GERARD HOGAN
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2019. október 2.[1]

C-465/18. sz. ügy

AV,
BU
kontra
Comune di Bernareggio,
CT
részvételével

(a Consiglio di Stato [államtanács, Olaszország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal iránti kérelem – EUMSZ 49. cikk – A letelepedés szabadsága – Önkormányzati gyógyszertár pályázati eljárást követő átruházása – Az önkormányzati gyógyszertár munkavállalóinak elővásárlási jogot biztosító nemzeti jogszabály – A pályázat végleges odaítélése a pályázati eljárásban részt nem vevő, elővásárlási jogát gyakorló munkavállaló számára”

I. Bevezetés

1. Jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem, amelyet a Consiglio di Stato (államtanács, Olaszország) nyújtott be 2018. július 16-án a Bíróság Hivatalához, az EUMSZ 45., EUMSZ 49–56. és EUMSZ 106. cikknek, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) 15. és 16. cikkének értelmezésére irányul.

2. A kérelmet az egyfelől AV és BV, másfelől a Comune di Bernareggio (bernareggiói önkormányzat, Olaszország) és CT közötti eljárásban terjesztették elő.

3. Az alapeljárásban AV és BU, egy, a Comune di Bernareggio (bernareggiói önkormányzat, Olaszország) területén kívüli gyógyszertár tulajdonosai részére –pályázati eljárás befejezését követően – ideiglenesen önkormányzati gyógyszertár értékesítésére irányuló szerződést ítéltek oda.

4. Annak ellenére, hogy AV és BU nyújtotta be a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlatot és ideiglenesen odaítélték számukra a szerződést, az önkormányzat gyógyszertárainak üzemeltetőjénél, az Azienda Speciale Farmacie Vimercatesinél alkalmazott gyógyszerész, CT elsőbbséget élvezett velük szemben. Az e helyzetet előidéző eseményeket az indítvány az alábbiakban taglalja részletesebben.

5. A szerződés ideiglenes odaítélését követően CT (aki a szóban forgó önkormányzati gyógyszertár munkavállalója, a pályázati eljárásban azonban nem vett rész) levél útján élt a törvény által az önkormányzati gyógyszertárak munkavállalói számára az ilyen gyógyszertárak átruházása esetére biztosított elővásárlási jogával. Következésképpen végül CT-nek ítélték oda a szóban forgó szerződést.

1 Eredeti nyelv: angol.

6. AV és BU az olasz közigazgatási bíróságok előtt megtámadta a végleges odaítélést.

7. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem révén a Bíróságnak alkalma nyílik arra, hogy először hozzon döntést egy olyan nemzeti szabály jogszerűségének kérdésében, amely valamely önkormányzati gyógyszertár tulajdonjogának pályázati eljárást követően történő átruházása esetén elővásárlási jogot biztosít a munkavállalók számára.

II. Jogi háttér

A. Az olasz jog

8. A Legge 2 aprile 1968, n. 475, Norme concernenti il servizio farmaceutico (a gyógyszertári szolgáltatásról szóló, 1968. április 2-i 475. sz. törvény) 9. cikke a következőképpen rendelkezik:

„Az üressé váló és az egységes térkép felülvizsgálata következtében újonnan létesített gyógyszertárak tulajdonjogának felét az önkormányzat szerezheti meg […]”;

9. Ugyanezen törvény 12. cikke értelmében:

„[…]

[Valamely gyógyszertár] átruházására csak olyan gyógyszerész javára kerülhet sor, akit a gyógyszerészkamara névjegyzékébe bejegyeztek, vagy aki egy korábbi pályázat során alkalmasnak bizonyult.

[…]”

10. A Legge 8 novembre 1991, n. 362, Norme di riordino del settore farmaceutico (a gyógyszerészeti ágazat újjászervezésének rendelkezéseiről szóló, 1991. november 8-i 362. sz. törvény; a továbbiakban: 362/1991. sz. törvény) 4. cikke a következőképpen rendelkezik:

„1. A magánszemélyek általi üzemeltetésre rendelkezésre álló, üres vagy újonnan alapított gyógyszertárakat pályázati eljárás útján kell kiosztani […].

2. Az 1. bekezdés szerinti pályázaton az Európai Gazdasági Közösség tagállamainak […] a gyógyszerészkamara névjegyzékébe bejegyzett állampolgárai vehetnek részt […].

[…]”

11. Ugyanezen törvény 12. cikkének (2) bekezdése értelmében:

„Az önkormányzati gyógyszertár átruházása esetén a munkavállalók elővásárlási joggal rendelkeznek […]”.

12. A Codice civile (az olasz polgári törvénykönyv) 2112. cikke az alábbiakat írja elő:

„A vállalkozás átruházása esetén a munkaviszony fennmarad az átvevővel, és a munkavállalót továbbra is megilleti az abból eredő összes jog. […]

[…]

[…] [A] vállalkozás átruházása önmagában nem jelent felmondási okot. A munkavállaló felmondhat, ha a rá irányadó munkafeltételek a vállalkozás átruházását követő három hónapban lényegesen módosulnak […]”.

III. Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

13. A bernareggiói önkormányzat a 2014. január 31-i hirdetménnyel pályázati eljárást indított egy önkormányzati gyógyszertár átruházása iránt.[2] A hirdetmény értelmében a szerződést a legmagasabb ajánlati árat kínáló ajánlattevőnek ítélik oda. A szóban forgó gyógyszertár minimális vagy nyitó szerződéses értéke 580 000 euró volt. Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy a hirdetmény szerint a gyógyszertár akkor ruházható át az ideiglenes nyertes ajánlattevőre, ha – többek között – az önkormányzati gyógyszertárak üzemeltetőjénél, az Azienda Speciale Farmacie Vimercatesénél határozatlan időre alkalmazott gyógyszerészek nem élnek a 362/1991. sz. törvény 12. cikkének (2) bekezdése szerinti elővásárlási joggal.

14. A bernareggiói önkormányzat 2014. március 11-én megállapította, hogy az ideiglenes nyertesek a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlatot benyújtó AV és BU, akik egy szomszédos városban található gyógyszertár tulajdonosai, és akik a 600 000 euró összegű, gazdaságilag legelőnyösebb ajánlatot nyújtották be. Amint már említettem, a pályázati eljárás lezárását követően azonban az Azienda Speciale Farmacie Vimercatesinél alkalmazott gyógyszerész, CT számára elsőbbséget biztosítottak velük szemben. CT, aki nem vett részt a pályázati eljárásban, 2014. március 27-i levele útján gyakorolta a 362/1991. sz. törvény 12. cikkének (2) bekezdése szerinti törvényi elővásárlási jogát, és ennek következtében a bernareggiói önkormányzat 2014. május 12-i 31. sz. határozata révén ő lett a pályázat végleges nyertese.

15. AV és BU a szerződés CT részére történő végleges odaítélését megtámadta a Tribunale amministrativo regionale Lombardia-Milano (lombardiai tartományi közigazgatási bíróság, Olaszország) előtt. Keresetében AV és BU többek között azt állította, hogy az önkormányzati gyógyszertárak munkavállalói számára a törvényben biztosított elővásárlási jog ellentétes a szabad versenyre és az egyenlő bánásmódra vonatkozó uniós jogi elvvel. Megjegyezték, hogy az elővásárlási jog jelentős előnyt biztosít e munkavállalók számára. A szóban forgó munkavállalók – anélkül, hogy az eljárásban egyáltalán részt vennének – a pályázati eljárás versenyzői helyébe léphetnek, amikor gyakorolják a törvény által a szerződés megkötésére irányuló feltétel nélküli jogukat. AV és BU szerint a szóban forgó törvényi elővásárlási jog jogilag nem igazolható.

16. Mivel a Tribunale amministrativo regionale Lombardia-Milano (lombardiai tartományi közigazgatási bíróság) a keresetet elutasította, AV és BU fellebbezést nyújtott be a kérdést előterjesztő bíróság előtt, megismételve az első fokon már megfogalmazott megtámadási okokat.

17. A Consiglio di Stato (államtanács, Olaszország) megjegyzi, hogy a 362/1991. sz. törvény 12. cikkének (2) bekezdésében biztosított elővásárlási jog az önkormányzati gyógyszertárak magánüzemeltetőkre történő átruházása esetén illeti meg a munkavállalókat.[3] A kérdést előterjesztő bíróság – saját, 2005. október 5-i 5329. sz. ítéletét[4] idézve – azt állítja, hogy a 362/1991. sz. törvény 12. cikkének (2) bekezdése a gyógyszertári szolgáltatások jobb irányításának szükségességével foglalkozik, és azon a meggyőződésen alapul, hogy az a gyógyszerész, aki az átruházandó

2 Magának a gyógyszertárnak az átruházásán túl a szerződés többek között a gyógyszertár berendezésére, szerelvényeire és raktárkészletére irányult.

3 Ekként pedig előnyben részesíti a kollektív jogokat a magánjogokkal szemben.

4 A Consiglio di Stato (államtanács) ötödik tanácsának 2005. október 5-i 5329. sz. ítélete.

önkormányzati gyógyszertár munkavállalója, jobban tudja biztosítani a folytonosságot és hasznosítani a gyógyszertár üzemeltetése során már megszerzett tapasztalatot. A Consiglio di Statónak (államtanács) azonban kételyei vannak azt illetően, hogy az elővásárlási jogot valóban jelentős nyomós közérdek igazolja-e.

18. A kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy az elővásárlási jog túlzott, mivel az olasz polgári törvénykönyvnek a – többek közt a munkavállalók jogainak a vállalkozások, üzletek vagy ezek részeinek átruházása esetén történő védelmére vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről szóló, 2001. március 12-i 2001/23/EK tanácsi irányelvet [5] átültető – 2112. cikke biztosítja egyebek mellett a munkaviszony folytonosságát és garantálja az átruházott vállalkozás munkavállalóinak valamennyi jogát.

19. Emellett, ha a szóban forgó elővásárlási jog célja az volna, hogy biztosítsa a munkavállalók által a gyógyszerészeti szolgáltatások nyújtásában szerzett tapasztalatok megőrzését, a kérdést előterjesztő bíróság szerint ez a cél – a verseny és az egyenlő bánásmód feláldozása nélkül – más eszközökkel is elérhető lenne (például úgy, hogy a hirdetményben megfelelő pontszámot írnak elő a tapasztalattal kapcsolatban).

20. A kérdést előterjesztő bíróság álláspontja szerint mindenesetre kétséges, hogy az intézkedés az elővásárlási jog által elérni kívánt társadalmi célkitűzések tükrében észszerű és arányos-e, mivel i. nincs alapos indok arra, hogy többletértéket tulajdonítsanak az egy meghatározott gyógyszertárban szerzett tapasztalatnak abban a magas fokú képesítést megkívánó szakmai környezetben, amelyben a gyógyszertár csak olyan gyógyszerészre ruházható át, akit a gyógyszerészkamara névjegyzékébe bejegyeztek, és aki gyógyszertár üzemeltetésére jogosultságot szerzett, vagy legalább két éve végez szakmai tevékenységet; ii. a szóban forgó jog feltétlen elsőbbséget biztosít a munkavállaló számára, annak figyelembevétele nélkül, hogy adott esetben a gyógyszertárat megfelelően vezették-e; iii. ahhoz, hogy valakit megillessen az elővásárlási jog, elegendő, ha a gyógyszertár „munkavállalójaként” szerzett tapasztalatot, és ez nem feltétlenül esik egybe a gyógyszertár üzemeltetéséért felelős személlyel.

21. A kérdést előterjesztő bíróság álláspontja szerint ezért kérdéses, hogy az elővásárlási jog észszerű egyensúlyt teremt-e a szabad piacnak, a szolgáltatásnyújtás szabadságának és a közegészségügy védelmének a követelménye között. Felhívta a figyelmet arra, hogy a szóban forgóhoz hasonló rendelkezés olyan protekcionista politikának tekinthető, amely indokolatlanul részesíti előnyben az állampolgárok egy csoportját az olasz állam más polgáraival, de más tagállamok állampolgáraival szemben is.

22. A kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy a törvény által az önkormányzati gyógyszertár munkavállalói számára biztosított elsőbbség a letelepedés szabadságának korlátozását jelenti. Az elővásárlási jog tehát hátrányosan megkülönbözteti a gyógyszertár megszerzésére pályázókat, akár ugyanabból a tagállamból, akár más tagállamból származnak. Kétséges továbbá, hogy észszerű és arányos-e ily módon korlátozni a verseny védelme és a gazdasági szereplők közötti egyenlő bánásmód elvének, valamint a vállalkozás szabadságának és a foglalkozás szabad megválasztásának teljes érvényesülését.

23. A kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy azt is figyelembe kell venni, hogy a szóban forgó szabályozás akadályozza, hogy potenciális szereplők belépjenek egy már eleve mennyiségi korlátok alá eső olyan piacra, ahol a gyógyszertárak számát behatárolja a tervezési területen való eloszlásuk, és ahol új gyógyszertárat nyilvános pályázaton történő odaítélés útján és a nyertes ajánlattevőknek ezt követően kiadott engedély birtokában lehet nyitni.

5 HL 2001. L 82., 16. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 4. kötet, 98. o.

24. Emellett – a kérdést előterjesztő bíróság szerint – nem úgy tűnik, hogy az elővásárlási jog célja az egészség védelme volna, mivel nem úgy tűnik, hogy az szükséges a lakosság biztonságos és jó minőségű gyógyszerellátásának biztosítására irányuló célkitűzés eléréséhez.

25. E körülmények között a Consiglio di Stato (államtanács) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„Ellentétes-e az EUMSZ 45., EUMSZ 49–56. és EUMSZ 106. cikk, valamint [a Charta] 15. és 16. cikke szerinti, a letelepedés szabadságára, a hátrányos megkülönböztetés tilalmára, az egyenlő bánásmód követelményére, a verseny védelmére és a munkavállalók szabad mozgására vonatkozó elvvel, továbbá az arányosságnak és az észszerűségnek az említett elvekbe foglalt követelményével az L. 362/1991 (362/1991. sz. törvény) 12. cikkének (2) bekezdéséhez hasonló olyan nemzeti szabályozás, amely az önkormányzati gyógyszertár átruházása esetére elővásárlási joggal ruházza fel a gyógyszertár munkavállalóit?”

IV. A Bíróság előtti eljárás

26. Írásbeli észrevételeket AV és BU, a bernareggiói önkormányzat, valamint az Európai Bizottság nyújtott be.

27. CT kérésére, aki nem nyújtott be írásbeli észrevételeket, a Bíróság 2019. május 14-i határozatával úgy döntött, hogy a Bíróság eljárási szabályzata 76. cikkének (3) bekezdése értelmében 2019. július 3-án tárgyalást tart.

28. AV és BU, a bernareggiói önkormányzat, CT, valamint a Bizottság a 2019. július 3-i tárgyaláson szóban előadta érveit.

V. Az alkalmazandó uniós jogi rendelkezések

29. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelemben a kérdést előterjesztő bíróság az EUMSZ 45., EUMSZ 49–56. és EUMSZ 106. cikknek, valamint a Charta 15. és 16. cikkének értelmezését kéri.

30. Az alapeljárásbeli jogvita egyfelől AV és BU (mindketten gyógyszerészek), másfelől a bernareggiói önkormányzat és CT, az említett önkormányzat által a szóban forgó pályázat tárgyát képező gyógyszertárban alkalmazott gyógyszerész közötti jogvitára irányul.

31. Tekintettel arra, hogy az adásvétel lezárultával a szóban forgó gyógyszertárat határozatlan időre tartósan vagy AV és BU, vagy pedig CT fogja üzemeltetni, úgy vélem, hogy a letelepedés szabadságáról szóló EUMSZ 49. cikk az alkalmazandó.

32. A Bíróság előtt lévő ügyiratban szereplő információk alapján úgy vélem, hogy sem az alkalmazott munkavállalók szabad mozgásáról szóló EUMSZ 45. cikk, sem pedig a szolgáltatásnyújtás szabadságáról szóló EUMSZ 56. cikk nem alkalmazandó.[6] Tekintettel arra, hogy maguk a pályázók olasz állampolgárok, nem gyakorolták a szabad mozgáshoz való jogukat oly módon, hogy ezek a rendelkezések alkalmazandók legyenek egy olyan helyzetben, amely egyébként az olasz államon belüli, belső helyzet.

6 Emellett úgy vélem, hogy a belső piaci szolgáltatásokról szóló, 2006. december 12-i 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2006. L 376., 36. o.) 2. cikkének f) pontja tükrében, amely minden egészségügyi szolgáltatást kizár a hatálya alól, az említett irányelv jelen eljárásban nem alkalmazandó.

33. Emellett tekintettel arra, hogy az alapeljárásban szóban forgó elővásárlási jogot egy önkormányzati gyógyszertár munkavállalója, jelesül CT gyakorolta, e munkavállaló ajánlata pedig elsőbbséget élvezett AV és BU gyógyszerészek ajánlatával szemben, a Bíróság előtt lévő ügyiratban nem szerepel elegendő információ annak megállapítására, hogy az alapeljárásban szóban forgó jogvita az EUMSZ 106. cikk szerinti közvállalkozások (vagy akár magánvállalkozások), olyan vállalkozások, amelyeknek a tagállamok különleges vagy kizárólagos jogokat biztosítanak, vagy általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vagy a jövedelemtermelő monopólium jellegű vállalkozások működtetésére irányul, vagy akár ahhoz kapcsolódik.

34. Ami a Charta 15. cikkének (2) bekezdését illeti, ez a rendelkezés többek között azt mondja ki, hogy minden polgárt megilleti bármely tagállamban a letelepedés joga. Jelen ügyben a letelepedési jog gyakorlásának szabadságára való utalást úgy kell értelmezni, hogy a Charta 15. cikkének (2) bekezdése többek közt az EUMSZ 49. cikkre hivatkozik.[7] Véleményem szerint, ha a nemzeti jogszabály megfelel az EUMSZ 49. cikknek, akkor a Charta 15. cikke (2) bekezdésének is megfelel.[8]

35. Emellett a Charta 16. cikke előírja, hogy „a vállalkozás szabadságát, az uniós joggal és a nemzeti jogszabályokkal és gyakorlattal összhangban, el kell ismerni”. Így a vállalkozás szabadsága hatályának megállapításakor a Charta 16. cikke kifejezetten az uniós jogra hivatkozik. Ezt az uniós jogra való hivatkozást a jelen ügyben úgy kell értelmezni, hogy a Charta 16. cikke pedig az EUMSZ 49. cikkre hivatkozik.

36. A fenti megfontolások tükrében, és tekintettel arra, hogy az előterjesztett kérdés valójában kizárólag a letelepedés szabadságára vonatkozik, úgy vélem, hogy az alapeljárásban szóban forgó nemzeti jogszabályt kizárólag az EUMSZ 49. cikk[9] alapján kell értékelni.[10]

VI. Az előzetes döntéshozatalra utalás elfogadhatósága

37. A Bírósághoz benyújtott dokumentumok alapján egyértelmű, hogy az alapeljárás valamennyi körülménye egyetlen tagállamon, nevezetesen az Olasz Köztársaságon belülre korlátozódik.

38. E tekintetben meg kell jegyezni, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat alapján az EUM-Szerződésnek a letelepedés szabadságára vonatkozó rendelkezései nem alkalmazandók azokra a helyzetekre, amelyeknek minden eleme egyetlen tagállamra korlátozódik.[11] Ezen túlmenően ahhoz, hogy a közbeszerzési szerződések tárgyában az EUMSZ 49. cikket olyan tevékenységekre lehessen alkalmazni, amelyek valamennyi releváns összetevője egyetlen tagállam területére korlátozódik, az alapeljárásban szóban forgó közbeszerzési szerződésnek egyértelmű határon átnyúló érdeket kell képviselnie.[12]

7 A Charta 52. cikkének (2) bekezdése ugyanis azt írja elő, hogy a Charta által elismert, a Szerződések egyes rendelkezéseiben szabályozott jogok csak az ott meghatározott feltételek és korlátozások mellett gyakorolhatók; lásd: 2016. április 7-i ONEm és M. ítélet (C-284/15, EU:C:2016:220, 33. pont).

8 Lásd analógia útján: 2016. április 7-i ONEm és M. ítélet (C-284/15, EU:C:2016:220, 33. és 34. pont).

9 Valamint az említett rendelkezés alól az EUMSZ 52. cikkben és a Bíróságnak a nyomós közérdekre vonatkozó ítélkezési gyakorlatban foglalt kivételekre.

10 Lásd: 2014. február 13-i Sokoll-Seebacher ítélet (C-367/12, EU:C:2014:68, 22. és 23. pont)

11 Lásd: 2016. november 15-i Ullens de Schooten ítélet (C-268/15, EU:C:2016:874, 47. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Az említett ítélet 50–53. pontjában a Bíróság négy olyan helyzetet említett, amelyben mégis szükséges lenne a Szerződések alapvető szabadságokra vonatkozó rendelkezéseit értelmezni az alapeljárásban szereplő jogvita megoldása érdekében, annak ellenére, hogy az alapeljárásokban szereplő jogvita minden szempontból egyetlen tagállamra korlátozódik, és így a Bíróság azt állapítja meg, hogy az említett előzetes döntéshozatal iránti kérelmek elfogadhatóak.

12 2014. december 11-i Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino” és társai ítélet (C-113/13, EU:C:2014:2440, 46. pont).

39. Véleményem szerint a kérdést előterjesztő bíróság nem mutatott be olyan konkrét ténymegállapításokat, amelyek segítenének a Bíróságnak meggyőződni arról, hogy az alapeljárásban szereplő ügyben az olaszországi önkormányzati gyógyszertárak értékesítéséhez valamiféle határokon átnyúló érdek fűződik.[13] A kérdést előterjesztő bíróság azt azonban megjegyezte, hogy a szóban forgó pályázati eljárás a nemzeti jog alapján minden gyógyszerészként bejegyzett uniós polgár felnőtt számára nyitva állt, valamint a 2014. február 13-i Sokoll Seebacher ítéletre (C-367/12, EU:C:2014:68) és a 2010. június 1-jei Blanco Pérez és Chao Gómez ítéletre (C-570/07 és C-571/07, EU:C:2010:300, 40. pont) hivatkozva azt állította, hogy a szóban forgó nemzeti jogszabálynak valószínűleg van határokon átnyúló hatása. Ugyanakkor a Consiglio di Stato (államtanács) a gyógyszerészek képesítésének elismerésére vonatkozó uniós szabályokra is hivatkozott.[14]

40. Annak ellenére, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelemben nem szerepelnek erre vonatkozóan konkrét ténymegállapítások, meg kell jegyezni, hogy a Bíróság korábban már megállapította olyan előzetes döntéshozatal iránti kérelmek elfogadhatóságát, amelyek a Szerződések alapvető szabadságokra vonatkozó rendelkezéseinek értelmezésére irányultak, jóllehet az alapeljárásokban szereplő jogviták egyébiránt egyetlen tagállamra korlátozódtak. A Bíróság az ilyen ügyekben az alapján jutott erre az álláspontra, hogy nem zárható ki, hogy a szóban forgó nemzeti szabályozást elfogadó tagállam területén való tevékenységgyakorlás érdekében más tagállamokban letelepedett állampolgárok is érdekeltek lettek volna vagy lennének abban, hogy éljenek e szabadságokkal, és hogy következésképpen a saját állampolgárokra, illetve más tagállamok állampolgáraira megkülönböztetés nélkül alkalmazandó szabályozás kifejthet olyan joghatásokat, amelyek nem korlátozódnak e tagállamra.[15]

41. Véleményem szerint – tekintettel arra, hogy az olyan nemzeti jogszabályok, mint a 362/1991. sz. törvény 12. cikkének (2) bekezdése, szövegük alapján az olasz és más tagállambeli állampolgárokra egyaránt alkalmazandók – igencsak lehetséges, hogy az Olasz Köztársaságtól eltérő tagállamban élő valamely gyógyszerész érdeklődjön aziránt, hogy az Olasz Köztársaságban önkormányzati gyógyszertárat vásároljon és üzemeltessen. Ebből következik, hogy a 362/1991. sz. törvény 12. cikkének (2) bekezdése érintheti az Unión belüli kereskedelmet.[16]

42. Ezenfelül emlékeztetni kell arra, hogy annak ellenére, hogy a jogvita egyetlen tagállam állampolgárai között van folyamatban, úgy kell tekinteni, hogy az kapcsolatot mutat az EUMSZ 49. cikkel, ami szükségessé teszi e rendelkezés értelmezését ahhoz, hogy a kérdést előterjesztő bíróság határozatot hozhasson ebben a jogvitában, amennyiben a nemzeti jog arra kötelezi a kérdést előterjesztő bíróságot, hogy ugyanazokat a jogokat biztosítsa a saját állampolgároknak, mint amelyekre azonos esetben valamely más tagállam állampolgárai az uniós jog alapján igényt tarthatnának.[17]

13 Amint az a Bíróság eljárási szabályzata 2012. november 1-jétől hatályos változatának 94. cikkéből kitűnik, az előzetes döntéshozatal iránti kérelemben a Bíróság számára ismertetni kell a kérdések alapját képező tényeket, továbbá többek között az e tények és e kérdések közötti kapcsolatot. Ennélfogva az egyértelműen határokon átnyúló érdek fennállásának megvizsgálásához szükséges elemek megállapítását – csakúgy mint az összes olyan megállapítást, amely a nemzeti bíróságok feladata, és amelytől az Unió valamely másodlagos jogi vagy elsődleges jogi aktusának alkalmazhatósága függ – az ügy Bíróság elé terjesztése előtt kell elvégezni. 2014. december 11-i Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino” és társai ítélet (C-113/13, EU:C:2014:2440, 46. pont).

14 Lásd például: a szakmai képesítések elismeréséről szóló 2005/36/EK irányelv és a belső piaci információs rendszer keretében történő igazgatási együttműködésről szóló 1024/2012/EU rendelet (az IMI-rendelet) módosításáról szóló, 2013. november 20-i 2013/55/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2013. L 354., 132. o.).

15 Lásd: 2016. november 15-i Ullens de Schooten ítélet (C-268/15, EU:C:2016:874, 50. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Hangsúlyoznám, hogy a kérdést előterjesztő bíróság a kérdés határokon átnyúló relevanciájának igazolása érdekében kifejezetten erre az ítélkezési gyakorlatra hivatkozott.

16 A 2010. június 1-jei Blanco Pérez és Chao Gómez ítéletében (C-570/07 és C-571/07, EU:C:2010:300, 40. pont) a Bíróság megállapította, hogy egyáltalán nem zárható ki, hogy a Spanyol Királyságon kívüli, más tagállamokban letelepedett személyek is érdekeltek lettek volna vagy lennének abban, hogy az Asztúriai Autonóm Közösség területén gyógyszertárakat üzemeltessenek. Analógia útján lásd még: 2010. március 11-i Attanasio Group ítélet (C-384/08, EU:C:2010:133, 22–24. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat) az üzemanyag-forgalmazás vonatkozásában.

17 Lásd: 2018. november 14-i Memoria és Dall’Antonia ítélet (C-342/17, EU:C:2018:906, 23. pont).

43. E tekintetben a Bizottság írásbeli észrevételeiben és a tárgyaláson jelezte – és ezt az állítását a többi fél sem vitatta –, hogy az olasz jog tiltja az olasz állampolgárokkal szembeni fordított megkülönböztetést.

44. Ezért úgy tűnik, hogy az olasz jog alapján a kérdést előterjesztő bíróság köteles az olasz állampolgároknak ugyanazokat a jogokat biztosítani, mint amely azonos helyzetben az uniós jog alapján a többi tagállam állampolgárát megilletné.[18]

45. Ebből következik, hogy az előterjesztett kérdés a letelepedés szabadságáról szóló EUMSZ 49. cikkre vonatkozó részében elfogadható.

VII. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés érdemi elemzése

46. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az EUMSZ 49. cikkel ellentétes valamennyi nemzeti intézkedés, amely – legyen bár állampolgársági alapon történő hátrányos megkülönböztetés nélkül alkalmazandó – alkalmas arra, hogy megzavarja vagy kevésbé vonzóvá tegye a Szerződés által biztosított letelepedési szabadságnak az Unió polgárai általi gyakorlását.[19]

47. Úgy vélem, hogy – tekintettel arra, hogy valamely pályázati eljárásban való részvétel időt, energiát és pénzt igényel – az alapeljárásban szereplőhöz hasonló elővásárlási jog kétségtelenül eltántoríthatja a más tagállamokból érkező gyógyszerészeket az említett eljárásban való részvételtől. E tekintetben még ha egy másik tagállamból érkező gyógyszerész nyújtotta is be a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlatot, egyáltalán semmi nem garantálja, hogy a pályázatot ő nyeri meg, mivel az önkormányzati gyógyszertár munkavállalója – elővásárlási jogát gyakorolva – ehhez az ajánlathoz igazodva lényegében „kiütheti” az említett ajánlatot.[20] Ennek megfelelően az is egyértelmű, hogy a szóban forgó nemzeti elővásárlási jog jelentős előnyt biztosít az önkormányzati gyógyszertárak azon munkavállalóinak, akik e jogukat gyakorolni kívánják, akár a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlatot benyújtó ajánlattevővel szemben is.

48. Véleményem szerint a 362/1991. sz. törvény 12. cikkének (2) bekezdésében szereplő elővásárlási jog joghatása az, hogy megzavarja vagy kevésbé vonzóvá teszi a más tagállamokból érkező gyógyszerészek számára azon joguk gyakorlását, hogy az Olasz Köztársaságban önkormányzati gyógyszertár értékesítésére irányuló pályázati eljárásban részt vegyenek. Az ilyen elővásárlási jog ezért megzavarja vagy kevésbé vonzóvá teszi a más tagállamokból származó gyógyszerészek számára, hogy Olaszország területén állandó üzletviteli hely létesítése révén szabad mozgáshoz való jogukat gyakorolják.

49. Következésképpen a 362/1991. sz. törvény 12. cikkének (2) bekezdéséhez hasonló, a kérdést előterjesztő bíróság előtti ügyben szóban forgó nemzeti jogi rendelkezés – véleményem szerint – a letelepedés szabadsága EUMSZ 49. cikk értelmében vett korlátozásának minősül. Ennek megfelelően meg kell vizsgálni, hogy az alapeljárásban szóban forgó nemzeti rendelkezés milyen mértékben igazolható az EUMSZ 52. cikk (1) bekezdésében meghatározott indokok valamelyikével, illetve igazolható a Bíróság ítélkezési gyakorlatával összhangban, közérdeken alapuló kényszerítő indokokkal. Most erre a kérdésre térek ki.

A. A letelepedés szabadsága korlátozásának igazolásáról

50. Az EUMSZ 52. cikk (1) bekezdéséből kitűnik, hogy a letelepedés szabadságának korlátozását a közrend, a közbiztonság vagy a közegészségügy védelme igazolhatja.

18 Lásd: 2016. november 15-i Ullens de Schooten ítélet (C-268/15, EU:C:2016:874, 52. pont); 2012. május 10-i Duomo Gpa és társai ítélet (C-357/10 – C-359/10, EU:C:2012:283, 28. pont).

19 Lásd: 2010. március 11-i Attanasio Group ítélet (C-384/08, EU:C:2010:133, 43. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Lásd még: 2009. május 19-i Apothekerkammer des Saarlandes és társai ítélet (C-171/07 és C-172/07, EU:C:2009:316, 22. pont).

20 Emlékeztetni kell arra, hogy az alapeljárásbeli ügyben a hirdetményben szerepelt az elővásárlási jog működési módja.

51. Ezenfelül az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében a letelepedés szabadságának állampolgársági alapon történő hátrányos megkülönböztetés nélkül alkalmazandó korlátozása nyomós közérdekkel igazolható azzal a feltétellel, hogy alkalmas az általa elérni kívánt cél megvalósításának biztosítására, és nem haladja meg az e cél megvalósításához szükséges mértéket. [21]

52. A Bíróság előtt lévő ügyiratból úgy tűnik, hogy a 362/1991. sz. törvény 12. cikkének (2) bekezdése állampolgársági alapon történő hátrányos megkülönböztetés nélkül alkalmazandó.

53. Mivel az EUMSZ 267. cikk alapján a Bíróság elé terjesztett ügy kapcsán a kérdést előterjesztő bíróság köteles megjelölni a szóban forgó nemzeti jogszabály azon célkitűzéseit, amelyek igazolhatják a letelepedés szabadságának korlátozását, [22] a kérdést előterjesztő bíróság [23] röviden kijelentette, hogy a 362/1991. sz. törvény 12. cikkének (2) bekezdése a gyógyszertári szolgáltatások irányításának szükségességével foglalkozik, és azon a meggyőződésen alapul, hogy az a gyógyszerész, aki az átruházandó önkormányzati gyógyszertárban munkavállalója, jobban tudja biztosítani a folytonosságot és hasznosítani a gyógyszertár üzemeltetése során már megszerzett tapasztalatot. [24]

54. E magyarázat tükrében úgy tűnik, hogy az alapeljárásban szóban forgóhoz hasonló jogszabály a közegészség védelmére irányul, ami az EUMSZ 52. cikk (1) bekezdésével összhangban – főszabály szerint – igazolhatja a letelepedés szabadságának korlátozását. [25]Konkrétabban, az 2009. május 19-i Apothekerkammer des Saarlandes és társai ítélet (C-171/07 és C-172/07, EU:C:2009:316) 28. pontjában a Bíróság megállapította, hogy a letelepedés szabadságának fent említett korlátozásait igazolhatja az annak biztosítására irányuló célkitűzés, hogy a lakosság gyógyszerekkel való ellátása megbízható és színvonalas legyen.

55. Meg kell azonban határozni, hogy egy, a 362/1991. sz. törvény 12. cikkének (2) bekezdéséhez hasonló jogszabály megfelelő-e az említett célkitűzés eléréséhez, és ha igen, a letelepedés szabadságának korlátozása meghaladja-e a kitűzött cél eléréséhez szükséges mértéket, vagyis hogy vannak-e olyan kevésbé korlátozó intézkedések, amelyekkel az említett cél elérhető. [26]

21 Lásd: 2009. május 19-i Apothekerkammer des Saarlandes és társai ítélet (C-171/07 és C-172/07, EU:C:2009:316, 25. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

22 Lásd e tekintetben: 2013. december 5-i Venturini és társai ítélet (C-159/12–C-161/12, EU:C:2013:791, 39. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

23 Amint az jelen indítvány 17. pontjában szerepel.

24 Írásbeli beadványában a bernareggiói önkormányzat a Consiglio di Stato (államtanács) ötödik tanácsának 2005. október 5-i 5329. sz. ítéletére hivatkozott, amelyben az említett bíróság kijelentette, hogy a 362/1991. sz. törvény 12. cikkének (2) bekezdése többek között a szóban forgó privatizáció révén elérhető profit maximalizálására irányul. A 362/1991. sz. törvény 12. cikkének (2) bekezdése meghatározza azokat a feltételeket, amelyeknek megfelelően az elővásárlási jog gyakorolható. Ez az önkormányzati gyógyszertár munkavállalói számára elsőbbséget biztosító jog a fizetett gyógyszerészek védelmét és a gyógyszertár optimális irányítását szolgálja.

25 A közegészségügy védelmére irányuló célkitűzés fontosságát az EUMSZ 168. cikk (1) bekezdése és a Charta 35. cikke is megerősíti, amelyek értelmében valamennyi uniós politika és tevékenység meghatározása és végrehajtása során biztosítani kell az emberi egészségvédelem magas szintjét. Lásd e tekintetben: 2013. december 5-i Venturini és társai ítélet (C-159/12–C-161/12, EU:C:2013:791, 40. és 41. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében az orvosi ellátás minőségének fenntartására irányuló cél lehetővé teheti a közegészségügyi okból való eltérést, amennyiben e cél hozzájárul az egészségvédelem magas szintjéhez. 2010. december 16-i Bizottság kontra Franciaország ítélet (C-89/09, EU:C:2010:772, 53. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

26 A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint a közegészségügy terén az arányosság elve betartásának értékelésekor figyelembe kell venni azt, hogy a tagállam eldöntheti, hogy milyen szinten óhajtja a közegészség védelmét biztosítani, és hogy azt milyen módon kell megvalósítani. Mivel e szint tagállamonként változhat, a tagállamok részére bizonyos mérlegelési mozgásteret kell engedni. 2013. december 5-i Venturini és társai ítélet (C-159/12–C-161/12, EU:C:2013:791, 59. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

56. A kérdést előterjesztő bíróság által meghatározott folytonosság biztosításának szükségességét illetően számomra nem teljesen egyértelmű, hogy arról van-e szó, hogy biztosítani kell az önkormányzati gyógyszertárakban dolgozó gyógyszerészek munkaviszonyának folytonosságát annak érdekében, hogy az ilyen gyógyszertárak átruházása esetén jogaik biztosítva legyenek,[27] vagy (ahogyan én gondolom) hogy az önkormányzati gyógyszertárakban dolgozó gyógyszerészek munkaviszonyának folytonosságát kell biztosítani annak érdekében, hogy az ilyen gyógyszertár által nyújtott szolgáltatás vagy szolgáltatási szint folytonossága a lakosság felé biztosítva legyen.

57. Véleményem szerint inkább foglalkoztatási és szociális, mintsem közegészségügyi megfontolásokon alapul az önkormányzati gyógyszertárakban dolgozó gyógyszerészek folytonos munkaviszonyának annak érdekében történő biztosítása, hogy az ilyen gyógyszertár átruházása esetére jogaik biztosítva legyenek. Az alapeljárásban szereplő körülményeket figyelembe véve ezért ez a cél nem megfelelő ahhoz, hogy az EUMSZ 52. cikk (1) bekezdése szerint a közegészségügy alapján igazolja a letelepedés szabadságára az alapeljárásban szóban forgó nemzeti jogszabály által bevezetett korlátozásokat.

58. Ezenfelül, még ha ez a cél igazolható lehetne is nyomós közérdekkel, vagyis azzal, hogy az önkormányzati gyógyszertár átruházása esetén biztosítani kell a munkavállalók elbocsátással szembeni védelemhez való jogát, a kérdést előterjesztő bíróság megjegyezte, hogy ezt a célt az olasz polgári törvénykönyvnek az egyebek mellett az ilyen védelmet tartalmazó 2001/23 tanácsi irányelvet átültető 2112. cikke már biztosítja. Ilyen körülmények között, ha valóban ez lenne a célkitűzés, akkor a 362/1991. sz. törvény 12. cikkének (2) bekezdéséhez hasonló jogszabály jelentősen túllép az ilyen célkitűzés eléréséhez szükséges mértéken és nem igazolható e célkitűzés alapján.

59. Az önkormányzati gyógyszertárak által alkalmazott gyógyszerészek munkaviszonya folytonosságának annak érdekében történő biztosítására irányuló célkitűzést illetően, hogy az ilyen gyógyszertár által nyújtott szolgáltatás vagy szolgáltatás szintjének folytonossága a lakosság részére – és így végső soron a gyógyszertári szolgáltatások jobb irányítása – biztosítva legyen, hangsúlyozni kell, hogy a Bíróság előtt lévő ügyirat alapján AV, BU és CT is képesítéssel rendelkező gyógyszerész.[28]

60. Ezenfelül AV és BU az olasz jog alapján minden tekintetben megfelelt a követelményeknek ahhoz, hogy az alapeljárásban szóban forgó gyógyszertárat megvásárolják és üzemeltessék, amint azt az is bizonyítja, hogy ideiglenesen odaítélték számukra a gyógyszertár megvásárlására irányuló szerződést.

61. Ezért úgy tűnik, hogy a szóban forgó gyógyszerészeket szakmai képesítés vagy tapasztalat szempontjából kizárólag az különböztette meg egymástól és a pályázat tényleges végleges odaítélésekor annak tulajdonítottak jelentőséget, hogy CT a releváns időpontban a szóban forgó önkormányzati gyógyszertár munkavállalója volt és gyakorolta elővásárlási jogát.

62. Emellett a Bíróság előtti ügyiratban vagy máshol semmi nem utal arra, hogy a CT-vel azonos mértékben képzett és tapasztalt más gyógyszerészek miért ne tudnák biztosítani a folytonosságot, vagy egy, az önkormányzat által korábban alkalmazott gyógyszerész az új tulajdoni viszonyok között miért ne tudná e tevékenységet ebben a minőségében folytatni.[29]

27 Egyértelmű, hogy a szóban forgó nemzeti jogszabálynak nem ez a célja, mivel a Consiglio di Stato (államtanács) ezzel összefüggésben „a gyógyszertári szolgáltatások jobb irányítását” említette. A teljesség kedvéért azonban röviden megvizsgálom a kérdést.

28 A Bíróság felhívta a figyelmet a gyógyszerek igen sajátos természetére, mivel terápiás hatásuk miatt lényegesen eltérnek más termékektől. 2009. május 19-i Apothekerkammer des Saarlandes és társai ítélet (C-171/07 és C-172/07, EU:C:2009:316, 31. pont). A Bíróság egyebek mellett elfogadta, hogy a tagállamoknak joguk van szigorú követelményeket támasztani a gyógyszer-kiskereskedelmi tevékenység végzésére feljogosított személyekkel szemben, különösen a gyógyszerek értékesítési módjait és a nyereségre való törekvést illetően. A tagállamok így főszabály szerint fenntarthatják a gyógyszer-értékesítés jogát kizárólag a gyógyszerészek részére, azon indokból kifolyólag, hogy ők azok a személyek, akiknek a fogyasztók részére garanciát és tájékoztatást kell adniuk. Lásd e tekintetben többek között: 2009. május 19-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-531/06. EU:C:2009:315, 58. pont).

29 E tekintetben lásd: az olasz polgári törvénykönyv 2112. cikkét, amely – a kérdést előterjesztő bíróság szerint – többek között a 2001/23 tanácsi irányelvet ülteti át.

63. A bernareggiói önkormányzat és CT egyaránt hangsúlyozta, hogy CT a szóban forgó önkormányzati gyógyszertárnak nem pusztán munkavállalója volt, hanem éveken át ő vezette a szóban forgó önkormányzati gyógyszertárat és kezelte annak árukészletét.

64. Ez bár igaz lehet, a kérdést előterjesztő bíróság által végzett vizsgálat függvényében úgy tűnik, hogy a 362/1991. sz. törvény 12. cikkének (2) bekezdése – azon kívül, hogy előírja, hogy az illetőnek olyan nyilvántartásba vett gyógyszerésznek kell lennie, aki egy korábbi pályázat során alkalmasnak bizonyult – nem veszi figyelembe, hogy a gyógyszerész ténylegesen hány évig állt az önkormányzati gyógyszertár alkalmazásában, milyen minőségű szolgáltatásokat nyújtott, vagy hogy az illető pusztán munkavállalóként vagy vezetői minőségben járt-e el. Amennyiben ugyanis a 362/1991. sz. törvény 12. cikkének (2) bekezdésében szereplő feltételek teljesülnek, az elővásárlási jog automatikusan életbe lép.

65. Így a Bíróság előtt lévő ügyiratnak megfelelően és a kérdést előterjesztő bíróság által végzett vizsgálat függvényében a szóban forgó nemzeti jogszabály a pályázati eljárásban nem írja elő a szóban forgó gyógyszerészek képesítésének és tapasztalatának bármiféle összehasonlítását vagy súlyozását. Tulajdonképpen CT a pályázati eljárásban nem is vett részt, csupán a 362/1991. sz. törvény 12. cikkének (2) bekezdése szerinti elővásárlási jogát gyakorolta.

66. Ráadásul, ha a jogszabály célja a gyógyszerészeti szolgáltatások folytonosságának előmozdítása volt, nem könnyű belátni, hogy miért csak az önkormányzati gyógyszertárak átruházására vonatkozik, a magántulajdonban álló másfajta gyógyszertárakra pedig nem.[30]

67. Ezért úgy vélem, hogy a Bíróság előtti ügyiratban semmi nem bizonyítja, hogy szóban forgó jogszabály által elérni kívánt, a letelepedés szabadsága közegészségügyi okok alapján történő EUMSZ 52. cikk (1) bekezdése szerinti korlátozásának igazolása érdekében a kérdést előterjesztő bíróság által hivatkozott célkitűzés e tekintetben megfelelő lenne, és még ha az lenne is, mindenképpen meghaladja a szóban forgó célkitűzés eléréséhez szükséges mértéket. A jelen indítványban máshol kifejtett okok alapján azon a véleményen vagyok, hogy a jogszabály nem tartalmaz egyértelmű közegészségügyi célkitűzést, és hogy az általa alkalmazott eszközök mindenesetre nyilvánvalóan aránytalanok e célkitűzés eléréséhez képest.

68. A fentiekből az következik, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésre azt a választ kell adni, hogy az EUMSZ 49. cikket úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az alapeljárásban szóban forgóhoz hasonló olyan nemzeti jogszabály, amely az önkormányzati gyógyszertár átruházása esetére elővásárlási joggal ruházza fel a gyógyszertár munkavállalóit.

VIII. Végkövetkeztetés

69. A fenti megfontolások tükrében azt javaslom a Bíróságnak, hogy a Consiglio di Stato (államtanács, Olaszország) által feltett kérdésekre a következőképpen válaszoljon:

Az EUMSZ 49. cikket úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az alapeljárásban szóban forgóhoz hasonló olyan nemzeti jogszabály, amely az önkormányzati gyógyszertár átruházása esetére elővásárlási joggal ruházza fel a gyógyszertár munkavállalóit.

30 Ezzel nem arra kívánok utalni, hogy egy olyan jogszabály, amely megkülönböztetés nélkül alkalmazandó lenne minden gyógyszertár átruházására, megfelelne az EUMSZ 52. cikk követelményeinek.