Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
GERARD HOGAN
2 päivänä lokakuuta 2019[1]

Asia C-465/18

AV ja
BU
vastaan
Comune di Bernareggio,
CT:n
osallistuessa asian käsittelyyn

(Ennakkoratkaisupyyntö – Consiglio di Stato (ylin hallintotuomioistuin, Italia))

Ennakkoratkaisupyyntö – SEUT 49 artikla – Sijoittautumisvapaus – Kunnallisen apteekin luovutus tarjouspyyntömenettelyn jälkeen – Kansallisessa lainsäädännössä säädetään kunnallisen apteekin työntekijöiden etuosto-oikeudesta – Oikeutta apteekin pitämiseen koskevan sopimuksen tekeminen etuosto-oikeuden käyttämisen jälkeen sellaisen työntekijän kanssa, joka ei ollut osallistunut tarjouspyyntömenettelyyn

I Johdanto

1. Tämä ennakkoratkaisupyyntö, jonka Consiglio di Stato (ylin hallintotuomioistuin, Italia) on toimittanut unionin tuomioistuimeen 16.7.2018, koskee SEUT 45, SEUT 49–SEUT 56 ja SEUT 106 artiklan sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 15 ja 16 artiklan tulkintaa.

2. Pyyntö on esitetty asiassa, jossa vastakkain ovat yhtäältä AV ja BU ja toisaalta Comune di Bernareggio (Bernareggion kunta, Italia) ja CT.

3. Pääasian oikeudenkäynnissä AV:n ja BU:n, jotka omistavat, Bernareggion kunnan ulkopuolella sijaitsevan apteekin, kanssa tehtiin väliaikaisesti sopimus kunnallisen apteekin pitämisestä tarjouspyyntömenettelyn päättymisen jälkeen.

4. Vaikka AV ja BU olivat tehneet taloudellisesti edullisimman tarjouksen ja sopimus tehtiin väliaikaisesti heidän kanssaan, luovutuksessa etusijalle asetettiin kuitenkin CT, Azienda Speciale Farmacie Vimercatesin (kunnallisten apteekkien toiminnasta vastaava elin) palveluksessa oleva proviisori. Tapahtumat, jotka johtivat tähän asiaintilaan, selitetään yksityiskohtaisemmin jäljempänä tässä ratkaisuehdotuksessa.

1 Alkuperäinen kieli: englanti.

5. Sen jälkeen, kun sopimus oli tehty väliaikaisesti AV:n ja BU:n kanssa, CT (joka on kyseessä olevan kunnallisen apteekin työntekijä mutta joka ei ollut osallistunut tarjouspyyntömenettelyyn) käytti kirjeitse etuosto-oikeutta, joka laissa annetaan kunnallisten apteekkien työntekijöille tällaisten apteekkien luovutuksen yhteydessä. Kyseinen sopimus tehtiin näin ollen lopullisesti CT:n kanssa.

6. AV ja BU riitauttivat tämän lopullisen sopimuksen tekemisen Italian hallintotuomioistuimissa.

7. Ennakkoratkaisupyyntö antaa unionin tuomioistuimelle tilaisuuden lausua ensimmäistä kertaa sellaisen kansallisen säännöksen lainmukaisuudesta, jossa työntekijöille annetaan etuosto-oikeus tarjouspyyntömenettelyn jälkeen tapahtuvan kunnallisen apteekin luovutuksen yhteydessä.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt A Italian oikeus

8. Apteekkipalvelujen tarjoamiseen sovellettavista säännöksistä 2.4.1968 annetun lain nro 475 (Legge 2 aprile 1968, n. 475 – Norme concernenti il servizio farmaceutico) 9 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Kunta voi varata itselleen puolet vapautuneiden ja aluesuunnitelman tarkistamisen vuoksi perustettavien uusien apteekkien pitämistä koskevista oikeuksista – –”.

9. Kyseisen lain 12 §:ssä säädetään seuraavaa:

”– –

[Apteekin] luovutus voidaan tehdä ainoastaan apteekkioikeudet saaneelle proviisorille tai proviisorille, jolla on aiemmassa tarjouspyyntömenettelyssä todettu olevan vaadittava pätevyys

– –”.

10. Farmasian alan uudelleenjärjestelystä 8.11.1991 annetun lain nro 362 (Legge 8 novembre 1991, n. 362 – Norme di riordino del settore farmaceutico, jäljempänä laki nro 362/1991) 4 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Vapautuneiden tai uusien perustettavien apteekkien, jotka voidaan antaa yksityisten hoidettaviksi, luovutuksesta päätetään tarjouspyyntömenettelyn perusteella – –.

2. Edellä 1 momentissa tarkoitettuihin menettelyihin voivat osallistua Euroopan talousyhteisön jäsenvaltioiden kansalaiset – –, jotka on merkitty proviisorirekistereihin – –.”

11. Kyseisen lain 12 §:n 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”Kunnallisen apteekin luovutuksen yhteydessä sen työntekijöillä on etuosto-oikeus – –”.

12. Italian siviililain (Codice civile) 2112 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Kun liike luovutetaan, työsuhde jatkuu luovutuksensaajan palveluksessa, ja työntekijät säilyttävät kaikki työsuhteesta johtuvat oikeudet. – –

– –

– – liikkeen luovutus ei sellaisenaan ole irtisanomisperuste. Työntekijät, joiden työolot muuttuvat olennaisesti liikkeen luovutusta seuraavien kolmen kuukauden aikana, voivat irtisanoutua – –”.

III Pääasia ja ennakkoratkaisukysymys

13. Bernareggion kunta aloitti 31.1.2014 julkaisemallaan ilmoituksella kunnallisen apteekin luovutusta koskevan tarjouspyyntömenettelyn.[2] Tarjouspyynnön mukaan sopimus tehtäisiin korkeimman hinnan tarjoajan kanssa. Kyseisen apteekin pohjahinnaksi asetettiin 580 000 euroa. On kuitenkin syytä huomauttaa, että tarjouspyynnössä oli määritetty, että apteekin luovutus tarjouspyyntömenettelyssä väliaikaisesti valittavalle tarjouksen tekijälle edellytti sitä, etteivät vakituisessa työsuhteessa muun muassa Azienda Speciale Farmacie Vimercatesiin olevat proviisorit käytä lain nro 362/1991 12 §:n 2 momentissa säädettyä etuosto-oikeutta.

14. Bernareggion kunta ilmoitti 11.3.2014, että sopimus tehtäisiin väliaikaisesti apteekin läheisessä kunnassa omistavien AV:n ja BU:n kanssa, jotka olivat tehneet taloudellisesti edullisimman tarjouksen, joka oli arvoltaan 600 000 euroa. Kuten olen jo todennut, tarjouspyyntömenettelyn päätteeksi sopimus tehtiin kuitenkin CT:n kanssa, joka on Azienda Speciale Farmacie Vimercatesin palveluksessa oleva proviisori. CT, joka ei osallistunut tarjouspyyntömenettelyyn, käytti 27.3.2014 päivätyllä kirjeellä lakisääteistä etuosto-oikeutta lain nro 362/1991 12 §:n 2 momentin mukaisesti, ja Bernareggion kunta teki näin ollen lopullisen sopimuksen hänen kanssaan 12.5.2014 tekemällään päätöksellä nro 31.

15. AV ja BU riitauttivat CT:n kanssa tehdyn lopullisen sopimuksen Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia-Milanossa (alueellinen hallintotuomioistuin, Lombardia-Milano, Italia). Kanteessaan AV ja BU muun muassa väittivät, että kunnallisten apteekkien työntekijöiden lakisääteinen etuosto-oikeus on unionin oikeuteen sisältyvien vapaan kilpailun ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteiden vastainen. He huomauttivat, että etuosto-oikeus merkitsee huomattavaa etua näille työntekijöille. Kyseiset työntekijät voivat syrjäyttää tarjouspyyntömenettelyn osanottajat edes osallistumatta menettelyyn ja käyttämällä heille lainsäädännössä annettua ehdotonta oikeutta sopimuksen tekemiseen. AV ja BU väittivät, että kyseessä oleva lakisääteinen etuosto-oikeus ei ole oikeudellisesti perusteltu.

16. Sen jälkeen, kun Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia-Milano oli hylännyt AV:n ja BU:n kanteen, he tekivät ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen valituksen samoilla perusteilla kuin joihin he olivat perustaneet ensimmäisessä oikeusasteessa nostamansa kanteen.

17. Consiglio di Stato huomauttaa, että lain nro 362/1991 12 §:n 2 momentissa annettu etuosto-oikeus hyödyttää kunnallisten apteekkien työntekijöitä silloin, kun apteekki, jossa he työskentelevät, luovutetaan yksityisille toimijoille.[3] Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittasi 5.10.2005 antamaansa tuomioon nro 5329[4] ja totesi, että lain nro 362/1991 12 §:n 2 momentissa vastataan tarpeeseen parantaa apteekkipalvelujen hallinnointia ja että se perustuu siihen käsitykseen, että proviisori, joka on jo työskennellyt luovutettavassa kunnallisessa apteekissa, pystyy varmistamaan toiminnan jatkuvuuden ja myös hyödyntämään kyseisessä apteekissa työskentelystä saamaansa kokemusta. Consiglio di Stato on kuitenkin epävarma siitä, voidaanko etuosto-oikeutta perustella aidosti merkittävillä yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä.

18. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että etuosto-oikeus on suhteeton, koska Italian siviililain 2112 §:ssä, jolla pannaan täytäntöön muun muassa työntekijöiden oikeuksien turvaamista yrityksen tai liikkeen taikka yritys- tai liiketoiminnan osan luovutuksen yhteydessä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 12.3.2001 annettu neuvoston direktiivi 2001/23/EY,[5] taataan etenkin työsuhteen jatkuminen ja turvataan kaikki luovutettavan liikkeen työntekijöiden oikeudet.

2 Itse apteekin luovutuksen lisäksi tarjouspyyntöön sisältyi myös ehtoja, jotka koskivat muun muassa apteekin kalustusta ja kiintokalusteita sekä varastoa.

3 Se asettaa siten kollektiiviset oikeudet etusijalle yksityisiin oikeuksiin nähden.

4 Consiglio di Staton (viides jaosto) 5.10.2005 antama tuomio nro 5329.

5 EYVL 2001, L 82, s. 16.

19. Jos lisäksi etuosto-oikeuden tarkoituksena olisi varmistaa työntekijöiden apteekkipalvelujen tarjoamisessa hankkiman kokemuksen säilyminen, tämä tavoite voitaisiin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan saavuttaa muilla keinoilla – esimerkiksi siten, että tarjouspyynnössä määrätään erityisestä kokemukseen liittyvästä pisteytyksestä – vaarantamatta kilpailua ja yhdenvertaista kohtelua.

20. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on joka tapauksessa epävarma siitä, onko etuosto-oikeus tavoiteltuihin sosiaalisiin päämääriin nähden perusteltu ja oikeasuhteinen, koska i) vankkaa pätevyyttä edellyttävällä ammattialalla, jolla apteekki voidaan siirtää vain proviisorirekisteriin merkitylle proviisorille, jolla on vaadittava pätevyys apteekin pitämiseen tai jolla on vähintään kahden vuoden työkokemus, ei ole päteviä syitä pitää tietyssä apteekissa hankittua kokemusta muuta kokemusta arvokkaampana; ii) etuosto-oikeus antaa työntekijälle ehdottoman etusijan, eikä sitä sovellettaessa oteta huomioon sitä, onko apteekkia hoidettu tosiasiallisesti hyvin, ja iii) etuosto-oikeuden saamiseen riittää apteekin ”työntekijänä” työskentely, mikä ei ole välttämättä sama asia kuin koko apteekin toiminnasta vastaaminen.

21. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pitää näin ollen kyseenalaisena, saavutetaanko edellä mainitulla etuosto-oikeudella kohtuullinen tasapaino vapaita markkinoita, palvelujen tarjoamisen vapautta ja kansanterveyden suojelua koskevien vaatimusten välillä. Se kiinnitti huomiota siihen seikkaan, että tarkasteltavan kaltaista säännöstä voitaisiin pitää protektionistisena toimenpiteenä, jolla annetaan perusteetonta etua tietylle kansalaisten ryhmälle muihin Italian kansalaisiin, mutta myös muiden jäsenvaltioiden kansalaisiin, nähden.

22. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että kunnallisen apteekin työntekijöille lainsäädännössä annettu etusija merkitsee sijoittautumisvapauden rajoittamista. Etuosto-oikeudella siten syrjitään muita saman jäsenvaltion tai muiden jäsenvaltioiden kansalaisia, jotka toivovat saavansa sopimuksen. Lisäksi voidaan kyseenalaistaa tällaisen kilpailun suojelua ja talouden toimijoiden yhdenvertaista kohtelua koskevien periaatteiden rajoittamisen sekä elinkeinovapauteen ja ammatinharjoittamisen vapauteen puuttumisen perusteltavuus ja oikeasuhteisuus.

23. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan on otettava huomioon myös se, että kyseisellä säännöksellä estetään mahdollisten toimijoiden pääsy markkinoille, joilla sovelletaan jo kiintiöitä, joilla apteekkien lukumäärää rajoitetaan apteekkiverkostoa koskevalla kansallisella suunnitelmalla ja joilla uusien apteekkien perustaminen edellyttää avoimen tarjouspyyntömenettelyn järjestämistä ja voittaneelle tarjoajalle sen jälkeen myönnettävää toimilupaa.

24. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan ei vaikuta myöskään siltä, että etuosto-oikeuden tavoitteena on terveyden suojelu, koska kyseinen oikeus ei vaikuta välttämättömältä väestön luotettavan ja laadukkaan lääkehuollon turvaamista koskevan tavoitteen saavuttamiseksi.

25. Tässä tilanteessa Consiglio di Stato päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Ovatko SEUT 45 artiklassa, SEUT 49–SEUT 56 artiklassa ja SEUT 106 artiklassa sekä [perusoikeuskirjan] 15 ja 16 artiklassa tarkoitetut sijoittautumisvapauden, syrjintäkiellon, yhdenvertaisen kohtelun, kilpailun turvaamisen ja työntekijöiden vapaan liikkuvuuden periaatteet ja näistä seuraava suhteellisuuden ja kohtuullisuuden periaate esteenä lain nro 362/1991 12 §:n 2 momentin kaltaiselle kansalliselle säännökselle, jonka mukaan kunnallisen apteekin työntekijöillä on etuosto-oikeus tilanteessa, jossa kyseessä olevan apteekin omistusoikeus luovutetaan?”

IV Asian käsittely unionin tuomioistuimessa

26. Kirjallisia huomautuksia esittivät AV ja BU, Bernareggion kunta ja Euroopan komissio.

27. CT:n, joka ei esittänyt kirjallisia huomautuksia, pyynnöstä unionin tuomioistuin päätti työjärjestyksensä 76 artiklan 3 kohdan mukaisesti 14.5.2019 tekemällään päätöksellä, että asiassa pidetään istunto 3.7.2019.

28. AV ja BU, Bernareggion kunta, CT ja komissio esittivät suulliset lausumansa 3.7.2019 pidetyssä istunnossa.

V Sovellettavat unionin oikeussäännöt

29. Käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää tulkitsemaan SEUT 45, SEUT 49–SEUT 56 ja SEUT 106 artiklaa sekä perusoikeuskirjan 15 ja 16 artiklaa.

30. Pääasian oikeudenkäynti koskee riita-asiaa, jossa asianosaisina ovat yhtäältä AV ja BU (jotka molemmat ovat proviisoreja) ja toisaalta Bernareggion kunta ja CT, joka työskentelee kyseisen tarjouspyyntömenettelyn kohteena olleessa kunnallisessa apteekissa.

31. Koska oston toteutumisen jälkeen kyseisen apteekin toiminnasta vastaavat joko AV ja BU tai CT pysyvästi ja toistaiseksi, sijoittautumisvapautta koskevaa SEUT 49 artiklaa voidaan nähdäkseni soveltaa.

32. Kun otetaan huomioon unionin tuomioistuimelle toimitettuun asiakirja-aineistoon sisältyvät tiedot, käsiteltävässä asiassa ei mielestäni voida soveltaa työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevaa SEUT 45 artiklaa eikä palvelujen tarjoamisen vapautta koskevaa SEUT 56 artiklaa.[6] Koska tarjouspyyntömenettelyn osallistujat ovat itse Italian kansalaisia, he eivät ole käyttäneet vapaata liikkuvuutta koskevia oikeuksia tavalla, jonka vuoksi näitä määräyksiä olisi sovellettava tilanteessa, joka rajoittuu muutoin Italian valtion sisälle.

33. Koska lisäksi pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä olevaa etuosto-oikeutta käytti kunnallisen apteekin työntekijä, nimittäin CT, ja hänen tarjouksensa syrjäytti siten AV:n ja BU:n tarjouksen, unionin tuomioistuimen käytettävissä olevaan asiakirja-aineistoon ei sisälly riittävästi tietoja, jotka viittaisivat siihen, että pääasian oikeudenkäynnin kohteena oleva riita-asia keskittyy tai itse asiassa liittyy millään tavalla julkisten (tai myös yksityisten) yritysten, sellaisten yritysten, joille jäsenvaltio on myöntänyt erityis- tai yksinoikeuksia, tai sellaisten yritysten toimintaan, jotka tuottavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tai jotka ovat fiskaalisia monopoleja SEUT 106 artiklassa tarkoitetulla tavalla.

34. Kun tarkastellaan perusoikeuskirjan 15 artiklan 2 kohtaa, kyseisessä määräyksessä muun muassa määrätään, että jokaisella unionin kansalaisella on vapaus sijoittautua mihin tahansa jäsenvaltioon. Käsiteltävässä asiassa viittaus vapauteen sijoittautua on ymmärrettävä siten, että perusoikeuskirjan 15 artiklan 2 kohdassa viitataan muun muassa SEUT 49 artiklaan.[7] Katsonkin, että jos kansallinen lainsäädäntö on yhteensoveltuva SEUT 49 artiklan kanssa, se on yhteensoveltuva myös perusoikeuskirjan 15 artiklan 2 kohdan kanssa.[8]

6 Katson lisäksi, että kun otetaan huomioon palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/123/EY (EUVL 2006, L 376, s. 36) 2 artiklan f alakohta, jossa jätetään direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle kaikki terveydenhuoltopalvelut, kyseinen direktiivi ei ole merkityksellinen käsiteltävän asian kannalta.

7 Itse asiassa perusoikeuskirjan 52 artiklan 2 kohdassa määrätään, että perusoikeuskirjassa tunnustettuja oikeuksia, joista on määräyksiä perussopimuksissa, sovelletaan niissä määriteltyjen edellytysten ja rajoitusten mukaisesti: ks. tuomio 7.4.2016, ONEm ja M. (C-284/15, EU:C:2016:220, 33 kohta).

8 Ks. tuomio 7.4.2016, ONEm ja M. (C-284/15, EU:C:2016:220, 33 ja 34 kohta).

35. Lisäksi perusoikeuskirjan 16 artiklassa määrätään, että ”elinkeinovapaus tunnustetaan unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti”. Siten, kun perusoikeuskirjan 16 artiklassa määritetään elinkeinovapauden soveltamisala, siinä viitataan nimenomaisesti unionin oikeuteen. Tämä viittaus unionin oikeuteen on ymmärrettävä käsiteltävässä asiassa siten, että perusoikeuskirjan 16 artiklassa viitataan puolestaan SEUT 49 artiklaan.

36. Näin ollen ja siksi, että esitetty kysymys koskee todellisuudessa vain sijoittautumisvapautta, pääasiassa kyseessä olevaa kansallista säännöstöä on nähdäkseni arvioitava pelkästään SEUT 49 artiklan [9] kannalta. [10]

VI Ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottaminen

37. Unionin tuomioistuimelle toimitetuista asiakirjoista ilmenee, että kaikki pääasian tosiseikat rajoittuvat yhden jäsenvaltion eli Italian tasavallan sisälle.

38. Tältä osin on huomautettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EUT-sopimuksen sijoittautumisvapautta koskevia määräyksiä ei ole sovellettava tilanteeseen, jonka kaikki osatekijät rajoittuvat yhden ainoan jäsenvaltion sisälle. [11] Lisäksi, jotta SEUT 49 artiklaa kuitenkin voitaisiin soveltaa julkisten hankintojen alalla toimintaan, jonka kaikki merkitykselliset seikat rajoittuvat yhden jäsenvaltion sisälle, vaaditaan, että pääasiassa kyseessä olevaan hankintasopimukseen liittyy varma rajat ylittävä intressi. [12]

39. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei mielestäni ole esittänyt sellaisia erityisiä tosiseikkoja koskevia toteamuksia, jotka auttaisivat unionin tuomioistuinta selvittämään, liittyykö pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä olevassa tapauksessa Italiassa sijaitsevien kunnallisten apteekkien ostamiseen varma rajat ylittävä intressi. [13] Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kuitenkin huomautti, että kyseessä oleva tarjouspyyntömenettely oli kansallisen lainsäädännön mukaan avoin kaikille täysi-ikäisille unionin kansalaisille, jotka ovat rekisteröityneet proviisoreina, ja 13.2.2014 annettuun tuomioon Sokoll-Seebacher (C-367/12, EU:C:2014:68) ja 1.6.2010 annettuun tuomioon Blanco Pérez ja Chao Gómez (C-570/07 ja C-571/07, EU:C:2010:300, 40 kohta) viitaten totesi, että kyseessä olevalla kansallisella lainsäädännöllä on todennäköisesti rajat ylittäviä vaikutuksia. Lisäksi Consiglio di Stato viittasi myös muun muassa proviisoreiden ammattipätevyyden tunnustamista koskeviin unionin säännöksiin. [14]

9 Ja poikkeuksia siihen SEUT 52 artiklan kannalta ja yleisen edun mukaisia pakottavia syitä koskevista oikeuttamisperusteista annetun unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti.

10 Tuomio 13.2.2014, Sokoll-Seebacher (C-367/12, EU:C:2014:68, 22 ja 23 kohta).

11 Ks. tuomio 15.11.2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Kyseisen tuomion 50–53 kohdassa unionin tuomioistuin viittasi neljään tapaukseen, joissa perusvapauksia koskevien perussopimusten määräysten tulkinta voi kuitenkin olla tarpeellinen ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa vireillä olevan oikeusriidan ratkaisemiseksi, vaikka pääasian oikeudenkäynnin kaikki osatekijät rajoittuvat yhden ainoan jäsenvaltion sisälle, minkä perusteella unionin tuomioistuin katsoi, että kyseiset ennakkoratkaisupyynnöt voitiin ottaa tutkittaviksi.

12 Tuomio 11.12.2014, Azienda sanitaria locale n. 5 ”Spezzino” ym. (C-113/13, EU:C:2014:2440, 46 kohta).

13 Kuten unionin tuomioistuimen työjärjestyksen, sellaisena kuin se on 1.11.2012 voimaan tulleessa versiossaan, 94 artiklasta ilmenee, unionin tuomioistuimen on pystyttävä löytämään ennakkoratkaisupyynnöstä selostus niistä tosiseikoista, joihin kysymykset perustuvat, sekä muun muassa yhteys näiden tosiseikkojen ja kysymysten välillä. Sellaisten tarpeellisten seikkojen toteaminen, joiden perusteella voidaan tarkistaa, onko olemassa varma rajat ylittävä intressi, samoin kuin yleisesti kaikki toteamiset, jotka kansallisten tuomioistuinten on tehtävä ja joista unionin primaarioikeuden tai johdetun oikeuden toimen sovellettavuus riippuu, on tehtävä ennen asian saattamista unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tuomio 11.12.2014, Azienda sanitaria locale n. 5 ”Spezzino” ym. (C-113/13, EU:C:2014:2440, 46 kohta).

14 Ks. esim. ammattipätevyyden tunnustamisesta annetun direktiivin 2005/36/EY ja hallinnollisesta yhteistyöstä sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmässä annetun asetuksen (EU) N:o 1024/2012 (IMI-asetus) muuttamisesta 20.11.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/55/EU (EUVL 2013, L 354, s. 132).

40. Vaikka ennakkoratkaisupyyntöön ei sisälly erityisiä tosiseikkoja koskevia toteamuksia tästä asiasta, on syytä huomata, että unionin tuomioistuin on tästä huolimatta katsonut, että ennakkoratkaisupyynnöt, jotka koskevat perusvapauksia koskevia perussopimusten määräyksiä, voidaan ottaa tutkittaviksi, vaikka kaikki pääasioiden osatekijät olivat rajoittuneet yhden ainoan jäsenvaltion sisälle. Unionin tuomioistuin on katsonut näin tässä tapaustyypissä siitä syystä, että ei voitu sulkea pois sitä, että toisiin jäsenvaltioihin sijoittautuneet kansalaiset olisivat olleet tai olisivat halukkaita käyttämään näitä vapauksia harjoittaakseen toimintaa sen jäsenvaltion alueella, joka on laatinut kyseessä olevan kansallisen säännöstön, ja siten sitä, että tällä säännöstöllä, jota sovelletaan erotuksetta kyseisen valtion kansalaisiin ja muiden jäsenvaltioiden kansalaisiin, voi olla vaikutuksia, jotka eivät rajoitu kyseiseen jäsenvaltioon. [15]

41. Koska lain nro 362/1991 12 §:n 2 momentin kaltaista kansallista lainsäädäntöä sovelletaan sen sanamuodon mukaan samalla tavalla Italian kansalaisiin ja muiden jäsenvaltioiden kansalaisiin, on nähdäkseni hyvin mahdollista, että proviisorit muissa jäsenvaltioissa kuin Italian tasavallassa ovat olleet tai ovat kiinnostuneita ostamaan kunnallisen apteekin Italian tasavallassa ja harjoittamaan sen toimintaa. Lain nro 362/1991 12 §:n 2 momentti voi siten vaikuttaa unionin sisäiseen kauppaan. [16]

42. Lisäksi on muistutettava, että oikeusriidan, vaikka sen asianosaiset ovat saman jäsenvaltion kansalaisia, voidaan katsoa sisältävän sellaisen liittymän SEUT 49 artiklaan, jonka vuoksi sen tulkinta on välttämätöntä tämän oikeusriidan ratkaisemiseksi, kun kansallisessa oikeudessa velvoitetaan ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin myöntämään kyseisen jäsenvaltion kansalaisille samat oikeudet kuin muiden jäsenvaltioiden kansalaisilla olisi unionin oikeuden perusteella samanlaisessa tilanteessa. [17]

43. Tältä osin komissio totesi kirjallisissa huomautuksissaan ja istunnossa muiden osapuolten sitä kiistämättä, että Italian lainsäädännössä kielletään käänteinen syrjintä Italian kansalaisten vahingoksi.

44. Vaikuttaa näin ollen siltä, että Italian oikeudessa velvoitetaan ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin myöntämään Italian kansalaiselle samat oikeudet kuin jonkin muun jäsenvaltion kansalaisella olisi unionin oikeuden perusteella samanlaisessa tilanteessa. [18]

45. Tästä seuraa, että ennakkoratkaisukysymys voidaan ottaa tutkittavaksi siltä osin kuin siinä viitataan sijoittautumisvapautta koskevaan SEUT 49 artiklaan.

VII Ennakkoratkaisukysymyksen sisällön tarkastelu

46. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 49 artikla on esteenä sellaisille kansallisille toimenpiteille, jotka ovat omiaan tekemään unionin kansalaisille vaikeammaksi tai vähemmän houkuttelevaksi käyttää perustamissopimuksessa taattua sijoittautumisvapautta, vaikka kyseisiä toimenpiteitä sovellettaisiinkin ilman kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää. [19]

15 Ks. tuomio 15.11.2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, 50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Korostan, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin vetosi nimenomaisesti tähän oikeuskäytäntölinjaan oikeuttaakseen kysymyksensä rajat ylittävän merkityksellisyyden.

16 Unionin tuomioistuin totesi 1.6.2010 antamassaan tuomiossa Blanco Pérez ja Chao Gómez (C-570/07 ja C-571/07, EU:C:2010:300, 40 kohta), ettei voida mitenkään sulkea pois sitä, että muihin jäsenvaltioihin kuin Espanjan kuningaskuntaan sijoittautuneet kansalaiset olisivat olleet tai olisivat kiinnostuneita apteekkien pitämisestä Asturian itsehallintoalueella. Ks. myös analogisesti tuomio 11.3.2010, Attanasio Group (C-384/08, EU:C:2010:133, 22–24 kohta) polttoaineen myynnistä.

17 Ks. tuomio 14.11.2018, Memoria ja Dall'Antonia (C-342/17, EU:C:2018:906, 23 kohta).

18 Ks. tuomio 15.11.2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, 52 kohta) ja tuomio 10.5.2012, Duomo Gpa ym. (C-357/10–C-359/10, EU:C:2012:283, 28 kohta).

19 Ks. tuomio 11.3.2010, Attanasio Group (C-384/08, EU:C:2010:133, 43 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. myös tuomio 19.5.2009, Apothekerkammer des Saarlandes ym. (C-171/07 ja C-172/07, EU:C:2009:316, 22 kohta).

47. Katson, että kun otetaan huomioon, että tarjouspyyntömenettelyyn osallistuminen edellyttää aikaa, vaivannäköä ja rahaa, pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä olevan kaltainen etuosto-oikeus saisi kiistatta muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneet proviisorit luopumaan tähän menettelyyn osallistumisesta. Tältä osin, vaikka toiseen jäsenvaltioon sijoittautunut proviisori olisi jättänyt taloudellisesti edullisimman tarjouksen, hänellä ei olisi mitään takeita tarjouspyyntömenettelyn voittamisesta siksi, että kunnallisen apteekin työntekijä voi käyttämällä etuosto-oikeuttaan ja mukauttamalla tarjoustaan tosiasiassa ”voittaa” hänen tarjouksensa.[20] Siten on selvää, että kyseessä olevalla kansallisella etuosto-oikeudella annetaan selkeä etu kunnallisen apteekin työntekijälle, joka saattaa haluta käyttää tätä oikeutta, jopa taloudellisesti edullisimman tarjouksen tehneen kustannuksella.

48. Lain nro 362/1991 12 §:n 2 momenttiin sisältyvä etuosto-oikeus nähdäkseni estää muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneita proviisoreja käyttämästä oikeuttaan osallistua tarjouspyyntömenettelyyn, joka koskee Italian tasavallassa sijaitsevan kunnallisen apteekin ostamista, ja tekee tämän oikeuden käyttämisen vähemmän houkuttelevaksi. Tällainen etuosto-oikeus siten estää muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneita proviisoreja käyttämästä vapaata liikkuvuuttaan Italian alueella kiinteän toimipaikan välityksellä ja tekee sen käyttämisen vähemmän houkuttelevaksi.

49. Näin ollen lain nro 362/1991 12 §:n 2 momentin kaltainen kansallinen säännös, jota ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa vireillä oleva asia koskee, muodostaa nähdäkseni SEUT 49 artiklassa tarkoitetun sijoittautumisvapauden rajoituksen. Siten on tutkittava, missä määrin pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä oleva kansallinen säännös voidaan oikeuttaa jollakin SEUT 52 artiklan 1 kohdassa esitetyistä syistä tai, unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti, yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä. Tarkastelen seuraavaksi tätä kysymystä.

A Sijoittautumisvapauden rajoituksen oikeuttaminen

50. SEUT 52 artiklan 1 kohdasta ilmenee, että yleisen järjestyksen tai turvallisuuden taikka kansanterveyden suojelu voi oikeuttaa sijoittautumisvapauden rajoitukset.

51. Lisäksi vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sijoittautumisvapauden rajoitukset, joita sovelletaan ilman kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää, voivat olla perusteltavissa yleisen edun mukaisista pakottavista syistä, jos niillä voidaan taata tavoitellun päämäärän toteutuminen ja jos niillä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen kyseisen päämäärän saavuttamiseksi.[21]

52. Unionin tuomioistuimen asiakirja-aineistosta nähdäkseni ilmenee, että lain nro 362/1991 12 §:n 2 momenttia sovelletaan ilman kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää.

53. Koska niiden kansallisella säännöstöllä tosiasiallisesti tavoiteltujen päämäärien, jotka saattavat oikeuttaa sijoittautumisvapauden rajoitukset, yksilöinti kuuluu SEUT 267 artiklan nojalla unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi saatetussa asiassa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toimivaltaan,[22] ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin[23] totesi lyhyesti, että lain nro 362/1991 12 §:n

20 On syytä palauttaa mieleen, että pääasian oikeudenkäynnissä tarkasteltavassa tapauksessa etuosto-oikeuden toimintatavasta määrättiin tarjouspyynnössä.

21 Ks. tuomio 19.5.2009, Apothekerkammer des Saarlandes ym. (C-171/07 ja C-172/07, EU:C:2009:316, 25 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

22 Ks. vastaavasti tuomio 5.12.2013, Venturini ym. (C-159/12–C-161/12, EU:C:2013:791, 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

23 Kuten edellä tämän ratkaisuehdotuksen 17 kohdassa todettiin.

2 momentissa vastataan tarpeeseen parantaa apteekkipalvelujen hallinnointia ja että se perustuu siihen käsitykseen, että proviisori, joka on jo työskennellyt luovutettavassa kunnallisessa apteekissa, pystyy varmistamaan toiminnan jatkuvuuden ja myös hyödyntämään kyseisessä apteekissa työskentelystä saamaansa kokemusta. [24]

54. Tämä selitys huomioon ottaen pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä olevan kaltaisella lainsäädännöllä pyritään ilmeisestikin suojelemaan kansanterveyttä, mikä voi SEUT 52 artiklan 1 kohdan mukaisesti lähtökohtaisesti oikeuttaa sijoittautumisvapauden rajoitukset. [25] Tarkemmin sanoen 19.5.2009 antamansa tuomion Apothekerkammer des Saarlandes ym. (C-171/07 ja C-172/07, EU:C:2009:316) 28 kohdassa unionin tuomioistuin totesi, että sijoittautumisvapauden rajoitukset voidaan oikeuttaa tavoitteella, jolla pyritään turvaamaan väestön varma ja laadukas lääkehuolto.

55. On kuitenkin tarpeen määrittää, voidaanko lain nro 362/1991 12 §:n 2 momentin kaltaisella lainsäädännöllä taata tämän tavoitteen saavuttaminen ja, jos voidaan, ylitetäänkö sijoittautumisvapauden rajoittamisella se, mikä on tarpeen kyseisen päämäärän saavuttamiseksi, toisin sanoen, onko olemassa vähemmän rajoittavia toimenpiteitä, joilla kyseinen tavoite voitaisiin saavuttaa. [26]

56. Kun tarkastellaan ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen yksilöimää tarvetta varmistaa jatkuvuus, ei ole täysin selvää, onko kyse yhtäältä tarpeesta varmistaa kunnallisten apteekkien proviisorien työsuhteen jatkuvuus, jotta voidaan suojella heidän oikeuksiaan tällaisen apteekin luovutuksen yhteydessä, [27] vai toisaalta (kuten katson) kunnallisten apteekkien proviisorien työsuhteen jatkuvuus, jotta voidaan varmistaa tällaisessa apteekissa yleisölle tarjottavan palvelun tai palvelun tason jatkuvuus.

57. Tavoite varmistaa kunnallisten apteekkien proviisorien työsuhteen jatkuvuus, jotta voidaan suojella heidän oikeuksiaan tällaisen apteekin luovutuksen yhteydessä, perustuu nähdäkseni työllisyyttä koskeviin ja sosiaalisiin näkökohtiin eikä niinkään kansanterveyttä koskeviin näkökohtiin. Kun otetaan huomioon pääasian oikeudenkäynnissä käsiteltävän asian olosuhteet, tämä tavoite ei siten sovellu pääasiassa kyseessä olevalla kansallisella lainsäädännöllä käyttöön otettujen sijoittautumisvapauden rajoitusten oikeuttamiseen SEUT 52 artiklan 1 kohdan mukaisesti kansanterveyden perusteella.

58. Lisäksi on niin, että vaikka kyseinen tavoite voitaisiinkin oikeuttaa yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä, nimittäin työntekijöiden oikeuksien suojelemisella irtisanomiselta kunnallisen apteekin luovutuksen yhteydessä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin totesi, että tämä tavoite turvataan jo Italian siviililain 2112 §:llä, jolla pannaan täytäntöön muun muassa tällaista suojelua

24 Bernareggion kunta viittasi kirjallisissa huomautuksissaan Consiglio di Staton (viides jaosto) 5.10.2005 antamaan tuomioon nro 5329, jossa kyseinen tuomioistuin totesi, että lain nro 362/1991 12 §:n 2 momentin mukaisen tarjouspyyntömenettelyn tarkoituksena on muun muassa maksimoida voitto, joka kyseisestä yksityistämisestä voidaan saada. Lain nro 362/1991 12 §:n 2 momentissa määritetään edellytykset, joiden mukaisesti etuosto-oikeutta on käytettävä. Tällä oikeudella, jolla annetaan ostossa etusija kunnallisen apteekin työntekijälle, pyritään suojelemaan työsuhteessa olevia proviisoreja ja apteekin mahdollisimman hyvää hoitamista.

25 Kansanterveyden suojelua koskevan tavoitteen tärkeys vahvistetaan SEUT 168 artiklan 1 kohdassa ja perusoikeuskirjan 35 artiklassa, joissa määrätään erityisesti, että kaikkien unionin politiikkojen ja toimintojen määrittelyssä ja toteuttamisessa varmistetaan ihmisten terveyden korkeatasoinen suojelu. Ks. vastaavasti tuomio 5.12.2013, Venturini ym. (C-159/12–C-161/12, EU:C:2013:791, 40 ja 41 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sairaanhoitopalvelujen laadun turvaamistavoite voi tällaisessa tilanteessa johtaa SEUT 52 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun poikkeuksen soveltamiseen, koska tämä tavoite myötävaikuttaa osaltaan korkeatasoisen terveydensuojelun toteuttamiseen. Tuomio 16.12.2010, komissio v. Ranska (C-89/09, EU:C:2010:772, 53 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

26 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan arvioitaessa suhteellisuusperiaatteen noudattamista kansanterveyden alalla on otettava huomioon se, että jäsenvaltio päättää itse siitä tasosta, jolla se aikoo suojella kansanterveyttä, ja siitä tavasta, jolla kyseinen taso on saavutettava. Koska tämä taso voi vaihdella jäsenvaltiosta toiseen, jäsenvaltioille on tältä osin myönnettävä harkintavaltaa. Tuomio 5.12.2013, Venturini ym. (C-159/12–C-161/12, EU:C:2013:791, 59 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

27 On perusteltua väittää, että tämä ei ole kyseisen kansallisen lainsäädännön tavoite, koska Consiglio di Stato viittasi tässä yhteydessä ”apteekkipalvelujen hallinnoinnin parantamiseen”. Käsittelen kuitenkin täydellisyyden vuoksi tätäkin näkökohtaa.

sisältävä direktiivi 2001/23. Tällaisissa olosuhteissa, jos tämä todellakin on kansallisen lainsäädännön tavoite, lain nro 362/1991 12 §:n 2 momentin kaltaisella kansallisella lainsäädännöllä ylitetään selvästi se, mikä on tarpeen tällaisen tavoitteen saavuttamiseksi, eikä sitä voida oikeuttaa tämän tavoitteen valossa.

59. Kun tarkastellaan tavoitetta varmistaa kunnallisten apteekkien proviisorien työsuhteen jatkuvuus, jotta voidaan varmistaa tällaisessa apteekissa yleisölle tarjottavan palvelun tai palvelun tason jatkuvuus ja siten viime kädessä apteekkipalvelujen hallinnoinnin parantaminen, on syytä korostaa, että unionin tuomioistuimen käytettävissä olevan asiakirja-aineiston mukaan AV, BU ja CT ovat kaikki päteviä proviisoreita. [28]

60. Lisäksi AV ja BU täyttivät kaikki Italian lainsäädännön mukaiset edellytykset pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä olevan apteekin ostamiselle ja sen toiminnan harjoittamiselle, mistä on osoituksena se, että apteekin ostamista koskeva sopimus tehtiin väliaikaisesti heidän kanssaan.

61. Vaikuttaa siten siltä, että kyseessä olevien proviisorien ammatillista pätevyyttä tai kokemusta koskeva ainoa erottava tekijä, jolle annettiin jonkinlainen painoarvo lopullisen sopimuksen tekemisen yhteydessä, oli se, että CT työskenteli merkityksellisenä ajankohtana kyseisessä kunnallisessa apteekissa ja käytti etuosto-oikeutta.

62. Unionin tuomioistuimen asiakirja-aineistossa ei myöskään ole mitään viitteitä siitä, miksi joku toinen proviisori, joka on yhtä pätevä ja kokenut kuin CT, ei pystyisi varmistamaan jatkuvuutta tai miksi kunnallisessa apteekissa aiemmin työskennellyt proviisori ei voisi jatkaa tässä ominaisuudessa uuden omistajan palveluksessa. [29]

63. Sekä Bernareggion kunta että CT korostivat sitä, että CT ei ollut tosiasiassa pelkästään kyseisen kunnallisen apteekin työntekijä vaan että hän oli itse asiassa vastannut kyseisen kunnallisen apteekin toiminnasta ja sen varastosta useiden vuosien ajan.

64. Vaikka asia voikin hyvin olla näin, jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen selvityksistä muuta johdu, vaikuttaa siltä, että lain nro 362/1991 12 §:n 2 momentissa kylläkin edellytetään, että proviisori on rekisteröity tai että hänellä on aiemmassa menettelyssä todettu olevan tarvittava pätevyys, mutta siinä ei oteta huomioon proviisorin kunnallisessa apteekissa kertyneiden palvelusvuosien varsinaista lukumäärää, proviisorin tarjoaman palvelun laatua tai sitä, toimiko proviisori pelkästään työntekijän ominaisuudessa vai johtotehtävissä. Edellyttäen, että lain nro 362/1991 12 §:n 2 momentin edellytykset täyttyvät, etuosto-oikeus toimii itse asiassa automaattisesti.

65. Siten unionin tuomioistuimen asiakirja-aineiston perusteella, jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen selvityksistä muuta johdu, kyseisessä kansallisessa lainsäädännössä ei edellytetä kyseessä olevien proviisorien ammatillisen pätevyyden ja kokemuksen minkäänlaista vertailua ja punnintaa tarjouspyyntömenettelyn kuluessa. CT ei nimittäin edes osallistunut tarjouspyyntömenettelyyn muuten kuin käyttääkseen lain nro 362/1991 12 §:n 2 momentin mukaista etuosto-oikeutta.

28 Unionin tuomioistuin on korostanut lääkkeiden hyvin erityistä luonnetta, koska lääkkeiden terapeuttiset vaikutukset erottavat lääkkeet olennaisesti muista tavaroista, 19.5.2009 antamassaan tuomiossa Apothekerkammer des Saarlandes ym. (C-171/07 ja C-172/07, EU:C:2009:316, 31 kohta). Se on etenkin katsonut, että jäsenvaltiot voivat asettaa lääkkeiden vähittäisjakelusta vastaaville henkilöille tiukkoja vaatimuksia, erityisesti lääkkeiden markkinointia koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen ja voitontavoittelun osalta. Erityisesti on katsottava, että ne voivat varata lääkkeiden vähittäismyynnin lähtökohtaisesti proviisoreille niiden takeiden vuoksi, jotka heidän on esitettävä, ja niiden tietojen vuoksi, jotka heidän on kyettävä antamaan kuluttajille. Ks. vastaavasti mm. tuomio 19.5.2009, komissio v. Italia (C-531/06, EU:C:2009:315, 58 kohta).

29 Ks. tältä osin Italian siviililain 2112 §, jolla ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan pannaan täytäntöön muun muassa neuvoston direktiivi 2001/23.

66. Jos lisäksi lainsäädännön tavoitteena oli edistää apteekkipalvelujen jatkuvuutta, on vaikea nähdä, miksi sitä sovelletaan pelkästään kunnallisten apteekkien luovutukseen eikä yksityisessä omistuksessa olevien apteekkien myyntiin.[30]

67. Katson näin ollen, ettei unionin tuomioistuimen asiakirja-aineistossa ole todisteita siitä, että kyseessä olevan kansallisen lainsäädännön tavoite, jonka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on esittänyt sijoittautumisvapauden rajoitusten oikeuttamiseksi SEUT 52 artiklan 1 kohdan mukaisesti kansanterveyden perusteella, on tältä osin asianmukainen ja että, vaikka se olisikin asianmukainen, sillä ylitetään joka tapauksessa se, mikä on tarpeen kyseisen tavoitteen saavuttamiseksi. Edellä tässä ratkaisuehdotuksessa esitetyistä syistä katson, ettei kansallisella lainsäädännöllä taata minkään selkeiden kansanterveyteen liittyvien tavoitteiden saavuttamista ja että joka tapauksessa tältä osin käytetyt keinot ovat ilmeisen suhteettomia tällaiseen tarkoitukseen nähden.

68. Tästä seuraa, että ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava, että SEUT 49 artiklaa on tulkittava siten, että se on esteenä pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa annetaan kunnallisen apteekin omistusoikeuden luovutuksen yhteydessä kyseisen apteekin työntekijöille etuosto-oikeus.

VIII Ratkaisuehdotus

69. Kaiken edellä esitetyn perusteella katson, että unionin tuomioistuimen olisi vastattava Consiglio di Staton ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

SEUT 49 artiklaa on tulkittava siten, että se on esteenä pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa annetaan kunnallisen apteekin omistusoikeuden luovutuksen yhteydessä kyseisen apteekin työntekijöille etuosto-oikeus.

30 Tarkoitukseni ei ole tällä vihjata, että tämäntyyppinen lainsäädäntö, jota sovelletaan erotuksetta kaikkien apteekkien luovutukseen, täyttäisi SEUT 52 artiklan edellytykset.