GENERALINIO ADVOKATO M. POIARES MADURO IŠVADA, pateikta 2009 m. rugsėjo 30 d.[1]

1. Susirūpinimas, kad vaistininkai, kuriems reikia pinigų, gali nusižengti savo profesiniams įsipareigojimams, kilo seniai, bent jau nuo tada, kai V. Šekspyro Romeo įtikino „bailųjį niekšą“ – vaistininką – parduoti jam nuodų sakydamas:

„Tavo veidas

Byloja apie badą; neviltis

Ir skurdas įrašyti akyse;

Tave kasdienės nuoskaudos ir bėdos

Sukūprino. Pasaulis tau ne draugas,

Nes nėr tokių įstatymų jame,

Kurie iš vargo tau išbrist padėtų.

Tad nusiženk įstatymams pasaulio,

Paimk šiuos pinigus – ir praturtėk.“[2]

2. Pratęsdamas V. Šekspyro mintį galėčiau sakyti, kad šios bylos esmė išsiaiškinti, kaip pagerėja kai kurių vaistininkų materialinė padėtis dėl poreikio užtikrinti farmacijos paslaugų kokybę. Iš tiesų Astūrijos, kaip ir kitų valstybių narių, kuriose galioja panašios taisyklės, valdžios institucijos savo taisykles, ribojančias naujų vaistinių atidarymą, paprastai pateisina poreikiu kuo plačiau išlaikyti tinkamas finansines paskatas ir kuo geriau teikti farmacijos paslaugas. Jų manymu, dėl to veikiančias vaistines reikia apsaugoti nuo konkurencijos „grėsmių“ ir pritraukti vaistininkus į ne tokias pelningas vietoves ribojant veiklos galimybes pelningiausiose vietovėse. Neabejoju, kad finansinės sąlygos, kuriomis paslauga teikiama, gali turėti įtakos tos paslaugos teikimui. Valstybės gali teisėtai savo teisės aktus grįsti šiais interesais, jeigu jie padeda siekti viešojo tikslo, pavyzdžiui, visuomenės sveikatos apsaugos. Kita vertus, valstybės negali vien šia galima sąsaja pateisinti bet kokių taisyklių. Būtina tinkamai išnagrinėti teisės aktų nuostatas, kuriomis vieniems ūkio subjektams suteikiama tam tikra finansinė nauda, palyginti su kitais. Nelengva atsakyti į šios bylos klausimą. Viena vertus, žmonių sveikatos apsauga yra pirmaeilės svarbos dalykas ir Teisingumo Teismas turi gerbti valstybių narių sprendimus šioje sudėtingoje srityje. Kita vertus, Teisingumo Teismas privalo ištaisyti tokią padėtį, kai naudojamasi vietos politiniais procesais, siekiant sukurti pelningų galimybių rinkoje įsitvirtinusiems vietos subjektams, palyginti su kitais, įskaitant ir kitų valstybių narių piliečius. Šios pareigos negalima atsisakyti vien todėl, kad byla susijusi su visuomenės sveikatos klausimais. Iš tiesų nešališko arbitro poreikis yra didžiausias tada, kai nagrinėjami klausimai susiję ne

1 — Originalo kalba: anglų.

2 — Viljamas Šekspyras, „Romeo ir Džiuljeta“, 5 veiksmo I scena.

tik su finansine nauda, bet ir žmonių sveikata. Todėl atsakydamas į šioje byloje iškeltus klausimus pabadysiu suderinti konkuruojančius interesus, tiek gerbdamas valstybių narių politinius sprendimus, tiek atidžiai nagrinėdamas jų įgyvendinimo sistemas ir jose ieškodamas „piktnaudžiavimo politika“ požymių taikant darnumo ir nuoseklumo reikalavimus, kurie buvo sukonkretinti Teisingumo Teismo praktikoje vertinant nacionalinės teisės aktus, sudarančius kliūčių laisvam judėjimui.

I — Faktinės ir teisinės aplinkybės

3. Abu ieškovai šiose bylose yra Ispanijos piliečiai, diplomuoti vaistininkai, neturintys leidimo atidaryti vaistinės. Jie keletą metų profesinę veiklą vykdė veterinarijos vaistinėse. Siekdami įsteigti nuosavą vaistinę, jie nori gauti leidimą naują vaistinę atidaryti Ispanijos Astūrijos autonominiame regione. 2002 m. birželio 14 d. Astūrijos Kunigaikštystės sveikatos ir sveikatos apsaugos institucijų ministerijos sprendimu atitinkamas leidimas ieškovams nebuvo suteiktas. Astūrijos Kunigaikštystės vyriausybė šį sprendimą patvirtino 2002 m. spalio 10 dieną. Ieškovai šį sprendimą apskundė *Tribunal Superior de Justicia de Asturias*.

4. Astūrijos valdžios institucijų sprendimai grindžiami 2001 m. liepos 19 d. Dekretu 72/01 dėl Astūrijos Kunigaikštystės vaistinių veiklos ir farmacijos paslaugų teikimo vietovėse, kuriose nėra vaistinių, nustatančiu licencijavimo taisykles, įskaitant tam tikrus vaistinių steigimo šiame autonominiame regione apribojimus, bei licencijų išdavimo konkuruojantiems kandidatams tvarką. Ieškovai teigia, kad šis dekretas pažeidžia Sutarties 43 straipsnyje įtvirtintą jų teisę – įsisteigimo laisvę. Iškilus abejonių dėl šio dekreto teisėtumo Bendrijos teisės atžvilgiu, nacionalinis teismas Teisingumo Teismui pateikė šiuos du klausimus:

„ar 2001 m. liepos 19 d. Astūrijos Kunigaikštystės dekreto 72/2001 dėl vaistinių veiklos ir farmacijos paslaugų teikimo vietovėse, kuriose nėra vaistinių, 2, 3 ir 4 straipsniai bei šio dekreto priedo 4, 6 ir 7 skyriai prieštarauja [EB] 43 straipsniui (byla C-570/07)?“

ir

„ar Astūrijos Kunigaikštystės autonominio regiono priimtos teisės aktų normos, susijusios su vaistinių steigimo licencijų išdavimu, prieštarauja [EB] 43 straipsniui (byla C-571/07)?“

5. Kaip jau minėta, skundžiamos teisės aktų normos numato naujų vaistinių atidarymo apribojimus ir nustato kandidatų, konkuruojančių dėl naujos vaistinės atidarymo licencijų, pasirinkimo kriterijus. Svarbiausi suvaržymai – kiekybinis apribojimas, kuriuo nustatomas didžiausias vaistinių skaičius vietovėje atsižvelgiant į jos gyventojų skaičių, bei geografinis apribojimas, kuriuo draudžiama vaistinę steigti mažesniu nei 250 metrų atstumu nuo kitos vaistinės. Konkrečios nuostatos yra tokios:

„2 straipsnis. Gyventojų skaičius

1. Kiekvienoje vaistinių zonoje vaistinių skaičius atitinka santykį: viena vaistinė 2 800 gyventojų. Jei gyventojų yra daugiau, nauja vaistinė gali būti steigiama gyventojų daliai, kuri yra didesnė nei 2 000 gyventojų.

2. Visose pagrindinėse sveikatos zonose ir savivaldybėse gali būti bent viena vaistinė.

3 straipsnis. Gyventojų skaičiaus nustatymas

Šio dekreto taikymo tikslais gyventojų skaičius nustatomas remiantis atnaujintais paskutinio savivaldybės gyventojų surašymo duomenimis.

4 straipsnis. Mažiausi atstumai

1. Paprastai mažiausias atstumas tarp vaistinių, neatsižvelgiant į tai, kuriai vaistinių zonai jos priklauso, turi būti 250 metrų.

2. Šis mažiausias 250 metrų atstumo reikalavimas taip pat turi būti taikomas bet kuriai vaistinių zonai priklausančioms sveikatos priežiūros įstaigoms, nesvarbu, ar jos yra valstybinės, ar privačios, ar jose teikiamas gydymas ligoninėje, ar išorės konsultacijos, ar skubios medicinos pagalbos paslaugos ir ar jos jau veikia, ar yra statomos.

Toks atstumo reikalavimas netaikomas sveikatos priežiūros įstaigoms vaistinių zonose, kuriose yra vienintelė vaistinė, taip pat vietose, kuriose yra vienintelė vaistinė ir kuriose, atsižvelgus į jų ypatumus, nenumatoma steigti naujų vaistinių.

Abiem atvejais reikalaujama, kad būtų nurodytos priežastys, dėl kurių netaikomas atstumo iki sveikatos priežiūros įstaigos reikalavimas.“ [3]

6. Atsižvelgiant į šiuos apribojimus teisės aktuose nustatyti įvairūs dėl licencijų konkuruojančių kandidatų atrankos kriterijai. Profesinė ir dėstymo patirtis vertinama skiriant balus pagal įvairius kriterijus. Už profesinę patirtį vietovėse, kuriose yra mažiau nei 2 800 gyventojų, skiriama daugiau balų nei už kitų rūšių veiklą. Dekrete taip pat numatyta:

„1. Šiame sąraše nurodytos aplinkybės ir nuopelnai turi būti patvirtinti oficialiais atitinkamų valdžios institucijų ar atsakingo asmens išduotais pažymėjimais.

2. Vertinant profesinę ir dėstymo patirtį, atsižvelgiama tik į ištisus darbo mėnesius, net jei dirbta su pertraukomis. Trumpesnius nei mėnesio darbo laikotarpius galima sudėti, grupuojant į vienam mėnesiui prilygstančius 21 dienos arba 168 valandų vienetus, kol susidaro šis mažiausias laikotarpis.

3 — Dekretas 72/01.

Tokiais atvejais, kai asmuo įdarbintas ne visai darbo dienai, nuopelnai už profesinę patirtį apskaičiuojami taikant tą pačią proporciją, kuri taikoma darbui ne visą darbo dieną darbo visą darbo dieną atžvilgiu.

3. Už tą patį laikotarpį bus atsižvelgta tik į vieną įgytą profesinę patirtį, nebent tuo pačiu metu ne visą darbo dieną buvo dirbama dviejose darbo vietose.

4. Profesinė patirtis, įgyta dirbant diplomuotu vaistinės savininku arba esant bendraturčiu, ar bet kokie kiti nuopelnai nevertinami, jeigu į vieną arba kelias šias ankstesnes veiklas buvo atsižvelgta, suteikiant leidimą steigti vaistinę.

5. Jeigu yra tik du vaistinės bendraturčiai, atsižvelgiama į 50 % kiekvienam jų paskirtos balų sumos. Jeigu bendraturčių yra daugiau, vertinant skaičiuojama 50 % dviejų daugiausia ir mažiausiai balų už nuopelnus gavusių bendraturčių balų sumos.

6. Už profesinę veiklą Astūrijos Kunigaikštystėje įgyti profesiniai nuopelnai padidinami 20 %.

7. Kandidatams surinkus vienodą balų pagal sąrašą skaičių, leidimai suteikiami remiantis šia pirmenybės tvarka:

a) vaistininkai, dar neturėję vaistinės;

b) vaistininkai, turėję vaistinę vaistinių zonose arba savivaldybėse, kuriose yra mažiau nei 2800 gyventojų;

c) vaistininkai, profesinę veiklą vykdę Astūrijos Kunigaikštystėje;

d) vaistininkai, turintys daugiausia akademinių nuopelnų.“ [4]

4 — Priedas „Nuopelnų, reikalaujamų norint gauti leidimą steigti vaistinę, sąrašas“.

II — Analizė

A — *Priimtinumas*

7. Kai kurios šalys teigia, kad ši byla nėra priimtina, nes ieškovai yra Ispanijos piliečiai, ginčijantys Ispanijos teisės aktus. Tačiau Teisingumo Teismas tokias bylas nuosekliai pripažįsta priimtinomis [5]. Tik bylą nagrinėjantis nacionalinis teismas turi įvertinti, ar reikia pateikti prašymą priimti prejudicinį sprendimą [6]. Teisingumo Teismas priima tokį sprendimą, nebent akivaizdu, kad prašomas išaiškinimas visiškai nesusijęs su pagrindine byla [7]. Nacionaliniam teismui gali reikėti prašomo Bendrijos teisės išaiškinimo, netgi jei nagrinėjama faktinė situacija yra vienos valstybės vidaus situacija, nes „toks atsakymas jam gali būti naudingas, jeigu nacionalinė teisė reikalauja, kad tokioje byloje, kaip nagrinėjamoji, nacionalinis gamintojas naudotųsi tokiomis pačiomis teisėmis, kokias kitos valstybės narės gamintojui tokioje pačioje situacijoje suteiktų Bendrijos teisė“ [8]. Kaip jau esu paaiškinęs, manau, kad toks požiūris pateisinamas atsižvelgiant į nacionalinių teismų ir Teisingumo Teismo tarpusavio bendradarbiavimą ir dėl poreikio išvengti situacijos, kai taikant nacionalinę teisę kartu su Bendrijos teise pakenkiama pačios valstybės narės piliečiams [9]. Dėl šios priežasties Teisingumo Teismas turėtų pateikti prašomą EB 43 straipsnio išaiškinimą šioje byloje.

B — *Dėl įsisteigimo laisvės apribojimo*

8. Bendrijos teisė nedaro įtakos valstybių narių kompetencijai tvarkyti savo sveikatos ir socialinės apsaugos sistemas [10]. Nors vaistinės yra komercinės įmonės, jos priklauso ir sveikatos priežiūros sistemai. Todėl, būdamos kompetentingos tvarkyti tokias sistemas, valstybės narės gali priimti nuostatas, skirtas vaistinių organizacijos klausimams

5 — 2000 m. gruodžio 5 d. Sprendimas *Guimont* (C-448/98, Rink. p. I-10663, 23 punktas); 2002 m. kovo 5 d. Sprendimas *Reisch ir kt.* (C-515/99, nuo C-519/99 iki C-524/99 ir C-526/99, Rink. p. I-2157, 26 punktas); 2003 m. rugsėjo 11 d. Sprendimas *Anomar ir kt.* (C-6/01, Rink. p. I-8621, 41 punktas); 2006 m. kovo 30 d. Sprendimas *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti* (C-451/03, Rink. p. I-2941, 29 punktas); 2006 m. gruodžio 5 d. Sprendimas *Cipolla ir kt.* (C-94/04 ir C-202/04, Rink. p. I-11421, 30 punktas) ir 2008 m. sausio 31 d. Sprendimas *Centro Europa 7* (C-380/05, Rink. p. I-349, 69 punktas).

6 — Žr., pvz., Sprendimą *Centro Europa 7* (minėtas 5 išnašoje, 52 punktas).

7 — Ten pat (53 punktas).

8 — Sprendimas *Guimont* (minėtas 5 išnašoje, 23 punktas).

9 — Mano išvados byloje *Centro Europa 7* (sprendimas minėtas 5 išnašoje) 30 punktas.

10 — 2008 m. rugsėjo 11 d. Sprendimas *Komisija prieš Vokietiją* (C-141/07, Rink. p. I-6935, 22 punktas) ir 2009 m. gegužės 19 d. Sprendimas *Apothekerkammer des Saarlandes ir kt.* (C-171/07 ir C-172/07, Rink. p. I-4171, 18 punktas).

reglamentuoti, kaip jos elgiasi kitų sveikatos paslaugų atžvilgiu [11].

9. Vis dėlto valstybės narės turi savo kompetenciją šioje srityje įgyvendinti nepažeisdamos Sutarties garantuojamų laisvių, įskaitant įsisteigimo laisvę [12]. Iš Teisingumo Teismo praktikos aišku, kad nacionalinė priemonė, kuri gali Bendrijos piliečiams sudaryti kliūčių pasinaudoti Sutarties garantuojama įsisteigimo laisve arba naudojimąsi ja padaryti mažiau patrauklų, laikoma 43 straipsnyje įtvirtintų teisių apribojimu, net jeigu atitinkama nacionalinė priemonė taikoma nediskriminuojant dėl pilietybės [13].

10. Pagrindinių laisvių apribojimas dažnai pasireiškia kaip kliūtis patekti į nacionalinę rinką, ji sukuriama taikant nacionalinėje rinkoje jau įsitvirtinusių subjektų rinkos dalis apsaugančias priemones [14]. Išankstinio leidimo reikalavimai, kuriais teisė vykdyti veiklą suteikiama tik tam tikriems ūkio subjektams, atitinkantiems iš anksto nustatytus reikalavimus, sudaro apribojimą [15]. Tiksliau sakant, „nacionalinės teisės aktai, nustatantys su veiklos ekonominiu ar socialiniu poreikiu susijusią sąlygą vykdyti tokią veiklą, yra apribojimas tiek, kiek jais siekiama riboti paslaugų teikėjų skaičių“ [16]. Šiuo pagrindu buvo nustatyta, kad nacionalinės teisės aktai, pagal kuriuos naujas odontologijos ambulatorijas galima steigti tik tuo atveju, jeigu, vietos valdžios institucijų manymu, yra papildomų įstaigų poreikis, riboja įsisteigimo laisvę [17]. Tokie apribojimai yra analogiški apribojimams, kurie pripažinti trukdančiais laisvam prekių judėjimui, nes apsaugo rinkoje jau įsitvirtinusių ūkio subjektų pozicijas ir taip sudaro kliūčių kitų valstybių narių kilmės prekėms patekti į nacionalinę rinką [18].

11. Šiuos principus taikant šioje byloje nagrinėjamoms taisyklėms, pagal kurias naujas vaistines leidžiama atidaryti tik patenkinus vietos ir gyventojų skaičiaus reikalavimus, akivaizdu, kad šiomis taisyklėmis ribojama įsisteigimo laisvė. Dėl šių reikalavimų naujas

11 — Minėti sprendimai *Apothekerkammer des Saarlandes ir kt.* (18 punktas) ir *Komisija prieš Vokietiją* (22 punktas).

12 — Minėti sprendimai *Apothekerkammer des Saarlandes ir kt.* (18 punktas) ir *Komisija prieš Vokietiją* (22 ir 23 punktai).

13 — Sprendimas *Apothekerkammer des Saarlandes ir kt.* (22 punktas) ir 2009 m. kovo 10 d. Sprendimas *Hartlauer* (C-169/07, Rink. p. I-1721, 33 punktas).

14 — Žr. mano išvados byloje *Cipolla ir kt.* (sprendimas minėtas 5 išnašoje) 59 punktą.

15 — Sprendimai *Apothekerkammer des Saarlandes ir kt.* (minėtas 10 išnašoje, 22 punktas); *Hartlauer* (minėtas 13 išnašoje, 34 punktas) ir 2007 m. kovo 6 d. Sprendimas *Placanica ir kt.* (C-338/04, C-359/04 ir C-360/04, Rink. p. I-1891, 42 punktas).

16 — Sprendimas *Hartlauer* (minėtas 13 išnašoje, 36 punktas).

17 — Ten pat (39 punktas).

18 — Šiuo klausimu žr. mano išvados byloje *Alfa Vita Vassilopolos ir Carrefour-Marinopolous* 47 punktą (2006 m. rugsėjo 14 d. Sprendimas, C-158/04 ir C-159/04, Rink. p. I-8135).

vaistines steigti galima tik turint išankstinį leidimą, kuris suteikiamas, tik jei tenkinamos vietos ir gyventojų skaičiaus sąlygos. Iš tikrųjų jie visiškai analogiški byloje *Hartlauer* nagrinėjamam reikalavimui iš anksto įrodyti poreikį steigti ambulatorinę įstaigą. Jeigu nepakanka gyventojų, kad nacionalinės valdžios institucijos nustatytų, jog reikia naujos vaistinės, jos atidaryti negalima. Užkirsdamos kelią į rinką, nagrinėjamos priemonės yra kliūtis tiems, kurie Astūrijos teritorijoje nori įsteigti vaistinę, ir todėl sudaro kliūčių steigti užsienio vaistines.

C — Ar toks apribojimas gali būti pateisinamas

12. Nustačius, kad nacionalinės teisės normos riboja įsisteigimo laisvę, žengtas tik pirmasis tyrimo žingsnis. Tokios nacionalinės priemonės gali būti pateisinamos, jeigu jos atitinka keturias sąlygas, t. y. „jos turi būti taikomos nediskriminuojant, turi būti pateisinamos privalomaisiais bendrojo intereso pagrindais, turi būti tinkamos jomis siekiamam tikslui įgyvendinti ir neviršyti to, kas reikalinga jam pasiekti“ [19].

1. Taikymas nediskriminuojant

13. Pagrindinės dekreto nuostatos, nustatančios gyventojų skaičiaus ir mažiausio atstumo reikalavimus, nėra diskriminacinės. Jos vienodai taikomos visiems vaistininkams [20]. Tas pats pasakytina ir apie Astūrijos valdžios institucijų nustatytus konkuruojančių prašymų dėl leidimo atidaryti vaistinę vertinimo kriterijus, pagal kuriuos pirmenybė teikiama vaistininkams, anksčiau dirbusiems nepakankamai aptarnaujamose vietovėse [21]. Iš esmės bet kuris vaistininkas, kad ir kokia jo kilmė, turi tokią pačią galimybę pasinaudoti šia nuostata.

14. Tačiau kriterijus, pagal kurį pirmenybė teikiama ir pareiškėjams, dirbusiems vaistininkais Astūrijos teritorijoje, [22] prilygsta neleistinam diskriminavimui dėl pilietybės. Jis yra diskriminacinis, nors, kaip ir nuosta-

19 — 1995 m. lapkričio 30 d. Sprendimas *Gebhard* (C-55/94, Rink. p. I-4165). Taip pat žr. 2005 m. balandžio 21 d. Sprendimą *Komisija prieš Graikiją* (C-140/03, Rink. p. I-3177).

20 — Žr., pavyzdžiui, Sprendimą *Komisija prieš Vokietiją* (minėtas 10 išnašoje, 33 punktas).

21 — Žr. Dekreto 72/2001 priedo 7 punkto b papunktį.

22 — Žr. Dekreto 72/2001 priedo 6 punktą ir 7 punkto c papunktį.

ta, palanki nepakankamai aptarnaujamose vietovėse dirbantiems vaistininkams, taikomas visiškai neatsižvelgiant į nacionalinę kilmę, ir Astūrijoje dirbančiam vaistininkui iš kitos valstybės narės ši nuostata galėtų būti palanki. Taip yra todėl, kad Astūrijoje įgyta patirtis kažkodėl laikoma vertingesne nei analogiška patirtis, įgyta kitose valstybėse narėse [23]. Toks kriterijus negali būti pateisinamas pagal Teisingumo Teismo praktiką, nes vienodas kitose valstybėse narėse įgytų nuopelnų vertinimas yra būtinas laisvam judėjimui.

15. Tai, kad tokia politika nepalanki ir Ispanijos vaistininkams, nedirbantiems Astūrijoje, nekelia abejonių dėl šios išvados. Teisingumo Teismas yra aiškiai konstatavęs, jog tam, kad būtų nustatyta diskriminacija, „nėra būtina visoms valstybės narės įmonėms sudaryti palankesnes sąlygas, palyginti su kitose valstybėse narėse įsteigtomis įmonėmis. Pakanka, kad sukurta sistema sudarytų palankesnes sąlygas nacionaliniam paslaugų teikėjui“ [24]. Astūrijos valdžios institucijų skiriama pirmenybė vaistininkams, profesinę veiklą vykdžiusiems Astūrijoje, akivaizdžiai nepalanki vaistininkams, kurie yra ne iš šios kunigaikštystės, įskaitant vaistininkus iš kitų valstybių narių, bei Astūrijos vaistininkams, nusprendusiems pasinaudoti įsisteigimo laisve kitose valstybėse narėse [25]. Tokia politika prilygsta diskriminaciniam įsisteigimo laisvės apribojimui, kuris draudžiamas Sutartimi.

16. Taigi, vertindamas kitus aspektus, kuriuos turi atitikti teisės aktas, kad jis būtų pateisinamas, savo analizėje apsiribosiu nediskriminaciniais teisės akto aspektais.

2. Viešojo intereso tikslas

17. Viešojo intereso tikslas, kurio siekiama gyventojų skaičiaus ir geografiniais apribojimais, yra visuomenės sveikatos apsauga teikiant kokybiškas farmacijos paslaugas visoje Astūrijos teritorijoje. Neabejotina, kad visuomenės sveikatos apsauga atitinka privalomus

23 — Žr. Sprendimą *Gebhard* (minėtas 19 išnašoje, 38 punktas). Be to, reikia pažymėti, kad Astūrijoje patirties įgijusiems vaistininkams teikiamas pranašumas nesusijęs su vaistinių steigimo rečiau gyvenamose vietovėse skatinimo tikslu, nes jis suteikiamas visiems vaistines Astūrijoje įsteigusiems vaistininkams, nesvarbu, ar jie prisidėjo prie šio tikslo anksčiau įsteigdami vaistines rečiau gyvenamose Astūrijos vietovėse.

24 — Sprendimas *Komisija prieš Vokietiją* (minėtas 10 išnašoje, 38 punktas) ir 1991 m. liepos 25 d. Sprendimas *Komisija prieš Nyderlandus* (C-353/89, Rink. p. I-4069, 25 punktas).

25 — Žr. 2007 m. gruodžio 6 d. Sprendimą *Komisija prieš Vokietiją* (C-456/05, Rink. p. I-10517, 58 punktas). Taip pat žr. 1991 m. gegužės 7 d. Sprendimą *Vlassopoulu* (C-340/89, Rink. p. I-2357) ir 2000 m. rugsėjo 14 d. Sprendimą *Hocsman* (C-238/98, Rink. p. I-6623).

bendrojo intereso pagrindus [26]. Panašu, kad daugelyje šalių argumentų akcentuojamas klausimas, kuris požiūris labiausiai tinkamas visuomenės sveikatai apsaugoti ir (ypač šiuo atveju) kokybiškų farmacijos paslaugų teikimui kuo didesnėje teritorijoje užtikrinti: tas, kuris sudaro sąlygas atidaryti vaistines ir taip skatina jų konkurenciją, ar tas, kuris riboja galimybes atidaryti vaistines vietovėse, kur yra daugiau gyventojų, siekiant riboti konkurenciją ir skatinti jas atidaryti rečiau gyvenamose šalies vietovėse. Įrodinėdamos, kad joms priimtinas požiūris labiausiai tinkamas visuomenės sveikatos apsaugai, šalys pateikia prieštaringų įrodymų, įskaitant skirtingų valstybių narių patirtį.

18. Manau, kad šiuo klausimu pakanka pažymėti, jog kiekviena valstybė narė turi diskreciją sukurti savo visuomenės sveikatos apsaugos sistemą ir Teisingumo Teismas turi rodyti didelę pagarbą valstybės narės sprendimams [27]. Tai ypač aktualu tuomet, kai ne tik nėra politinio sutarimo, bet ir valstybių narių politika labai skiriasi. Tai, kad viena valstybė narė nustato ne tokias griežtas taisykles nei taikomos kitoje valstybėje narėje arba pirmenybę skiria kitam aspektui, nereiškia, kad tos ar kitos taisyklės nesuderinamos su Bendrijos teise [28]. Be to, Teisingumo Teismas yra aiškiai pripažinęs, kad medicinos paslaugų planavimas, įskaitant jų tolygų paskirstymą valstybėje, priskiriamas šiai diskrecijai [29]. Nagrinėdamas farmacijos produktus ir paslaugas, Teisingumo Teismas yra nurodęs, kad kainų nustatymas [30] ir konkurencijos ribojimas [31] yra galimi metodai šiems visuomenės sveikatos tikslams siekti.

19. Nors vien ekonominiai tikslai negali pateisinti pagrindinių laisvių apribojimo, [32] jie gali būti pateisinami, jeigu yra būtini siekiant užtikrinti ekonomišką sveikatos apsaugos sistemos veikimą [33]. Visų pirma, „ekonominiai interesai, kuriais siekiama išlaikyti medicinos ir ligoninių paslaugas subalansuotas ir prieinamas visiems“, gali sudaryti tinkamą viešąjį interesą. Jiems galima priskirti tokių įstaigų „geografinio išsidėstymo, jų organizacijos klausimų ir įrangos arba net jų teikiamų

26 — Sprendimai *Apothekerkammer des Saarlandes ir kt.* (minėtas 10 išnašoje, 27 punktas); *Hartlauer* (minėtas 13 išnašoje, 46 punktas) ir 2008 m. rugsėjo 11 d. Sprendimas *Komisija prieš Vokietiją* (minėtas 10 išnašoje, 46 ir 47 punktai).

27 — Žr. Sprendimą *Apothekerkammer des Saarlandes ir kt.* (minėtas 10 išnašoje, 19 punktas).

28 — 2002 m. liepos 11 d. Sprendimas *Gräbner* (C-294/00, Rink. p. I-6515, 46 punktas).

29 — 2008 m. rugsėjo 11 d. Sprendimas *Komisija prieš Vokietiją* (minėtas 10 išnašoje, 61 punktas).

30 — 2003 m. gruodžio 11 d. Sprendimas *Deutscher Apothekerverband* (C-322/01, Rink. p. I-14887, 122 punktas).

31 — 2008 m. rugsėjo 11 d. Sprendimas *Komisija prieš Vokietiją* (minėtas 10 išnašoje, 59 punktas).

32 — Žr. 29 išnašą.

33 — 2003 m. gegužės 13 d. Sprendimas *Müller-Fauré ir van Riet* (C-385/99, Rink. p. I-4509, 73 punktas).

medicinos paslaugų pobūdžio planavimą, o tuo paprastai siekiama, pirma, užtikrinti, kad atitinkamos valstybės narės teritorijoje pakankamai ir nuolatos būtų prieinamas subalansuotas kokybiškų sveikatos priežiūros paslaugų pasirinkimas, ir, antra, prisidėti prie pastangų kontroliuoti išlaidas ir kiek įmanoma išvengti, kad būtų eikvojami finansiniai, techniniai ir žmogiškieji ištekliai“ [34]. Atitinkamai darau išvadą, kad vaistinių teritorinio paskirstymo užtikrinimas turėtų būti laikomas privalomu bendrojo intereso pagrindu ir kad valstybė narė neprivalo naudotis laisvos konkurencijos priemone siekdama teikti kokybiškas farmacijos paslaugas.

3. Ar dekretas yra tinkamas juo siekiamam tikslui įgyvendinti ir neviršija to, kas reikalinga jam pasiekti

20. Nors nacionalinių teisėkūros ir reguliavimo institucijų, kurioms artimesnės vietos sąlygos ir kurios turi specializuotų žinių, todėl gali geriausiai nustatyti, kaip tinkamiausiai siekti viešosios politikos tikslų, pavyzdžiui, visuomenės sveikatos apsaugos, priimtus sprendimus būtina tinkamai išnagrinėti, pagarba šioms institucijoms susijusi su tam tikra rizika [35]. Dėl tokio artumo šie subjektai taip pat gali „piktnaudžiauti reguliavimu“ dėl toje vietovėje dominuojančių interesų vartotojų ir potencialių užsienio bei šalies konkurentų interesų nenaudai. Tokia byla kaip ši, kai vietos valdžios politiniu sprendimu rinkoje įsitvirtinusiems subjektams, palyginti su naujais rinkos dalyviais, sudaromos pelningos galimybės kelia ypatingą susirūpinimą.

21. Būtent šiuo atžvilgiu galima suprasti išaugusią nuoseklumo ir darnumo reikalavimo svarbą Teisingumo Teismo praktikoje vertinant, kaip nacionalinės teisės aktais siekiama juose nurodytų tikslų. Darnumo ir nuoseklumo reikalavimas nustato, kad „nacionalinės teisės aktas gali užtikrinti nurodyto tikslo pasiekimą tik tuo atveju, jei šis aktas iš tiesų atitinka ketinimą pasiekti šį tikslą nuosekliai ir sistemiškai“ [36]. Atsižvelgdamas į šį reikalavimą Teisingumo Teismas gali atskirti teisės aktą, kuriuo iš tiesų siekiama teisėto viešojo tikslo, nuo teisės akto, kuriuo iš pradžių gal buvo siekiama tokio tikslo, bet vėliau pasinaudota norint ginti tam tikrus specialiuosius interesus. Galima teigti, kad šiuo reikalavimu

34 — 2008 m. rugsėjo 11 d. Sprendimas *Komisija prieš Vokietiją* (minėtas 10 išnašoje, 60 ir 61 punktai).

35 — Žr. sprendimą *Apothekerkammer des Saarlandes ir kt.* (minėtas 10 išnašoje, 19 punktas).

36 — Ten pat (42 punktas).

apsaugomas reguliavimo ir teisėkūros proceso vientisumas bei tinkama politinė atskaitomybė. Mano manymu, tokiam reikalavimui tenka pagrindinis vaidmuo vertinant šių bylų aplinkybes.

22. Taigi Sprendime *Hartlauer* Teisingumo Teismas pritarė valstybės argumentui, kad jai gali tekti riboti medicinos paslaugų teikėjų skaičių siekiant išlaikyti gerai veikiančią sveikatos apsaugos sistemą. Tačiau Teisingumo Teismas nusprendė, kad teisės aktas iš tiesų nėra tinkamas šiam tikslui pasiekti, nes nepriklausomos odontologijos ambulatorijos ir bendrieji kabinetai gali daryti tapatų poveikį, o teisės aktas taikomas tik pirmosioms. Be to, nors Teisingumo Teismas sutiko, kad medicininių ir chirurginių produktų reklamos per televiziją apribojimai gali būti pateisinami visuomenės sveikatos motyvais, jis nustatė, kad konkrečios teisės aktų normos, nagrinėjamos byloje *Corporación Dermoestética*, nepateisinamos, nes jos taikomos ne vietinėms, o nacionalinėms televizijos stotims [37]. Priešingai, konstatuodamas, kad Vokietijos teisės aktai, pagal kuriuos reikalaujama, kad vaistinės nuosavybės teise priklausytų vaistininkams, o ligoninės vaistus įsigytų tik iš vietos vaistinių, yra pateisinami, Teisingumo Teismas aktyviai rėmėsi numanomu nuostatų darnumu ir nuoseklumu [38].

23. Teisingumo Teismas tokią pačią metodiką yra taikęs kitose opiose srityse. Pavyzdžiui, azartinių lošimų srityje Teisingumo Teismas nusprendė, kad tam tikras griežtas azartinių lošimų veiklos organizavimo licencijų skaičiaus ribojimas, kurį nustato valstybė, yra pateisinamas tik tada, jeigu jis yra nuoseklus ir dera su nustatytu tikslu mažinti nusikalstamą ir sukčiavimo veiklą skatinant lošėjus naudotis licenciją turinčių subjektų paslaugomis [39]. Teisingumo Teismas argumentavo, kad nustačius tokį mažą licencijų skaičių, dėl kurio leidimą vykdyti veiklą turintys ūkio subjektai nebūtų patraukli alternatyva leidimo neturintiems ūkio subjektams, teisės aktų normos netenkintų šio reikalavimo [40].

24. Taip pat reikia įvertinti, ar teisės aktų normos iš tikrųjų padeda nuosekliai ir darniai siekti tikslų, kuriais valstybė narė jas pateisina. Apribojimai pagrindžiami dviem pagrindiniais motyvais. Pirma, teigiama, kad ribojant patekimą į rinką užtikrinamas kokybiškų farmacijos paslaugų teikimas. Antra,

37 — 2008 m. liepos 17 d. Sprendimas *Corporación Dermoestética* (C-500/06, Rink. p. I-5785, 37–39 punktai).

38 — 2008 m. rugsėjo 11 d. Sprendimas *Komisija prieš Vokietiją* (minėtas 10 išnašoje, 51–57 punktai) ir Sprendimas *Apothekerkammer des Saarlandes ir kt.* (minėtas 10 išnašoje, 41–50 punktai).

39 — Sprendimas *Placanica* (minėtas 15 išnašoje, 55 punktas).

40 — Ten pat.

teigiama, kad gyventojų skaičiaus ir vietos apribojimais užtikrinama, kad vaistinės yra visiems pasiekiamos, nes jos privalomai paskirstomos visoje teritorijoje. Šiuos argumentus išnagrinėsiu paeiliui.

a) Farmacijos paslaugų kokybė

25. Pirmasis argumentas, kuris dominavo diskusijoje dėl neseniai išnagrinėtų bylų *Apothekerkammer des Saarlandes ir kt.* bei *Komisija prieš Italiją* [41], susijusių su Vokietijos ir Italijos reikalavimais, kad vaistinės veiklą turi vykdyti vaistininkai, yra ne toks svarbus šiose bylose. Tačiau jį mini kai kurios šalys ir panašu, kad jis susijęs su rizika, jog padidėjusi vaistinių konkurencija gali paskatinti vaistininkus, vaizdžiai tariant, „taupyti aukojant kokybę“.

26. Pirmiausia atkreipiu dėmesį, kad valstybei tenka našta įrodyti priemonės tinkamumą ir būtinybę kokybiškesnei paslaugai teikti [42]. Panašu, kad, be V. Šekspyro, bylos medžiaga nesuteikia pagrindo teigti, kad sustiprėjusi konkurencija paskatins vaistininkus teikti prastesnės kokybės paslaugas. Šiuo atžvilgiu negaliu neatkreipti dėmesio, kad nemaža dalis kai kurių šalių ir valstybių narių nurodomų motyvų stokoja nuoseklumo. Kartais vaizduojama, kad vaistininkams svarbiausia finansinė nauda ir dėl jos jie visi siektų veiklą vykdyti tik itin tankiai gyvenamose vietovėse ir, esant konkurencijai, būtų pasirengę dėl pelno paminti profesinius įsipareigojimus. Kitais atvejais, kai vaistininkai yra įgiję „monopolininko“ statusą tankiau gyvenamoje vietovėje, daroma prielaida, kad jie veiklą vykdo vadovaudamiesi profesiniais įsipareigojimais ir didžiausią dėmesį skiria kokybiškoms farmacijos paslaugoms teikti. Kai kurių šalių argumentuose konkurencija, atrodo, šventuosius paverčia nusidėjėliais.

27. Be to, reikia prisiminti, kad farmacijos paslaugų pobūdis pasikeitė iš esmės: anksčiau vaistininkai patys „kurdavo“ vaistus. Šiandien vaistininkas tik išduoda vaistus, kurie

41 — 2009 m. gegužės 19 d. Sprendimas *Komisija prieš Italiją* (C-531/06, Rink. p. I-4103).

42 — Sprendimas *Deutscher Apothekerverband* (minėtas 30 išnašoje, 123 punktas).

„sukuriami“ kitur, ir turi laikytis griežtų teisinių reikalavimų, įskaitant, pavyzdžiui, nurodymus, ar medikamentą galima parduoti kaip nereceptinį. Tą yra pripažinęs ir pats Teisingumo Teismas sutikdamas, kad nereceptinius vaistus galima parduoti internetu [43]. Taigi nemanau, kad valstybė narė įrodė, jog konkurencijos ribojimas yra būtinas tikslui teikti kokybiškas farmacijos paslaugas pasiekti ar jam proporcingas.

28. Reikia pripažinti, kad neseniai išnagrinėtose bylose *Apothekerkammer des Saarlandes ir kt.* bei *Komisija prieš Italiją* dėl nacionalinių taisyklių, numatančių, kad vaistinės nuosavybės teise gali priklausyti tik vaistininkams, Teisingumo Teismas konstatavo, kad siekis saugiai aprūpinti gyventojus kokybiškais vaistais gali pateisinti galimybių turėti vaistines nuosavybės teise apribojimus [44]. Tačiau sprendimus tose bylose nulėmė vaistininkų profesinis išsilavinimas, patirtis ir atsakomybė, nes, Teisingumo Teismo vertinimu, vaistininko pelno siekį galėtų sumažinti kiti profesiniai interesai [45]. Be to, Teisingumo Teismas neprieštaravo tokiam apribojimui remdamasis konkrečia prielaida, kad vaistininkai profesiniu požiūriu yra faktiškai nepriklausomi [46]. Ši nepriklausomybė atsirado dėl jų profesinių įsipareigojimų ir dėl to, kad jie nesusiję su savo vaistinėse parduodamų prekių gamyba ir platinimu [47], todėl gali tvirčiau atsispirti spaudimui skatinti perteklinį vaistų vartojimą nei asmenys, kurie nėra vaistininkai, ir užtikrinti, kad nagrinėjamas apribojimas tikrai padėtų siekti atitinkamo visuomenės sveikatos tikslo.

29. Šis pagrindimas iš tikrųjų patvirtina, kad Astūrijos teisės aktų normos prieštarauja Bendrijos teisei. Kadangi vaistininkai tam tikro lygio paslaugas Astūrijoje turi teikti ne tik dėl teisinių reikalavimų, bet ir dėl savo profesinių įsipareigojimų, neturėtų būti pagrindo nerimauti, kad konkurencija juos paskatins teikti prastesnes paslaugas pažeidžiant savo teisines ir etines pareigas. Jeigu tam, kad vaistininkai vykdytų profesinius įsipareigojimus, būtų reikalinga papildoma apsauga, Teisingumo Teismas nebūtų galėjęs sprendimuose

43 — Ten pat.

44 — Sprendimai *Apothekerkammer des Saarlandes ir kt.* (minėtas 10 išnašoje, 28 ir 39 punktai) ir *Komisija prieš Italiją* (minėtas 41 išnašoje, 52 punktas).

45 — Sprendimas *Apothekerkammer des Saarlandes ir kt.* (minėtas 10 išnašoje, 37–39 punktai).

46 — Ten pat (33–37 punktai).

47 — Šis atsiskyrimas nuo vaistų gamybos ir didmeninės prekybos, mano manymu ir atsižvelgiant į ankstesnę Teisingumo Teismo praktiką, yra pagrindinė priežastis, dėl kurios Teisingumo Teismas neprieštaravo taisyklėms, ribojančioms vaistininkų galimybę įgyti nuosavybę. Žr. 40 punktą, kuriame Teisingumo Teismas pažymėjo, kad vaistų gamintojų arba didmenininkų samdomi vaistininkai gali būti vertinami kaip stokojantys būtinos nepriklausomybės. Todėl tik tada, kai užtikrinama tokia vaistininkų nepriklausomybė nuo vaistų gamybos ar didmeninės prekybos, tokios taisyklės laikytinos tenkinančiomis nuoseklumo ir darnumo reikalavimus, numatytus Bendrijos teisėje.

Apothekerkammer des Saarlandes ir *Komisija prieš Italiją* prieiti prie išvados, kad reikalavimas vaistininkams nuosavybės teise turėti vaistinę atitinka tikslą teikti kokybiškas paslaugas.

b) Plataus ir darnaus vaistinių geografinio išsidėstymo užtikrinimas

30. Svaresnis šalių, pritariančių dekretui, pateikiamas argumentas susijęs su poreikiu užtikrinti platų ir darnų vaistinių geografinį paskirstymą. Kitaip tariant, užtikrinti, kiek tai įmanoma, universalią farmacijos paslaugų pasiūlą gyventojams. Turime skirti du kriterijus, kurie pasitelkiami šiam tikslui siekti: gyventojų skaičiaus reikalavimą ir mažiausio atstumo tarp vaistinių reikalavimą. Reikia įvertinti, ar kiekvienas iš šių kriterijų yra tinkamas siekiamam geografinio išsidėstymo tikslui įgyvendinti ir ar neviršija to, kas reikalinga jam pasiekti.

31. Iš esmės didelio gyventojų skaičiaus reikalavimai gali būti tinkami plataus vaistinių išsidėstymo tikslui įgyvendinti. Taisyklėmis ribojant vaistininkų galimybę atidaryti vaistines pelningesnėse miesto vietovėse, jie skatinami ieškoti kitų galimybių. Tačiau tokio poveikio savaime nėra. Išties, jeigu vien vaistinės atidarymas rečiau gyvenamose vietovėse būtų pelningas, tai tikriausiai vyktų nepaisant jokių geografinių apribojimų. Tiesą pasakius, atidaromų vaistinių skaičiaus augimas tiesiogiai priklausytų nuo to, ar paprasta atidaryti vaistinę ir kokia yra konkurencija dėl rinkos dalies tankiau gyvenamose vietovėse. Tačiau jeigu, kaip teigia kai kurios šalys, problema yra maža pelno tikimybė vietovėse, kur mažiau gyventojų, kyla pavojus, kad apskritai nebus suinteresuotųjų tokiose vietovėse atidaryti vaistinę. Pagaliau, ar kas nors pasiaukotų vykdyti nuostolingą veiklą tik dėl to, kad neturi galimybės vykdyti pelningos veiklos? Vien vaistinių atidarymo tankiau gyvenamose vietovėse ribojimas netenkintų darnumo ir nuoseklumo reikalavimo siekiant nustatyto viešojo tikslo. Sistema, kaip visuma, turi prasmę tik tada, kai vaistinių atidarymo tankiau gyvenamose vietovėse ribojimo politika siejama su politika, kuri yra palankesnė asmenims, anksčiau vykdžiusiems veiklą rečiau gyvenamoje vietovėje. Dekreto nuostatomis pirmenybę teikiant vaistininkams, anksčiau įsteigusiems vaistines vietovėse, kuriose yra mažiau nei 2 800 gyventojų, sukuriama

paskata vaistininkams steigti vaistines mažesnį gyventojų skaičių turinčiose vietovėse, kurios kitu atveju liktų be vaistinės, mainais į didesnę tikimybę ateityje gauti leidimą steigti vaistinę tankiau gyvenamoje vietovėje (kuri yra pelningesnė dėl taikomų apribojimų). Tikėtina, kad perspektyva įgyti teisę atidaryti vaistinę vietovėje, kur yra daug gyventojų, tokiomis aplinkybėmis, kai kiti neturės galimybės atidaryti konkuruojančios vaistinės, gali išties paskatinti vaistininkus kurį laiką paslaugas teikti retai gyvenamose vietovėse. Kaip per posėdį pripažino kai kurios šalys, pritariančios galiojančiai tvarkai, būtent būsimų monopolinių pajamų itin gausiai gyvenamoje vietovėje perspektyva nulemia vaistininkų norą iš pradžių steigti vaistines teritorijose, kuriose yra nedaug gyventojų. Tačiau taip bus tik tada, jeigu dėl teikiamų paslaugų šiose retai gyvenamose vietovėse tų paslaugų teikėjai iš tikrųjų turės pirmenybę skirstant leidimus gausiai gyvenamose vietovėse.

32. Kaip jau buvo aiškinta, reikia atidžiau išnagrinėti dekreto darnumą ir nuoseklumą siekiant įsitikinti, kad jis tikrai padeda įgyvendinti šį tikslą ir nebuvo priimtas ginant jau įsitvirtinusių vaistininkų interesus [48]. Nerimą kelia du dekreto elementai. Pirma, tokia sistema turėtų būti palankesnė ne tiems, kurie tiesiog laukia galimybės pelningoje vietovėje, o tiems, kurie atidaro vaistines nepakankamai aptarnaujamose vietovėse. Tačiau priedo 7 punkto nuostatomis didesnė pirmenybė teikiama ne vaistininkams, turintiems vaistinių, esančių zonoje, kurioje yra mažiau nei 2 800 gyventojų, o vaistinės neturintiems vaistininkams. Be to, priedo 4 punkte numatyta, kad, vaistininkui atidarius vaistinę nepakankamai aptarnaujamoje vietovėje, jo įgyta profesinė patirtis nėra vertinama norint atidaryti kitą vaistinę. Šių nuostatų poveikį iš dalies sušvelnina priedo 1 punkto a papunktis, pagal kurį daugiau balų skiriama už darbą nepakankamai aptarnaujamoje vietovėje. Tačiau kyla klausimas dėl šios nuostatos darnumo ir nuoseklumo.

33. Antra, tam, kad būtų pripažinta, jog taisyklėmis iš tiesų siekiama universalios aprėpties tikslo, būtina, kad licencijos verstis

48 — 2000 m. gruodžio 7 d. Sprendimas *Teleaustria ir Telefonadress* (C-324/98, Rink. p. I-10754); 2005 m. liepos 21 d. Sprendimas *Coname* (C-231/03, Rink. p. I-7287); 2005 m. spalio 13 d. Sprendimas *Parking Brixen* (C-458/03, Rink. p. I-8585); 2006 m. balandžio 6 d. Sprendimas *ANAV* (C-410/04, Rink. p. I-3303); 2007 m. rugsėjo 13 d. Sprendimas *Komisija prieš Italiją* (C-260/04, Rink. p. I-7083) ir 2008 m. liepos 17 d. Sprendimas *ASM Brescia* (C-347/06, Rink. p. I-5641).

veikla tankiai gyvenamose vietovėse būtų suteikiamos dirbantiems retai gyvenamose vietovėse tada, kai pelningesnių licencijų turėtojai tankiai gyvenamose vietovėse nori nutraukti savo vaistinių veiklą. Sistema, kuria vaistinės veiklos licencijų gausiai gyvenamose vietovėse turėtojams suteikiamos tokių licencijų nuosavybės teisės ir jiems leidžiama šias licencijas parduoti arba perleisti savo pasirinktam asmeniui, riboja licencijų, kurias gali gauti „atidirbusieji“ retai gyvenamose vietovėse, skaičių. Tie, kurie nori perkelti vaistinės veiklos vykdymo vietą iš retai gyvenamos teritorijos į tankiai gyvenamą teritoriją, turėtų susimokėti už atitinkamą licenciją, o ši kaina bus išpūsta, atsižvelgiant į papildomą pelną, kurį gali duoti tokia vaistinė dėl konkuruojančių vaistinių steigimo apribojimų [49]. Tokia sistema kenkia paskatų sistemai, kuria, kaip teigiama, grindžiamas požiūris riboti vaistinių steigimą siekiant paskatinti steigti vaistines mažai gyvenamose vietovėse. Be to, tokia sistema taip pat reiškia atskirų vaistininkų materialinės padėties gerėjimą dėl konkurencijos ribojimo vaistinių sektoriuje; o Sutartimi garantuojamos laisvės skirtos būtent tokiam piktnaudžiavimui reguliavimu pašalinti. Įsisteigimo laisvės apribojimai turi būti pateisinami bendrojo intereso poreikiais ir neturi būti asmeninės materialinės padėties gerinimo priemonė.

34. Dėl to, ar gyventojų skaičiaus reikalavimas neviršytų to, kas reikalinga, jeigu jis būtų labiau pritaikytas pelningas miesto monopolijas padaryti prieinamas kaimo vietovių subjektams, atkreipiu dėmesį į tai, kad šalys nepasiūlė jokių kitų aiškiai tinkamesnių sistemų. Komisija tvirtina, kad Astūrija turėtų nustatyti mažiausią vaistinių skaičių vienam gyventojui ir sustabdyti visų naujų vaistinių steigimąsi, kol bus pasiektas šis skaičius, o ne nustatyti didžiausią vaistinių skaičių. Tačiau tokia sistema sukuria kolektyvinių ieškinių problemą. Nebūtų nė vieno vaistininko, suinteresuoto atidaryti ne tokią pelningą kaimo vaistinę. Todėl nepanašu, kad tokia sistema būtų tinkama dideliam vaistinių retai gyvenamose vietovėse skaičiaus augimui užtikrinti. Komisija nurodo Navaros autonominį regioną, kuriame toks planas buvo laikinai įgyvendinamas. Tačiau atkreipdamas dėmesį į tai, kad Navaros planas buvo pakeistas numatant didžiausią vaistinių skaičių ir kad pagal šį planą keletas mažiausių Navaros rajonų neteko vaistinių, negaliu daryti išvados, kad Astūrija

49 — Per posėdį buvo pažymėta, kad kai kurie asmenys yra sumokėję itin didelę kainą už licencijas vykdyti vaistinės veiklą tankiai gyvenamose vietovėse. Aplinkybė, kad už tokias licencijas gali būti prašoma tokios didelės kainos, rodo, jog sistema, kuri galėjo būti sukurta kaip priemonė geografiniu atžvilgiu subalansuotai farmacijos paslaugų sistemai užtikrinti, tapo išimtinai ekonomine rinka, iš dalies nutolusia nuo jos pradinių tikslų. Akivaizdu, kad tokios sistemos liberalizavimas gali neigiamai paveikti sumokėjusiuosius nemažas sumas už licencijas, kurių vertė išaugo dėl Astūrijos valdžios institucijų taikomų ribojančių priemonių. Tačiau iš praktikos žinoma, kad kai taikant Bendrijos teisę panaikinami pagrindinių laisvių apribojimai, toks liberalizavimas gali neigiamai paveikti tuos, kuriems šie apribojimai anksčiau buvo palankesni. Pavyzdžiui, Sprendime *Centro Europa 7* (minėtame šios išvados 5 išnašoje) Teisingumo Teismas konstatavo, kad pagal Bendrijos teisę transliuotojui turi būti leidžiama transliuoti dažniais, kurie jam skirtini pagal nacionalinius licencijavimo teisės aktus, neatsižvelgiant į daromą poveikį „faktinių“ tų pačių radijo dažnių turėtojų interesams (žr. sprendimo 40 ir 108–116 punktus). Ar tokio tipo byloje asmenys, investavę toje rinkoje ir tikėdamiesi tam tikro rinkos reguliavimo, turi pagrindo valstybei pareikšti teisėtą reikalavimą, yra klasikinis nacionalinės teisės klausimas, į kurį Teisingumo Teismui atsakyti nereikia.

peržengė diskrecijos ribas netaikydama tokio modelio.

35. Taip pat buvo tvirtinama, kad visiškai liberalizuotas modelis pasiteisino kitose valstybėse narėse [50]. Tačiau šiuo klausimu tarp šalių kilo aršūs ginčai ir, kaip jau minėta, buvo pateikta prieštaringų įrodymų. Atsižvelgdamas į šias aplinkybes teigčiau, kad sistema, kuria ribojamas naujų vaistinių atidarymas gausiau gyvenamose vietovėse siekiant skatinti vaistinių atidarymą rečiau gyvenamose vietovėse, būtų pateisinama, jeigu būtų sukurta darniai ir nuosekliai. Tačiau dėl jau minėtų motyvų Astūrijoje taikoma sistema tokia nėra.

36. Kalbėdamas apie geografinį reikalavimą, kuriuo vaistinę draudžiama steigti mažesniu nei 250 metrų atstumu nuo kitos vaistinės arba arčiau nei 250 metrų nuo sveikatos priežiūros įstaigos, visų pirma turiu įvertinti, ar šis reikalavimas yra tinkamas vaistinių paskirstymo teritorijoje tikslui įgyvendinti. Pirma, akivaizdu, kad ši politika skatins tokį paskirstymą užtikrindama, kad nesusidarytų vaistinių grupių mažuose centriniuose komerciniuose rajonuose arba netoli sveikatos priežiūros įstaigų, o kitos vietovės neliktų be vaistinių. Ši priemonė nėra visiškai nuosekli, nes nėra nustatyta mažiausio atstumo reikalavimų vaistinių zonoms, kuriose yra tik viena vaistinė [51]. Tačiau ši išimtis nesumažina nuostatos adekvatumo, nes grupių susidarymo problema neiškiltų ten, kur yra tik viena vaistinė. Be to, galima pagrįstai pripažinti, kad tokiose mažose zonose komercinis rajonas gali būti tiesiog per mažas vaistinių plėtrai.

37. Antrasis pateisinimas yra tas, kad šis reikalavimas didina pelną, kurį gautų miesto vietovėje veikianti vaistinė, ir taip skatina vaistininkus įmones steigti nepakankamai aptarnaujamose vietovėse tam, kad vėliau įgytų leidimą vykdyti veiklą gausiai gyvenamoje vietovėje. Panašu, kad šio tikslo atžvilgiu šis reikalavimas taikomas nuosekliai ir darniai.

50 — Žr. Blanco Pérez, Chao Gómez ir *Plataforma para la libre apertura de farmacias* pateiktų pastabų 38 psl. (versija ispanų k.); taip pat žr. Komisijos rašytinių pastabų 27–28 psl. (versija ispanų k.).

51 — 4 straipsnio 2 dalis.

Šalys nepateikė jokių įrodymų apie pastaruoju metu suteiktas išimtis, kurios pakenktų nurodytam taisyklės tikslui.

38. Sunkiau atsakyti į klausimą, ar 250 metrų atstumas viršija tai, kas reikalinga šiam tikslui pasiekti. Kai kurios šalys tvirtina, kad šis skaičius yra pasenęs ir netinkamas esant dabartiniam didesniam gyventojų tankumui daugelyje vietovių. Taip pat gali būti, kad šis reikalavimas naudingesnis kelioms seniai įsteigtoms ir tvirtas pozicijas įgijusioms vaistinėms nei kitoms miesto vaistinėms, todėl sumažina galimą būsimą pelną daugumai asmenų, nusprendžiančių kurį laiką vaistininko veiklą vykdyti menkai gyvenamose vietovėse. Šio reikalavimo vertinimas priklauso nuo daugelio aspektų, šiuo atveju – gyventojų tankumo ir gyventojų pasiskirstymo regione, o Teisingumo Teismui nebuvo pateikta pakankamai įrodymų šiam klausimui išspręsti. Pats nacionalinis teismas, kuriam geriau žinomos Astūrijoje susiklosčiusios aplinkybės, turi išspręsti šį klausimą, įvertindamas įsisteigimo laisvės pažeidimų mastą, viešojo intereso, kuriuo remiamasi, pobūdį ir tai, ar universalią aprėptį būtų galima pasiekti mažiau ribojančiomis priemonėmis atsižvelgiant į vaistinių Astūrijoje skaičių ir paskirstymą bei gyventojų pasiskirstymą.

III — Išvada

39. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, siūlau į prejudicinius klausimus atsakyti taip:

„— EB 43 straipsniu draudžiamos tokios nacionalinės teisės nuostatos, kokios nagrinėjamos pagrindinėje byloje, pagal kurias naujai vaistinei steigti būtina gauti leidimą ir pirmenybė teikiama tiems asmenims, kurie veiklą vykdo konkrečioje tos valstybės narės dalyje;