41 — Se, bland annat, dom Boncea m.fl., C-483/11 och C-484/11, EU:C:2011:832, punkt 29, och dom Åkerberg Fransson, EU:C:2013:105, punkt 19.

42 — Se, för ett liknande resonemang, beslut Currà m.fl., C-466/11, EU:C:2012:465, punkt 26, och dom Åkerberg Fransson, EU:C:2013:105, punkt 22.

43 — Dom Siragusa, C-206/13, EU:C:2014:126, punkt 24. Se även, för liknande resonemang, där angiven rättspraxis.

44 — Ibidem, punkt 25 och där angiven rättspraxis.

45 — Ibidem, punkt 26, och dom Julián Hernández m.fl., C-198/13, EU:C:2014:2055, punkt 35.

57. Beslutet om hänskjutande innehåller tyvärr inga specifika uppgifter i detta hänseende. Jag anser emellertid, trots det beslutets uppenbara tillkortakommanden, att svaret på den tolkningsfrågan ska vara ja. Min tolkning av anknytningen mellan de faktiska omständigheterna och de tillämpliga unionsrättsliga bestämmelserna är följande.

58. Å ena sidan framgår det att de aktuella bestämmelserna inte i egentlig mening var avsedda att införliva unionsrättsliga bestämmelser. De nationella bestämmelserna, vilka omfattas av det mer allmänna målet att skydda folkhälsan, reglerar detaljförsäljningen av läkemedel i Italien i syfte att säkerställa en säker och högkvalitativ läkemedelsförsörjning till befolkningen.⁴⁶

59. Det ska i detta sammanhang erinras om att unionen, när den vidtar åtgärder på området för folkhälsa, enligt artikel 168.7, ska respektera medlemsstaternas ansvar när det gäller att besluta om sin hälso- och sjukvårdspolitik samt organisera och ge hälso- och sjukvård. Medlemsstaternas ansvarsområden inbegriper hälso- och sjukvårdsförvaltning och fördelning av de resurser som de tilldelas. Domstolen har vidare slagit fast att det ankommer på medlemsstaterna att fastställa på vilken nivå de vill säkerställa skyddet för folkhälsan och på vilket sätt denna nivå ska uppnås. Eftersom nivån i fråga kan variera mellan medlemsstaterna, ska medlemsstaterna medges ett utrymme för skönmässig bedömning.⁴⁷

60. Å andra sidan innehåller emellertid unionsrätten specifika bestämmelser, nämligen artiklarna 49 och 52.1 FEUF, som i princip kan påverka huruvida de i målet vid den nationella domstolen aktuella bestämmelserna är tillämpliga.

61. I detta avseende har domstolen redan slagit fast att när en medlemsstat åberopar tvingande skäl av allmänintresse som grund för att motivera en lagstiftning som kan hindra utövandet av friheten att tillhandahålla tjänster, måste denna motivering – som föreskrivs i unionsrätten – tolkas mot bakgrund av de allmänna principerna i unionsrätten och särskilt de grundläggande rättigheterna som numera garanteras i stadgan. De ifrågavarande nationella bestämmelserna kan därför endast omfattas av föreskrivna undantag om de är förenliga med de grundläggande rättigheter som domstolen ska säkerställa iakttagandet av.⁴⁸

62. Det är uppenbart att detta krav avseende förenligheten med de grundläggande rättigheterna omfattas av unionsrättens tillämpningsområde och, följaktligen, av stadgans tillämpningsområde. När en medlemsstat tillämpar ett undantag enligt unionsrätten för att motivera ett hinder mot en grundläggande frihet som garanteras i fördraget, ska den följaktligen, såsom domstolen slog fast i domen *Pfleger*, anses ”tillämpa unionsrätten”, i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan.⁴⁹

63. För att återgå till förevarande mål, föreskrivs i artiklarna 49 och 52.1 vissa skyldigheter för de italienska myndigheterna avseende den i målet vid den nationella domstolen aktuella situationen. Bland annat ska en åtgärd som utgör en inskränkning av etableringsfriheten (begränsning av detaljförsäljning av vissa läkemedel), tillämpas utan diskriminering. Den måste vara ägnad att säkerställa förverkligandet av ett mål motiverat av tvingande skäl av allmänintresse och får inte gå längre än vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.⁵⁰

64. Jag anser således att domstolen har behörighet att besvara TAR Sicilias andra tolkningsfråga. Jag hyser dock allvarlig tvivel beträffande huruvida denna tolkningsfråga kan tas upp till sakprövning.

46 — Jämför dom *Venturini*, EU:C:2013:791, punkterna 40 och 63.

47 — Se, för ett liknande resonemang, dom *Blanco Pérez and Chao Gómez*, C-570/07 och C-571/07, EU:C:2010:300, punkt 44, och dom *Venturini*, EU:C:2013:791, punkt 59.

48 — Se dom *Pfleger m.fl.*, C-390/12, EU:C:2014:281, punkt 35 och där angiven rättspraxis.

49 — *Ibidem*, punkt 36. Se även generaladvokaten Sharpstons förslag till avgörande i det målet, EU:C:2013:747, punkterna 36–46.

50 — Se, för liknande resonemang, bland många andra, dom *Hartlauer*, C-169/07, EU:C:2009:141, punkt 44, och dom *Apothekerammer des Saarlandes m.fl.*, C-171/07 och C-172/07, EU:C:2009:316, punkt 25.

2. Upptagande till sakprövning

65. Enligt fast rättspraxis, avseende det samarbete som har inrättats genom artikel 267 FEUF, krävs att den nationella domstolen klargör den faktiska och rättsliga bakgrunden till de frågor som ställs, eller att den åtminstone förklarar de faktiska omständigheter som ligger till grund för dessa frågor, eftersom det är nödvändigt att komma fram till en tolkning av unionsrätten som är användbar för den nationella domstolen.⁵¹ Domstolen har också, i detta hänseende, poängterat vikten av att den nationella domstolen anger de närmare skälen till att den anser det vara oklart hur unionsrätten skall tolkas och till att den anser det nödvändigt att ställa tolkningsfrågor till domstolen.⁵² Domstolen har i synnerhet framhållit att det är nödvändigt att den nationella domstolen i någon mån i beslutet om hänskjutande förklarar varför den begär att domstolen skall tolka vissa bestämmelser i unionsrätten och att den förklarar vilket samband den anser att det finns mellan dessa bestämmelser och de nationella bestämmelser som är tillämpliga i tvisten.⁵³

66. Som jag har nämnt i punkt 20 ovan, anges de uppgifter som ska ingå i en begäran om förhandsavgörande uttryckligen i artikel 94 i rättegångsreglerna, vilka den nationella domstolen – såsom EU-domstolen nyligen har understrukit – förväntas ha kännedom om och ytterst noggrant måste iakttas.⁵⁴

67. Mot bakgrund av dessa principer anser jag, beträffande den andra tolkningsfrågan i förevarande mål, att beslutet om hänskjutande inte uppfyller dessa krav.

68. Den nationella domstolen har inte i beslutet om hänskjutande förklarat, ens kortfattat, varför den anser att det krävs en tolkning av artikel 15 i stadgan för att avgöra tvisten. Den nationella domstolen har endast angett att den hyser tvivel beträffande huruvida de principer som ingår i den bestämmelsen kan tillämpas fullt ut på farmaceutyrket, även om detta yrke omfattas av ett antal skyldigheter av allmänt intresse.

69. På denna punkt anser jag tveklöst att varje arbetstagare och varje företag som är verksamt på den interna marknaden – oavsett huruvida de omfattas av en eller flera skyldigheter av allmänt intresse – ska åtnjuta den rättighet som föreskrivs i artikel 15 i stadgan. Jag anser även att det svårigen kan förnekas att de bestämmelser som är aktuella i målet vid den nationella domstolen delvis kan begränsa denna rättighet.⁵⁵

70. När det väl har fastställts att denna begränsning är motiverad av hänsyn till skyddet för folkhälsan,⁵⁶ kan jag emellertid inte se vilka ytterligare aspekter på oförenlighet mellan de aktuella nationella bestämmelserna och unionsrätten som artikel 15 i stadgan potentiellt skulle kunna medföra.

71. I artikel 52.1 i stadgan tillåts nämligen att utövandet av sådana rättigheter som dem som slås fast i artikel 15 i densamma begränsas, under förutsättning att begränsningarna föreskrivs i lag, att de är förenliga med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter och, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast görs om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller mot behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.⁵⁷

51 — Se, bland många andra, dom Mora IPR, C-79/12, EU:C:2013:98, punkt 35, samt beslut Augustus, C-627/11, EU:C:2012:754, punkt 8, och dom Mlamali, C-257/13, EU:C:2013:763, punkt 18.

52 — Se, för ett liknande resonemang, dom Mora IPR, EU:C:2013:98, punkt 36, samt beslut Mlamali, EU:C:2013:763, punkt 20, och beslut Talasca, C-19/14, EU:C:2014:2049, punkt 19.

53 — Se, för ett liknande resonemang, dom Asemfo, C-295/05, EU:C:2007:227, punkt 33, och dom Mora IPR, EU:C:2013:98, punkt 37. Se även beslut Laguillaumie, C-116/00, EU:C:2000:350, punkterna 23 och 24.

54 — Se beslut Talasca, EU:C:2014:204, punkt 21.

55 — Se ovan punkterna 48 och 49.

56 — Ibidem.

57 — Se dom Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, punkt 27 och där angiven rättspraxis.

72. Det är knappast nödvändigt att i detta sammanhang påpeka att stadgan även, i artikel 35, erkänner som en grundläggande rättighet att var och en har rätt till tillgång till förebyggande hälsovård och till medicinsk vård.

73. Man skulle mot denna bakgrund kunna förvänta sig en förklaring i beslutet om hänskjutande till varför den hänskjutande domstolen ansåg att de aktuella nationella bestämmelserna inte gjorde en korrekt avvägning mellan dessa båda grundläggande rättigheter, eller varför dessa bestämmelser inte respekterade innehållet i den rättighet som föreskrivs i artikel 15 i stadgan.

74. I avsaknad av förklaring i dessa viktiga avseenden, måste jag dra slutsatsen att TAR Sicilias andra tolkningsfråga inte kan tas upp till sakprövning i den mån beslutet om hänskjutande inte överensstämmer med artikel 94 i rättegångsreglerna.

3. Saken

75. Beträffande sakfrågan i den hänskjutande domstolens tolkningsfråga 2, kommer jag att begränsa min bedömning till följande.

76. Jag kan inte, varken i beslutet om hänskjutande eller i det yttrande som Davide Gullotta har ingett, se något som medför tvivel beträffande den omständigheten att de aktuella nationella bestämmelserna har medfört en rättvis och lämplig avvägning mellan, å ena sidan, fritt yrkesval och rätt att arbeta och, å andra sidan, rätt till hälso- och sjukvård. Jag finner inte heller något som tyder på att den rätt som föreskrivs i artikel 15 i stadgan har begränsats i sådan utsträckning att de centrala aspekterna av denna rätt kan anses äventyras.

77. Mot denna bakgrund anser jag inte att artikel 15 i stadgan utgör hinder för sådana bestämmelser som dem som är aktuella i målet vid den nationella domstolen.

D – Tolkningsfråga 3

78. Slutligen har den hänskjutande domstolen, genom sin tredje tolkningsfråga, i huvudsak önskat få klarhet i huruvida artiklarna 102 FEUF och 106 FEUF ska tolkas så att de utgör hinder för sådana nationella bestämmelser som dem som är aktuella i målet vid den nationella domstolen, vilka begränsar detaljförsäljningen av vissa läkemedel till apotek och utesluter den för parafarmaceutiska försäljningsställen.

1. Upptagande till sakprövning

79. Även när det gäller den tredje tolkningsfrågan är det enligt min uppfattning tveksamt huruvida den kan tas upp till sakprövning. Återigen saknas det i beslutet om hänskjutande någon förklaring till varför den hänskjutande domstolen anser att de aktuella bestämmelserna inte är förenliga med artiklarna 102 FEUF och 106 FEUF.

80. För det första, beträffande artikel 102 FEUF, förstår jag inte huruvida vart och ett (eller vissa) av de över 15 000 apotek som finns i Italien *var för sig* ska anses ha en dominerande ställning, eller huruvida dessa enheter ska anses ha en dominerande ställning *tillsammans*. För det andra skulle det, även om det antas att en dominerande ställning kan fastställas, återstå att fastställa på vilket sätt denna ställning kan missbrukas i syfte att sätta konkurrensen ur spel på den relevanta marknaden eller de relevanta marknaderna.

81. Vidare, beträffande artikel 106 FEUF, ska det påpekas att domstolen nyligen återigen har bekräftat sin praxis enligt vilken en medlemsstat bryter mot de förbud som uppställs i artikel 106.1 FEUF, jämförd med artikel 102 FEUF, om den antar lagar eller andra författningar som skapar en situation där ett offentligt företag, eller ett företag som av staten har beviljats särskilda eller exklusiva rättigheter, genom att utöva de privilegier som det getts, föranleds att missbruka sin dominerande ställning eller när dessa rättigheter kan ge upphov till en situation som föranleder att företaget gör sig skyldigt till sådant missbruk. Domstolen har även klargjort att en överträdelse av artikel 106.1 FEUF, jämförd med artikel 102 FEUF, förutsätter en möjlig eller faktisk konkurrensbegränsande verkan till följd av att staten har beviljat vissa företag särskilda eller exklusiva rättigheter.⁵⁸

82. Mot denna bakgrund är det uppenbart att det – om det antas att de ifrågavarande bestämmelserna kan anses ha gett apotek särskilda eller exklusiva rättigheter i den mening som avses i artikel 106.1 FEUF – fortfarande skulle behöva förstås hur apotek, enligt den hänskjutande domstolens uppfattning, kan föranledas att missbruka sin dominerande ställning genom de beviljade särskilda eller exklusiva rättigheterna.

83. Den hänskjutande domstolen har emellertid inte gett någon som helst förklaring avseende någon av dessa frågor. Under dessa omständigheter är det därför omöjligt att förstå varför eller hur artiklarna 102 och 106 FEUF skulle kunna utgöra hinder för sådana bestämmelser som de som är aktuella i målet vid den nationella domstolen.⁵⁹

84. Det kan konstateras att en liknande fråga ställdes till domstolen i målet *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti*, i vilket en italiensk domstol frågade domstolen huruvida artiklarna 102 FEUF och 106 FEUF utgjorde hinder för nationella bestämmelser som uteslutande förbehöll centra för biträde i skattefrågor – i form av aktiebolag med tillstånd av italienska finansministeriet – en ensamrätt att bedriva viss verksamhet i form av rådgivning och biträde i skattefrågor. Domstolen angav i sin dom att enbart det förhållandet att beviljandet av särskilda eller exklusiva rättigheter ger upphov till en dominerande ställning inte i sig är oförenligt med fördragen. En överträdelse av artiklarna 102 FEUF och 106.1 FEUF kräver således inte bara att de aktuella nationella bestämmelserna medför att vissa företag beviljas särskilda eller exklusiva rättigheter, utan också att dessa bestämmelser kan föranleda företaget att missbruka en dominerande ställning. Domstolen fann dock att den varken genom beslutet om hänskjutande eller genom de skriftliga yttrandena hade fått ta del av de faktiska och rättsliga omständigheter som krävdes för bedömning av om de i artiklarna 102 FEUF och 106.1 FEUF föreskrivna villkoren för en dominerande ställning eller för missbruk var uppfyllda. Den fastställde således att tolkningsfrågan inte kunde tas upp till sakprövning.⁶⁰

85. Samma slutsats är, enligt min uppfattning, motiverad i förevarande mål.

2. Saken

86. Såsom jag har nämnt ovan, kan jag varken i beslutet om hänskjutande eller i Davide Gullotas yttrande finna någonting som visar någon eventuell överträdelse av artiklarna 102 FEUF och 106.1 FEUF.

58 — Se, bland många andra, dom kommissionen/DEI, C-553/12 P, EU:C:2014:2083, punkterna 41–46, *MOTOE*, C-49/07, EU:C:2008:376, punkt 49, och dom *Connect Austria*, C-462/99, EU:C:2003:297, punkt 80.

59 — Domstolen har fastställt att behovet av precision, i beslutet om hänskjutande, beträffande det faktiska och rättsliga sammanhanget särskilt är tillämpligt på området konkurrens, vilket präglas av komplexa faktiska och rättsliga situationer. Se beslut *Laguillaumie*, EU:C:2000:350, punkt 19 och där angiven rättspraxis.

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

87. Följaktligen ser jag inget skäl till varför artiklarna 102 FEUF och 106 FEUF ska tolkas så att de utgör hinder för sådana nationella bestämmelser som dem som är aktuella i målet vid den nationella domstolen, vilka förbehåller rätten till detaljhandel av vissa läkemedel till apotek, och utesluter den för parafarmaceutiska försäljningsställen.

E – Slutliga anmärkningar

88. Under år 2014 avvisade domstolen begäran om förhandsavgöranden i närmare 40 fall, antingen på grund av att de i sin helhet inte kunde upptas till sakprövning eller då det var uppenbart att domstolen saknade behörighet. I ett lika stort antal fall avvisade domstolen *delvis* begäranden från nationella domstolar på dessa grunder. Den stora merparten av dessa mål uppvisade exakt de typer av processuella frågor som jag har prövat i detta förslag till avgörande, i) frågor om tolkningen av grundläggande friheter trots att alla aspekter av målet vid den nationella domstolen begränsade sig till en medlemsstat,⁶¹ ii) frågor om tolkningen av stadgan i mål som inte hade något klart samband med unionsrätten,⁶² eller iii) beslut om hänskjutande som saknade beskrivning av tolkningsfrågornas grundläggande faktiska och rättsliga sammanhang.⁶³

89. Tyvärr är det inte ovanligt att nationella domstolar hänskjuter frågor till domstolen avseende tvivel huruvida nationella lagar är förenliga med unionsrätten med hänvisning till ett relativt stort antal unionsrättsliga bestämmelser, men utan att förklara varför var och en av dessa bestämmelser kan vara relevant i målet vid den nationella domstolen. Motsvarande problem uppkommer vid hänvisningar som tvärtom ifrågasätter nationella lagars förenlighet med unionsrätten utan att identifiera några särskilda bestämmelser i unionsrätten.

90. Denna praktik kan inte accepteras. Varje mål som avvisas på processuella grunder medför en betydande förlust av resurser för både den nationella domstol som inger begäran och EU-domstolen (särskilt på grund av den översättning av beslutet om hänskjutande som krävs till alla Europeiska unionens officiella språk). Rättsskipningen blir även försenad i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utan att detta medför några fördelar.

91. Såsom framgår av artikel 19.1 FEU, ska domstolen och medlemsstaternas domstolar vaka över att unionens rättsordning och system för domstolsprövning iaktas. Det åligger både unionsdomstolarna och de nationella domstolarna att säkerställa att unionsrätten tillämpas till fullo i samtliga medlemsstater och att säkerställa domstolskyddet för enskildas rättigheter enligt denna rättsordning.⁶⁴

92. Mot bakgrund av denna viktiga konstitutionella princip är domstolen redo att göra sitt yttersta för att hjälpa nationella domstolar att fylla sin dömande funktion inom unionens rättsordning. Domstolen är emellertid även medveten om de begränsningar som stadgas i fördragen beträffande dess egen verksamhet.

93. Nationella domstolar bör också vara medvetna om dessa begränsningar. I synnerhet bör de känna till nyligen meddelade avgöranden som visar att domstolen antar ett strängare förhållningssätt vid sin bedömning av sin behörighet att besvara frågor enligt artikel 267 FEUF och av huruvida sådana frågor kan tas upp till sakprövning.

61 — Se, bland annat, dom *Airport Shuttle Express*, EU:C:2014:74, beslut *Tudoran*, EU:C:2014:2051, och beslut *Szabó*, EU:C:2014:2220.

62 — Se, bland annat, beslut *Kárász*, C-199/14, EU:C:2014:2243, beslut *Pańczyk*, C-28/14, EU:C:2014:2003, och beslut *Široká*, C-459/13, EU:C:2014:2120.

63 — Se, bland annat, beslut *Herrenknecht*, C-366/14, EU:C:2014:2353, beslut *Hunland-Trade*, C-356/14, EU:C:2014:2340, och 3D I, C-107/14, EU:C:2014:2117.

64 — Jämför yttrande 1/09, EU:C:2011:123, punkterna 66–69.

94. Mer allmänt bör nationella domstolar alltid komma ihåg att den princip om lojalt samarbete som ligger bakom förfarandet i artikel 267 FEUF⁶⁵ ska tillämpas ömsesidigt. De måste hjälpa domstolen ... att hjälpa dem.

IV – Förslag till avgörande

95. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen ska slå fast att Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia's andra och tredje tolkningsfrågor i mål C-497/12 ska avvisas.

65 — Se ovan, punkt 1.