ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (τμήμα μείζονος συνθέσεως)

της 19ης Μαΐου 2009 *

Στην υπόθεση C-531/06,

με αντικείμενο προσφυγή του άρθρου 226 ΕΚ λόγω παραβάσεως, η οποία ασκήθηκε στις 22 Δεκεμβρίου 2006,

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τους E. Traversa και H. Krämer, επικουρούμενη από τους G. Giacomini και E. Boglione, avvocati, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

προσφεύγουσα,

κατά

Ιταλικής Δημοκρατίας, εκπροσωπούμενης από τον I. M. Braguglia, επικουρούμενο από τον G. Fiengo, avvocato dello Stato, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

καθής,

* Γλώσσα διαδικασίας: η ιταλική.

υποστηριζόμενης από

την **Ελληνική Δημοκρατία,** εκπροσωπούμενη από την Ε. Σκανδάλου, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

το **Βασίλειο της Ισπανίας,** εκπροσωπούμενο από τους J. Rodríguez Cárcamo και F. Díez Moreno, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

τη **Γαλλική Δημοκρατία,** εκπροσωπούμενη από τους G. de Bergues και B. Messmer,

τη **Δημοκρατία της Λεττονίας,** εκπροσωπούμενη από τις E. Balode-Buraka και L. Ostrovska,

τη **Δημοκρατία της Αυστρίας,** εκπροσωπούμενη από τις C. Pesendorfer και T. Kröll, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

παρεμβαίνοντες,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (τμήμα μείζονος συνθέσεως),

συγκείμενο από τους B. Σκουρή, Πρόεδρο, P. Jann, C. W. A. Timmermans, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot και T. von Danwitz, προέδρους τμήματος, J. Makarczyk, P. Kūris, E. Juhász, Γ. Αρέστη, J. Malenovský (εισηγητή), L. Bay Larsen και P. Lindh, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: Y. Bot
γραμματέας: M. Ferreira, κύρια υπάλληλος διοικήσεως,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της επ' ακροατηρίου συζητήσεως της 3ης Σεπτεμβρίου 2008,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 16ης Δεκεμβρίου 2008,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με την προσφυγή της, η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ζητεί από το Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι η Ιταλική Δημοκρατία,

— διατηρώντας σε ισχύ νομοθετικές διατάξεις που επιτρέπουν την εκμετάλλευση ιδιωτικών φαρμακείων μόνο στα φυσικά πρόσωπα που έχουν πτυχίο φαρμακευτικής και στις εταιρίες των οποίων οι εταίροι είναι αποκλειστικά φαρμακοποιοί, και

— διατηρώντας σε ισχύ νομοθετικές διατάξεις που καθιστούν αδύνατη για τις επιχειρήσεις διανομής φαρμάκων (στο εξής: επιχειρήσεις διανομής), την απόκτηση μεριδίων συμμετοχής στις εταιρίες διαχειρίσεως δημοτικών φαρμακείων,

παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 43 ΕΚ και 56 ΕΚ.

2 Με διάταξη του Προέδρου του Δικαστηρίου της 22ας Ιουνίου 2007 επιτράπηκε στην Ελληνική Δημοκρατία, στο Βασίλειο της Ισπανίας, στη Γαλλική Δημοκρατία, στη Δημοκρατία της Λεττονίας και στη Δημοκρατία της Αυστρίας να παρέμβουν στην υπό κρίση υπόθεση προς στήριξη των αιτημάτων της Ιταλικής Δημοκρατίας.

Το νομικό πλαίσιο

Η κοινοτική νομοθεσία

3 Η εικοστή έκτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 2005/36/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 7ης Σεπτεμβρίου 2005, σχετικά με την αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων (ΕΕ L 255, σ. 22), ορίζει:

«Η παρούσα οδηγία δεν διασφαλίζει τον συντονισμό όλων των όρων ανάληψης των δραστηριοτήτων του φαρμακευτικού τομέα και την άσκησή τους. Ιδίως, η γεωγραφική κατανομή των φαρμακείων και το μονοπώλιο διανομής φαρμάκων θα πρέπει να εξακολουθήσουν να εμπίπτουν στην αρμοδιότητα των κρατών μελών. Η παρούσα οδηγία διατηρεί αμετάβλητες τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις των κρατών μελών που απαγορεύουν στις εταιρείες την άσκηση ορισμένων φαρμακευτικών δραστηριοτήτων ή εξαρτούν την εν λόγω άσκηση από ορισμένες προϋποθέσεις.»

4 Η αιτιολογική αυτή σκέψη επαναλαμβάνει, κατ' ουσίαν, τη δεύτερη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 85/432/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 16ης Σεπτεμβρίου 1985, για τον συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων που αφορούν ορισμένες δραστηριότητες στον τομέα της φαρμακευτικής (ΕΕ L 253, σ. 34), και τη δέκατη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 85/433/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 16ης Σεπτεμβρίου 1985, για την αμοιβαία αναγνώριση των διπλωμάτων, πιστοποιητικών και άλλων τίτλων φαρμακευτικής και για τη λήψη μέτρων προς διευκόλυνση της πραγματικής άσκησης του δικαιώματος εγκατάστασης για ορισμένες δραστηριότητες του φαρμακευτικού τομέα (ΕΕ L 253, σ. 37), οδηγιών οι οποίες έπαυσαν να ισχύουν από τις 20 Οκτωβρίου 2007 και αντικαταστάθηκαν από την οδηγία 2005/36.

Η εθνική νομοθεσία

5 Η εθνική νομοθεσία προβλέπει δύο ρυθμίσεις για την εκμετάλλευση των φαρμακείων, ήτοι το καθεστώς των ιδιωτικών φαρμακείων και το καθεστώς των δημοτικών φαρμακείων.

Το καθεστώς των ιδιωτικών φαρμακείων

6 Το άρθρο 4 του νόμου 362, της 8ης Νοεμβρίου 1991, σχετικά με την αναδιοργάνωση του φαρμακευτικού τομέα (στο εξής: νόμος 362/1991), προβλέπει, όσον αφορά την εκμετάλλευση φαρμακείου, διαδικασία διαγωνισμού η οποία οργανώνεται από τις περιφέρειες και τις επαρχίες και στην οποία μπορούν να συμμετάσχουν υπήκοοι των κρατών μελών οι οποίοι δεν έχουν στερηθεί των ατομικών και πολιτικών δικαιωμάτων τους και οι οποίοι, υπό την ιδιότητά τους ως φαρμακοποιών, είναι εγγεγραμμένοι στον φαρμακευτικό σύλλογο.

7 Κατά το άρθρο 7 του νόμου 362/1991:

«1. Ιδιωτικά φαρμακεία επιτρέπεται να εκμεταλλεύονται μόνο φυσικά πρόσωπα, σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις, καθώς και προσωπικές εταιρίες και συνεταιριστικές εταιρίες περιορισμένης ευθύνης.

2. Οι κατά την παράγραφο 1 εταιρίες πρέπει να έχουν ως αποκλειστικό σκοπό την εκμετάλλευση φαρμακείου. Οι εταίροι τους είναι φαρμακοποιοί εγγεγραμμένοι στον φαρμακευτικό σύλλογο, οι οποίοι έχουν τα προσόντα που απαιτεί το άρθρο 12 του νόμου 475, της 2ας Απριλίου 1968 [σχετικά με τους εφαρμοστέους στον φαρμακευτικό τομέα κανόνες (στο εξής: νόμος 475/1968)] όπως τροποποιήθηκε μεταγενέστερα.

3. Η διεύθυνση του φαρμακείου, το οποίο εκμεταλλεύεται η εταιρία, ανατίθεται σε έναν από τους εταίρους, ο οποίος φέρει τη σχετική ευθύνη.

[…]

5. Κάθε μία από τις κατά την παράγραφο 1 εταιρίες δύναται να εκμεταλλεύεται ένα μόνο φαρμακείο και να λαμβάνει την αντίστοιχη άδεια εφόσον το φαρμακείο ευρίσκεται εντός των ορίων της επαρχίας στην οποία η εταιρία έχει την καταστατική της έδρα.

6. Κάθε φαρμακοποιός δύναται να έχει μερίδιο συμμετοχής σε μία μόνον από τις κατά την παράγραφο 1 εταιρίες.

7. Ιδιωτικά φαρμακεία επιτρέπεται να εκμεταλλεύονται μόνον οι φαρμακοποιοί που είναι εγγεγραμμένοι στον φαρμακευτικό σύλλογο της επαρχίας εντός των ορίων της οποίας ευρίσκεται η έδρα του φαρμακείου.

[…]

9. Σε περίπτωση κτήσεως μεριδίου συμμετοχής σε μία από τις κατά την παράγραφο 1 εταιρίες, διά κληρονομικής διαδοχής, εφόσον παύσουν να συντρέχουν οι κατά την παράγραφο 2, δεύτερη περίοδος, προϋποθέσεις, ο αποκτών οφείλει να μεταβιβάσει το μερίδιο συμμετοχής εντός προθεσμίας τριών ετών από της κτήσεως. Αν ο αποκτών είναι ο σύζυγος ή ο κληρονόμος σε ευθεία γραμμή μέχρι δευτέρου βαθμού, η προθεσμία αυτή παρατείνεται μέχρι συμπληρώσεως του τριακοστού έτους της ηλικίας του αποκτώντος, ή, σε περίπτωση συμπληρώσεως του τριακοστού έτους σε μεταγενέστερο χρόνο, κατά τη λήξη της δεκαετίας από της ημερομηνίας κτήσεως του μεριδίου συμμετοχής. Η δεκαετής αυτή προθεσμία ισχύει αποκλειστικώς στην περίπτωση που ο αποκτών, εντός έτους από της ημερομηνίας κτήσεως του μεριδίου συμμετοχής,

εγγραφεί ως φοιτητής σε φαρμακευτική σχολή κρατικού πανεπιστημίου ή πανεπιστημίου το οποίο χορηγεί έγκυρο κατά νόμον πτυχίο. […]

10. Η παράγραφος 9 εφαρμόζεται, επίσης, στην περίπτωση εκμεταλλεύσεως του ιδιωτικού φαρμακείου εκ μέρους των αποκτώντων κατά την έννοια της παραγράφου 12 του άρθρου 12 του νόμου 475/1968 όπως τροποποιήθηκε.

[…]»

8 Σύμφωνα με την τελευταία αυτή διάταξη, σε περίπτωση θανάτου του δικαιούχου, οι κληρονόμοι δύνανται, εντός έτους, να μεταβιβάσουν τα δικαιώματα εκμεταλλεύσεως του φαρμακείου σε φαρμακοποιό εγγεγραμμένο στον φαρμακευτικό σύλλογο, ο οποίος είναι ήδη ιδιοκτήτης φαρμακείου ή ο οποίος έχει κριθεί ικανός βάσει προηγούμενου διαγωνισμού. Κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου, οι κληρονόμοι έχουν το δικαίωμα να συνεχίσουν να εκμεταλλεύονται προσωρινώς το φαρμακείο υπό την ευθύνη ενός διευθυντή.

9 Το άρθρο 8 του νόμου 362/1991 ορίζει:

«1. Η συμμετοχή στο κεφάλαιο των κατά το άρθρο 7 εταιριών […] δεν συμβιβάζεται:

a) με οποιαδήποτε άλλη δραστηριότητα στον τομέα της παραγωγής και της διανομής φαρμάκων, καθώς και με τη διάδοση επιστημονικών πληροφοριακών στοιχείων σχετικών με τα φάρμακα,

[…]».

10 Το άρθρο 12, παράγραφος 8, του νόμου 475/1968 ορίζει:

«Η μεταβίβαση φαρμακείου δύναται να πραγματοποιηθεί προς φαρμακοποιό εγγεγραμμένο στον φαρμακευτικό σύλλογο, ο οποίος έχει τα απαιτούμενα προσόντα ή διαθέτει τουλάχιστον διετή επαγγελματική εμπειρία, πιστοποιούμενη από την αρμόδια υγειονομική αρχή.»

Το καθεστώς των δημοτικών φαρμακείων

11 Στο πλαίσιο του καθεστώτος που εφαρμόζεται στα δημοτικά φαρμακεία, ιδιοκτήτες του φαρμακείου είναι οι δήμοι (στο εξής: δημοτικό φαρμακείο). Για τη διαχείριση αυτών των φαρμακείων, οι δήμοι μπορούν να συνιστούν, σύμφωνα με το άρθρο 116 του νομοθετικού διατάγματος 267, της 18ης Αυγούστου 2000, ανώνυμες εταιρίες των οποίων οι εταίροι δεν είναι, κατ' ανάγκη, φαρμακοποιοί.

12 Συναφώς, το άρθρο 116, παράγραφος 1, του εν λόγω διατάγματος προβλέπει:

«Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοικήσεως μπορούν, για την εκπλήρωση δημοσίων υπηρεσιών και για την εκτέλεση εργασιών αναγκαίων για την ορθή εκπλήρωση της υπηρεσίας, καθώς και για την υλοποίηση των υποδομών και άλλων εργασιών προς εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, οι οποίες, κατά την ισχύουσα εθνική και περιφερειακή νομοθεσία, δεν περιλαμβάνονται στις θεσμικές αρμοδιότητες άλλων οργανισμών, να συνιστούν ανώνυμες εταιρίες, χωρίς να υποχρεούνται να προσδιορίζουν την πλειοψηφική δημόσια μερίδα, έστω και κατά παρέκκλιση από ειδικές νομοθετικές διατάξεις. Οι οικείοι οργανισμοί μεριμνούν για την επιλογή των ιδιωτών

εταίρων και για την ενδεχόμενη διάθεση στην αγορά μετοχών με διαδικασία διαγωνισμού. Η πράξη συστάσεως της εταιρίας πρέπει να προβλέπει την υποχρέωση του δημόσιου οργανισμού περί διορισμού ενός ή περισσοτέρων μελών του διοικητικού συμβουλίου και ελεγκτών. […]»

13 Με απόφαση της 24ης Ιουλίου 2003, το Corte Costituzionale επεξέτεινε στις εταιρίες διαχειρίσεως δημοτικών φαρμακείων την προβλεπόμενη από το άρθρο 8 του νόμου 362/1991 απαγόρευση της εκ παραλλήλου ασκήσεως της δραστηριότητας διανομής, η οποία μέχρι τότε ίσχυε μόνο για τις εταιρίες εκμεταλλεύσεως ιδιωτικών φαρμακείων.

14 Η εκ παραλλήλου άσκηση των δραστηριοτήτων της χονδρικής διανομής φαρμάκων και της λιανικής πωλήσεως φαρμάκων απαγορεύθηκε, επίσης, από το άρθρο 100, παράγραφος 2, του νομοθετικού διατάγματος 219, της 24ης Απριλίου 2006, για τη μεταφορά στην εθνική έννομη τάξη της οδηγίας 2001/83/ΕΚ (και των μεταγενέστερων οδηγιών που την τροποποίησαν) περί κοινοτικού κώδικος για τα φάρμακα που προορίζονται για ανθρώπινη χρήση, καθώς και της οδηγίας 2003/94/ΕΚ (τακτικό συμπλήρωμα της *GURI* αριθ. 142, της 21ης Ιουνίου 2006).

Το νομοθετικό διάταγμα 223, της 4ης Ιουλίου 2006

15 Η ιταλική νομοθεσία τροποποιήθηκε με το νομοθετικό διάταγμα 223, της 4ης Ιουλίου 2006, περί επειγουσών διατάξεων για την οικονομική και κοινωνική ανάκαμψη, τη συγκράτηση και τον εξορθολογισμό των δημοσίων δαπανών και παρεμβάσεων στον τομέα των φορολογικών εσόδων και της καταστολής της φοροδιαφυγής (στο εξής: διάταγμα Bersani).

16 Ειδικότερα, το άρθρο 5 του διατάγματος Bersani κατάργησε τις παραγράφους 5 έως 7 του άρθρου 7 του νόμου 362/1991, καθώς και το άρθρο 100, παράγραφος 2, του διατάγματος 219, της 24ης Απριλίου 2006, και τροποποίησε το άρθρο 8, παράγραφος 1, στοιχείο a, του ως άνω νόμου, απαλείφοντας από τη διάταξη αυτή τον όρο «και της διανομής».

Η προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία

17 Η Επιτροπή, θεωρώντας ότι το ιταλικό καθεστώς εκμεταλλεύσεως των φαρμακείων δεν ήταν σύμφωνο προς τα άρθρα 43 ΕΚ και 56 ΕΚ, κίνησε τη διαδικασία λόγω παραβάσεως κράτους μέλους, την οποία προβλέπει το άρθρο 226, πρώτο εδάφιο, ΕΚ. Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή, η Επιτροπή, αφού προηγουμένως απέστειλε στην Ιταλική Δημοκρατία, στις 21 Μαρτίου 2005, έγγραφο οχλήσεως με το οποίο της ζήτησε να υποβάλει τις παρατηρήσεις της, εξέδωσε, στις 13 Δεκεμβρίου 2005, αιτιολογημένη γνώμη καλώντας το εν λόγω κράτος μέλος να λάβει τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να συμμορφωθεί προς τη γνώμη αυτή εντός προθεσμίας δύο μηνών από τη λήψη της γνώμης αυτής. Η Επιτροπή, επειδή δεν έμεινε ικανοποιημένη από την απάντηση των ιταλικών αρχών στην αιτιολογημένη γνώμη, αποφάσισε να ασκήσει την υπό κρίση προσφυγή.

Επί του παραδεκτού

18 Η Ιταλική Δημοκρατία προέβαλε τρεις ενστάσεις απαραδέκτου κατά της προσφυγής της Επιτροπής.

19 Πρώτον, το ότι μόνο στα φυσικά πρόσωπα που έχουν πτυχίο φαρμακευτικής (στο εξής: φαρμακοποιοί) και στις εταιρίες εκμεταλλεύσεως των οποίων οι εταίροι είναι αποκλειστικά φαρμακοποιοί επιτρέπεται να διατηρούν φαρμακεία προβλέπεται όχι μόνον από την ιταλική έννομη τάξη, αλλά στα περισσότερα κράτη μέλη. Συνεπώς, η στάση της Επιτροπής έναντι των νομοθεσιών των εν λόγω κρατών μελών θα έπρεπε να καθορίζεται κατά τρόπο ενιαίο, ώστε να αποφεύγονται οι διαφοροποιήσεις αναλόγως του κράτους μέλους ή της νομοθεσίας.

20 Δεύτερον, η Επιτροπή επικαλείται, κυρίως, παράβαση των άρθρων 43 ΕΚ και 56 ΕΚ, αλλά δεν λαμβάνει υπόψη τις οδηγίες περί εφαρμογής της ελευθερίας εγκαταστάσεως. Οι οδηγίες αυτές περιέχουν ρητές διατάξεις που επιβεβαιώνουν ότι οι όροι ανάληψης δραστηριοτήτων του φαρμακευτικού τομέα δεν έχουν ακόμη εναρμονισθεί και προβλέπουν ότι ο τομέας αυτός ανήκει στην αρμοδιότητα των κρατών μελών. Υπό τις

περιστάσεις αυτές, στην Επιτροπή απόκειται να προσδιορίσει ειδικά και συγκεκριμένα την προσαπτόμενη παράβαση του κοινοτικού δικαίου, δεδομένου ότι η Ιταλική Δημοκρατία, θεσπίζοντας τις σχετικές με την άσκηση του επαγγέλματος των φαρμακοποιών διατάξεις, εφάρμοσε ορθά τις εν λόγω οδηγίες και την επιφύλαξη υπέρ της εθνικής αρμοδιότητας που αυτές περιέχουν.

21 Τρίτον, η επελθούσα με το διάταγμα Bersani τροποποίηση καταργεί την απαγόρευση που ίσχυε για τις επιχειρήσεις διανομής όσον αφορά τη συμμετοχή στις εταιρίες διαχειρίσεως φαρμακείων. Παρά το γεγονός αυτό, η Επιτροπή θεωρεί ότι εξακολουθεί να είναι δυνατή η επιβολή της απαγορεύσεως αυτής εκ μέρους των ιταλικών δικαστηρίων. Στο πλαίσιο αυτό, η προσαπτόμενη παράβαση δεν είναι συγκεκριμένη και ενεστώσα, αλλά απορρέει από μελλοντικές και υποθετικές αποφάσεις των εν λόγω δικαστηρίων.

22 Η επιχειρηματολογία αυτή πρέπει να απορριφθεί.

23 Όσον αφορά την πρώτη ένσταση απαραδέκτου, πρέπει να υπομνησθεί ότι στην Επιτροπή απόκειται, στο πλαίσιο της εκπλήρωσης της αποστολής που της ανατίθεται με το άρθρο 211 ΕΚ, να μεριμνά για την εφαρμογή των διατάξεων της Συνθήκης και να εξετάζει αν τα κράτη μέλη ενήργησαν σύμφωνα με τις διατάξεις αυτές. Αν η Επιτροπή φρονεί ότι ένα κράτος μέλος παρέβη τις διατάξεις αυτές, σε αυτή απόκειται να εκτιμήσει κατά πόσον είναι σκόπιμο να στραφεί κατά του κράτους αυτού, να προσδιορίσει τις διατάξεις που αυτό παραβιάζει και να επιλέξει το χρονικό σημείο κατά το οποίο θα κινήσει τη διαδικασία λόγω παραβάσεως κατά του κράτους αυτού, οι λόγοι δε που προσδιορίζουν την επιλογή αυτή δεν ασκούν επιρροή επί του παραδεκτού της προσφυγής (βλ. αποφάσεις της 18ης Ιουνίου 1998, C-35/96, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 1998, σ. I-3851, σκέψη 27, και της 8ης Δεκεμβρίου 2005, C-33/04, Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου, Συλλογή 2005, σ. I-10629, σκέψη 66).

24 Λαμβανομένου υπόψη αυτού του περιθωρίου εκτίμησης, η Επιτροπή είναι ελεύθερη να ασκήσει προσφυγή λόγω παραβάσεως κατά ορισμένων μόνον κρατών μελών, τα οποία βρίσκονται σε παρόμοια κατάσταση από απόψεως τηρήσεως του κοινοτικού δικαίου.

Δύναται, έτσι, ειδικότερα, να κινήσει διαδικασίες προσφυγής λόγω παραβάσεως κατά άλλων κρατών μελών σε μεταγενέστερο χρόνο, αναλόγως της εκβάσεως των πρώτων προσφυγών.

25 Όσον αφορά τη δεύτερη και την τρίτη ένσταση απαραδέκτου που προέβαλε η Ιταλική Δημοκρατία, διαπιστώνεται ότι, αφενός, η Επιτροπή, τόσο με το δικόγραφο της προσφυγής της όσο και με το υπόμνημα απαντήσεως, διευκρίνισε κατά τρόπο αρκούντως ακριβή τη φύση της προσαπτομένης παραβάσεως. Αφετέρου, το ζήτημα κατά πόσον η συμπεριφορά του κράτους μέλους πρέπει να εξετασθεί υπό το πρίσμα των άρθρων 43 ΕΚ και 56 ΕΚ ή των οδηγιών περί εφαρμογής των άρθρων αυτών ανάγεται στην ουσία της υποθέσεως. Το ίδιο ισχύει και όσον αφορά το ζήτημα αν η προσαπτόμενη παράβαση υφίστατο κατά τον κρίσιμο για την εκτίμησή της χρόνο.

26 Επομένως, η προσφυγή της Επιτροπής πρέπει να θεωρηθεί παραδεκτή.

Επί της ουσίας

Επί της πρώτης αιτιάσεως

Επιχειρήματα των διαδίκων

27 Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η εθνική ρύθμιση, καθόσον προβλέπει κανόνα ο οποίος απαγορεύει στα φυσικά πρόσωπα που δεν έχουν πτυχίο φαρμακευτικής και στα νομικά πρόσωπα των οποίων οι εταίροι δεν είναι αποκλειστικά φαρμακοποιοί να εκμεταλλεύονται φαρμακείο (στο εξής: κανόνας περί αποκλεισμού των μη φαρμακοποιών), είναι αντίθετη στα άρθρα 43 ΕΚ και 56 ΕΚ.

28 Ο κανόνας αυτός συνιστά περιορισμό κατά την έννοια των εν λόγω άρθρων, ο οποίος θα μπορούσε να δικαιολογηθεί μόνον από επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος και, ειδικότερα, από τον σκοπό της προστασίας της δημόσιας υγείας.

29 Πάντως, πρώτον, ο κανόνας περί αποκλεισμού των μη φαρμακοποιών δεν είναι κατάλληλος προς επίτευξη του σκοπού αυτού, στο μέτρο που στηρίζεται στο εσφαλμένο τεκμήριο ότι ο έχων την εκμετάλλευση φαρμακείου φαρμακοποιός είναι λιγότερο επιρρεπής στην εξυπηρέτηση του προσωπικού του συμφέροντος σε βάρος του γενικού συμφέροντος απ' ό,τι ο μη φαρμακοποιός.

30 Δεύτερον, η εν λόγω ρύθμιση υπερβαίνει το αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού της προστασίας της δημόσιας υγείας μέτρο, δεδομένου ότι ο σκοπός αυτός μπορεί να επιτευχθεί με μέτρα λιγότερο περιοριστικά για τις ελευθερίες που κατοχυρώνουν τα άρθρα 43 ΕΚ και 56 ΕΚ, όπως η υποχρεωτική παρουσία φαρμακοποιού στο φαρμακείο, η υποχρέωση συνάψεως συμβάσεως ασφαλίσεως ή ένα σύστημα κατάλληλων ελέγχων και αποτελεσματικών κυρώσεων.

31 Η Ιταλική Δημοκρατία, υποστηριζόμενη από την Ελληνική Δημοκρατία, το Βασίλειο της Ισπανίας, τη Γαλλική Δημοκρατία, τη Δημοκρατία της Λεττονίας και τη Δημοκρατία της Αυστρίας, υποστηρίζει ότι η εθνική ρύθμιση στον τομέα της εκμεταλλεύσεως φαρμακείων δεν είναι αντίθετη στα άρθρα 43 ΕΚ και 56 ΕΚ.

32 Καταρχάς, επισημαίνεται ότι το κοινοτικό δίκαιο αφήνει στα κράτη μέλη την αρμοδιότητα ρυθμίσεως του τομέα των φαρμακείων, με εξαίρεση τα ζητήματα που αφορούν την αμοιβαία αναγνώριση των διπλωμάτων, πιστοποιητικών και άλλων τίτλων.

33 Εν συνεχεία, οι περιορισμοί που απορρέουν από την εν λόγω εθνική ρύθμιση δικαιολογούνται από το γενικό συμφέρον προστασίας της δημόσιας υγείας. Η ρύθμιση αυτή εφαρμόζεται χωρίς διακρίσεις και εγγυάται ότι ο κανονικός εφοδιασμός του

πληθυσμού με φάρμακα προέχει έναντι οικονομικών σκοπών. Συγκεκριμένα, μόνο σε περίπτωση που οι έχοντες την εκμετάλλευση των φαρμακείων, οι οποίοι πράγματι επηρεάζουν τη διαχείριση τους, διαθέτουν γνώσεις και την απαιτούμενη ειδική πείρα, είναι δυνατό στο πλαίσιο της διαχειρίσεως του φαρμακείου να προσδίδεται συστηματικά μεγαλύτερη σημασία στην προστασία της δημόσιας υγείας έναντι των οικονομικών σκοπών.

34 Τέλος, τα εν λόγω κράτη μέλη υποστηρίζουν ότι άλλα μέτρα, λιγότερα περιοριστικά, δεν μπορούν να επιτύχουν τους σκοπούς γενικού συμφέροντος κατά τρόπο εξίσου αποτελεσματικό με την εθνική ρύθμιση.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

— Προκαταρκτικές παρατηρήσεις

35 Πρώτον, τόσο από τη νομολογία του Δικαστηρίου όσο και από το άρθρο 152, παράγραφος 5, ΕΚ και την εικοστή έκτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 2005/36 προκύπτει ότι το κοινοτικό δίκαιο δεν θίγει την αρμοδιότητα των κρατών μελών να διαρρυθμίζουν τα συστήματά τους κοινωνικής ασφαλίσεως και να θεσπίζουν διατάξεις προκειμένου, ειδικότερα, να ρυθμίζουν την οργάνωση και την παροχή των υγειονομικών υπηρεσιών, όπως τα φαρμακεία. Εντούτοις, στο πλαίσιο της άσκησης αυτής της αρμοδιότητας, τα κράτη μέλη οφείλουν να τηρούν το κοινοτικό δίκαιο και ειδικότερα τις διατάξεις της Συνθήκης περί ελεύθερης κυκλοφορίας, συμπεριλαμβανομένης της ελευθερίας εγκαταστάσεως και της ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων. Οι διατάξεις αυτές απαγορεύουν στα κράτη μέλη να εισάγουν ή να διατηρούν σε ισχύ αδικαιολόγητους περιορισμούς στην άσκηση των ελευθεριών αυτών στον τομέα της υπηρεσιών υγείας (βλ., υπό την έννοια αυτή, αποφάσεις της 16ης Μαΐου 2006, C-372/04, Watts, Συλλογή 2006, σ. I-4325, σκέψεις 92 και 146, καθώς και της 10ης Μαρτίου 2009, C-169/07, Hartlauer, Συλλογή 2009, σ. I-1721, σκέψη 29).

36 Όταν πρόκειται να εξακριβωθεί αν έχει τηρηθεί η υποχρέωση αυτή, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη το γεγονός ότι η υγεία και η ζωή των ανθρώπων καταλέγονται μεταξύ των κυριότερων αγαθών ή συμφερόντων που προστατεύονται από τη Συνθήκη και ότι απόκειται στα κράτη μέλη να καθορίζουν το επίπεδο προστασίας της δημόσιας υγείας που προτίθενται να παρέχουν και τον τρόπο επίτευξης του επιπέδου αυτού. Αφού το επίπεδο αυτό ενδέχεται να ποικίλλει από το ένα κράτος μέλος στο άλλο, πρέπει να γίνει δεκτό ότι τα κράτη μέλη διαθέτουν συναφώς περιθώρια εκτίμησης (βλ., υπό την έννοια αυτή, αποφάσεις της 11ης Δεκεμβρίου 2003, C-322/01, Deutscher Apothekerverband, Συλλογή 2003, σ. I-14887, σκέψη 103, της 11ης Σεπτεμβρίου 2008, C-141/07, Επιτροπή κατά Γερμανίας, Συλλογή 2008, σ. I-6935, σκέψη 51, και Hartlauer, προπαρατεθείσα, σκέψη

37 Δεύτερον, διαπιστώνεται ότι ούτε η οδηγία 2005/36 ούτε οποιοδήποτε άλλο μέτρο για την εφαρμογή των ελευθεριών που κατοχυρώνει η Συνθήκη προβλέπει προϋποθέσεις ανάληψης των δραστηριοτήτων του φαρμακευτικού τομέα, οι οποίες να προσδιορίζουν τον κύκλο των προσώπων που έχουν το δικαίωμα να εκμεταλλεύονται φαρμακείο. Κατά συνέπεια, η εθνική ρύθμιση πρέπει να εξετασθεί υπό το πρίσμα αποκλειστικώς των διατάξεων της Συνθήκης.

38 Τρίτον, πρέπει να υπομνησθεί ότι το καθεστώς των προσώπων στα οποία ανατίθεται η λιανική διανομή των φαρμάκων διαφέρει από το ένα κράτος μέλος στο άλλο. Ενώ σε ορισμένα κράτη μέλη μόνον οι ανεξάρτητοι φαρμακοποιοί δύνανται να διατηρούν και να εκμεταλλεύονται φαρμακείο, σε άλλα κράτη μέλη πρόσωπα τα οποία δεν έχουν την ιδιότητα του ανεξάρτητου φαρμακοποιού επιτρέπεται να είναι ιδιοκτήτες φαρμακείου, υπό τον όρον ότι αναθέτουν τη διαχείριση αυτού σε μισθωτούς φαρμακοποιούς.

39 Τέταρτον, στο μέτρο που η Επιτροπή προσάπτει στην Ιταλική Δημοκρατία ότι παρέβη τόσο το άρθρο 43 ΕΚ όσο και το άρθρο 56 ΕΚ, πρέπει να εξετασθεί αν η οικεία εθνική ρύθμιση πρέπει να κριθεί υπό το πρίσμα των διατάξεων περί της ελευθερίας εγκαταστάσεως ή των διατάξεων περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων.

40 Συναφώς, πρέπει να υπομνησθεί ότι, αν η υπό εξέταση ρύθμιση αφορά συμμετοχή η οποία παρέχει στο πρόσωπο που την κατέχει τη δυνατότητα να ασκεί αναμφισβήτητη επιρροή στις αποφάσεις της οικείας εταιρίας και να καθορίζει τις δραστηριότητές της, εφαρμόζονται οι διατάξεις περί της ελευθερίας εγκαταστάσεως (αποφάσεις της

13ης Απριλίου 2000, C-251/98, Baars, Συλλογή 2000, σ. I-2787, σκέψεις 21 και 22, καθώς και της 21ης Νοεμβρίου 2002, C-436/00, X και Y, Συλλογή 2002, σ. I-10829, σκέψεις 37 και 66 έως 68). Πάντως, αν η ρύθμιση αυτή δεν εφαρμόζεται μόνο στα μερίδια συμμετοχής που καθιστούν δυνατή την άσκηση αναμφισβήτητης επιρροής στις αποφάσεις και στον καθορισμό των δραστηριοτήτων μιας εταιρίας, πρέπει να εξετασθεί υπό το πρίσμα τόσο του άρθρου 43 ΕΚ όσο και του άρθρου 56 ΕΚ (βλ., υπό την έννοια αυτή, αποφάσεις της 12ης Δεκεμβρίου 2006, C-446/04, Test Claimants in the FII Group Litigation, Συλλογή 2006, σ. I-11753, σκέψεις 36 και 38, καθώς και της 24ης Μαΐου 2007, C-157/05, Holböck, Συλλογή 2007, σ. I-4051, σκέψεις 23 και 25).

41 Εν προκειμένω, επισημαίνεται ότι η Επιτροπή, με την προσφυγή της, αναφέρεται σε δύο διαφορετικές περιπτώσεις στις οποίες εφαρμόζεται η επίμαχη εθνική ρύθμιση. Αφενός, η Επιτροπή αναφέρεται στην περίπτωση στην οποία η εν λόγω ρύθμιση απαγορεύει σε μη φαρμακοποιούς να κατέχουν σημαντικές συμμετοχές σε εταιρίες εκμεταλλεύσεως φαρμακείων, συμμετοχές οι οποίες τους παρέχουν τη δυνατότητα να ασκούν αναμφισβήτητη επιρροής στις αποφάσεις των εταιριών αυτών. Αφετέρου, οι αιτιάσεις της Επιτροπής αφορούν την περίπτωση στην οποία η εν λόγω ρύθμιση απαγορεύει στους επενδυτές άλλων κρατών μελών, οι οποίοι δεν έχουν την ιδιότητα του φαρμακοποιού, να αποκτούν στις εταιρίες αυτές λιγότερο σημαντικές συμμετοχές, οι οποίες δεν τους παρέχουν τη δυνατότητα ασκήσεως τέτοιας επιρροής.

42 Υπό τις περιστάσεις αυτές, η επίμαχη εθνική ρύθμιση πρέπει να εξετασθεί υπό το πρίσμα τόσο του άρθρου 43 ΕΚ όσο και του άρθρου 56 ΕΚ.

— Επί της υπάρξεως περιορισμών στην ελευθερία εγκαταστάσεως και στην ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων

43 Όσον αφορά το άρθρο 43 ΕΚ, από πάγια νομολογία προκύπτει ότι η διάταξη αυτή απαγορεύει κάθε εθνικό μέτρο το οποίο, ακόμη και αν εφαρμόζεται άνευ διακρίσεων λόγω ιθαγενείας, ενδέχεται να παρακωλύσει ή να καταστήσει λιγότερο ελκυστική την άσκηση, από τους κοινοτικούς υπηκόους, της ελευθερίας εγκαταστάσεως που

κατοχυρώνει η Συνθήκη (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 31ης Μαρτίου 1993, C-19/92, Kraus, Συλλογή 1993, σ. I-1663, σκέψη 32, και της 14ης Οκτωβρίου 2004, C-299/02, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, Συλλογή 2004, σ. I-9761, σκέψη 15).

44 Ειδικότερα, συνιστά περιορισμό κατά την έννοια του άρθρου 43 ΕΚ νομοθετική ρύθμιση η οποία εξαρτά την εγκατάσταση στο κράτος μέλος υποδοχής επιχείρησης άλλου κράτους μέλους από τη χορήγηση προηγουμένως άδειας και η οποία περιορίζει την άσκηση μη μισθωτής δραστηριότητας σε ορισμένες επιχειρήσεις που πληρούν συγκεκριμένες προϋποθέσεις από την τήρηση των οποίων εξαρτάται η χορήγηση της άδειας αυτής. Μια τέτοια νομοθετική ρύθμιση αποθαρρύνει και μάλιστα εμποδίζει επιχειρήσεις άλλων κρατών μελών να ασκήσουν τις δραστηριότητές τους στο κράτος μέλος υποδοχής μέσω σταθερής εγκαταστάσεως (βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση Hartlauer, προπαρατεθείσα, σκέψεις 34, 35 και 38).

45 Ο κανόνας περί αποκλεισμού των μη φαρμακοποιών συνιστά τέτοιο περιορισμό, καθόσον προβλέπει ότι μόνον πρόσωπα τα οποία έχουν την ιδιότητα του φαρμακοποιού δύνανται να εκμεταλλεύονται φαρμακεία και στερεί από τους λοιπούς επιχειρηματίες τη δυνατότητα ασκήσεως της μη μισθωτής αυτής δραστηριότητας εντός του οικείου κράτους μέλους.

46 Όσον αφορά το άρθρο 56 ΕΚ, πρέπει να υπομνησθεί ότι ως περιορισμοί, κατά την έννοια της παραγράφου 1 του άρθρου αυτού, πρέπει να χαρακτηρίζονται εθνικά μέτρα τα οποία είναι ικανά να εμποδίσουν ή να περιορίσουν την απόκτηση συμμετοχών στις οικείες επιχειρήσεις ή που είναι ικανά να αποτρέψουν τους επενδυτές από άλλα κράτη μέλη να επενδύσουν στο κεφάλαιο των επιχειρήσεων αυτών (βλ. αποφάσεις της 23ης Οκτωβρίου 2007, C-112/05, Επιτροπή κατά Γερμανίας, Συλλογή 2007, σ. I-8995, σκέψη 19, και της 6ης Δεκεμβρίου 2007, C-463/04 και C-464/04, Federconsumatori κ.λπ., Συλλογή 2007, σ. I-10419, σκέψη 21).

47 Εν προκειμένω, η εθνική ρύθμιση προβλέπει ότι οι εταίροι των εταιριών εκμεταλλεύσεως φαρμακείων πρέπει να είναι φαρμακοποιοί. Η ως άνω ρύθμιση εμποδίζει, έτσι, τους επενδυτές από άλλα κράτη μέλη, οι οποίοι δεν είναι φαρμακοποιοί, να αποκτήσουν μερίδια συμμετοχής σε εταιρίες αυτής της μορφής.

48 Κατά συνέπεια, η ρύθμιση αυτή θέτει περιορισμούς κατά την έννοια των άρθρων 43 ΕΚ και 56, παράγραφος 1, ΕΚ.

— Επί της δικαιολογήσεως των περιορισμών στην ελευθερία εγκαταστάσεως και στην ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων

49 Οι περιορισμοί στην ελευθερία εγκαταστάσεως και στην ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων, οι οποίοι εφαρμόζονται χωρίς διακρίσεις λόγω ιθαγενείας, δύναται να δικαιολογηθούν από επιτακτικές ανάγκες γενικού συμφέροντος υπό την προϋπόθεση ότι είναι ικανοί να εξασφαλίσουν την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού και δεν υπερβαίνουν τα όρια που είναι αναγκαία για την επίτευξη του σκοπού αυτού (βλ. αποφάσεις της 25ης Ιανουαρίου 2007, C-370/05, Festersen, Συλλογή 2007, σ. I-1129, σκέψη 26, και Hartlauer, προπαρατεθείσα, σκέψη 44).

50 Εν προκειμένω, διαπιστώνεται, καταρχάς, ότι η εθνική ρύθμιση εφαρμόζεται χωρίς διακρίσεις λόγω ιθαγένειας.

51 Δεύτερον, η προστασία της δημόσιας υγείας περιλαμβάνεται μεταξύ των επιτακτικών λόγων γενικού συμφέροντος, οι οποίοι μπορούν να δικαιολογήσουν περιορισμούς στις ελευθερίες που κατοχυρώνει η Συνθήκη, όπως η ελευθερία εγκαταστάσεως (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση Hartlauer, προπαρατεθείσα, σκέψη 46) και η ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων.

52 Συγκεκριμένα, οι περιορισμοί στις εν λόγω ελευθερίες δύνανται να δικαιολογηθούν από τον σκοπό που συνίσταται στην εγγύηση του ασφαλούς και με ποιοτικά εχέγγυα εφοδιασμού του πληθυσμού με φάρμακα (βλ., υπό την έννοια αυτή, προπαρατεθείσες αποφάσεις Deutscher Apothekerverband, σκέψη 106, και της 11ης Σεπτεμβρίου 2008, Επιτροπή κατά Γερμανίας, σκέψη 47).

53 Τρίτον, πρέπει να εξετασθεί αν ο κανόνας περί αποκλεισμού των μη φαρμακοποιών είναι κατάλληλος να εξασφαλίσει την επίτευξη αυτού του σκοπού.

54 Συναφώς, οσάκις υφίστανται αμφιβολίες ως προς τη συνδρομή ή τη σημασία των κινδύνων για την υγεία των ατόμων, πρέπει το κράτος μέλος να μπορεί να λαμβάνει μέτρα προστασίας χωρίς να οφείλει να αναμένει να αποδειχθεί πλήρως το υπαρκτό των εν λόγω κινδύνων. Επιπλέον, το κράτος μέλος μπορεί να λαμβάνει μέτρα τα οποία περιορίζουν, στο μέτρο του δυνατού, κινδύνους για τη δημόσια υγεία (βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση της 5ης Ιουνίου 2007, C-170/04, Rosengren κ.λπ., Συλλογή 2007, σ. I-4071, σκέψη 49), μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται, ειδικότερα, ενδεχόμενος κίνδυνος για τον ασφαλή και με ποιοτικά εχέγγυα εφοδιασμό του πληθυσμού με φάρμακα.

55 Στο πλαίσιο αυτό, πρέπει να υπογραμμισθεί ο όλως ιδιάζων χαρακτήρας των φαρμάκων, δεδομένου ότι οι θεραπευτικές ιδιότητες αυτών τα διαφοροποιούν ουσιαστικά από τα λοιπά προϊόντα (βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση της 21ης Μαρτίου 1991, C-369/88, Συλλογή 1991, σ. I-1487, σκέψη 54).

56 Οι θεραπευτικές αυτές ιδιότητες έχουν ως αποτέλεσμα ότι, σε περίπτωση που τα φάρμακα λαμβάνονται χωρίς λόγο ή κατά τρόπο μη σύμφωνο με τις οδηγίες, ενδέχεται να προκαλέσουν σοβαρή βλάβη της υγείας, χωρίς ο ασθενής να είναι σε θέση να το αντιληφθεί κατά τη χορήγηση των φαρμάκων.

57 Επιπλέον, η υπερβολική λήψη φαρμάκων ή η λήψη φαρμάκων κατά τρόπο μη σύμφωνο με τις οδηγίες συνεπάγεται σπατάλη οικονομικών πόρων, η οποία είναι ακόμη πιο επιζήμια αν ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι ο φαρμακευτικός τομέας συνεπάγεται σημαντικά έξοδα και πρέπει να ανταποκρίνεται σε αυξανόμενες ανάγκες, ενώ οι διαθέσιμοι για την υγειονομική περίθαλψη οικονομικοί πόροι είναι πεπερασμένοι, ασχέτως του τρόπου χρηματοδοτήσεως (βλ., κατ' αναλογία, όσον αφορά τις παροχές νοσοκομειακής περιθάλψεως, αποφάσεις της 13ης Μαΐου 2003, C-385/99, Συλλογή 2003, σ. I-4509, σκέψη 80, καθώς και Watts, προπαρατεθείσα, σκέψη 109). Συναφώς, πρέπει να υπομνησθεί ότι μεταξύ των οικονομικών αυτών πόρων και των κερδών των δραστηριοποιούμενων στον φαρμακευτικό τομέα επιχειρήσεων υπάρχει άμεση σχέση,

διότι το κόστος των χορηγούμενων φαρμάκων καλύπτεται, στα περισσότερα κράτη μέλη, από τους οικείους οργανισμούς ασφαλίσεως κατά των ασθενειών.

58 Ενόψει των κινδύνων αυτών για τη δημόσια υγεία και τη δημοσιονομική ισορροπία των συστημάτων κοινωνικής ασφαλίσεως, τα κράτη μέλη μπορούν να επιβάλλουν στα πρόσωπα στα οποία ανατίθεται η λιανική διανομή των φαρμάκων αυστηρές προϋποθέσεις όσον αφορά τον τρόπο διαθέσεώς τους στο εμπόριο και την επίτευξη κερδών. Ειδικότερα, τα κράτη μέλη μπορούν, κατ' αρχήν, να αναθέτουν αποκλειστικά στους φαρμακοποιούς τη λιανική πώληση φαρμάκων, λόγω του ότι αυτοί πρέπει να παρέχουν ορισμένα εχέγγυα και λόγω του ότι πρέπει να είναι σε θέση να παρέχουν ορισμένες πληροφορίες στον καταναλωτή (βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση Delattre, προπαρατεθείσα, σκέψη 56).

59 Συναφώς, λαμβανομένης υπόψη της ελευθερίας που αναγνωρίζεται στα κράτη μέλη να αποφασίζουν για τον βαθμό προστασίας της δημόσιας υγείας, πρέπει να γίνει δεκτό ότι τα κράτη μέλη μπορούν να απαιτούν η διανομή των φαρμάκων να γίνεται από φαρμακοποιούς που απολαύουν πραγματικής επαγγελματικής ανεξαρτησίας. Τα κράτη μέλη μπορούν, επίσης, να λαμβάνουν μέτρα για την εξάλειψη ή τον περιορισμό του κινδύνου προσβολής της ανεξαρτησίας αυτής, στο μέτρο που μια τέτοια προσβολή θα μπορούσε να επηρεάσει το επίπεδο της ασφάλειας και της ποιότητας του εφοδιασμού του πληθυσμού με φάρμακα.

60 Στο πλαίσιο αυτό, πρέπει να διακρίνονται τρεις κατηγορίες προσώπων που ενδέχεται να εκμεταλλεύονται φαρμακείο, ήτοι η κατηγορία των φυσικών προσώπων τα οποία έχουν την ιδιότητα του φαρμακοποιού, η κατηγορία των προσώπων που δραστηριοποιούνται στον τομέα των φαρμακευτικών προϊόντων ως παρασκευαστές ή χονδρέμποροι και η κατηγορία των προσώπων τα οποία δεν έχουν την ιδιότητα του φαρμακοποιού ούτε αναπτύσσουν κάποια δραστηριότητα στον εν λόγω τομέα.

61 Όσον αφορά τον φορέα εκμεταλλεύσεως ο οποίος έχει την ιδιότητα του φαρμακοποιού, δεν αμφισβητείται ότι, όπως και τα λοιπά πρόσωπα, αποσκοπεί στην επίτευξη κέρδους. Εντούτοις, ως επαγγελματίας φαρμακοποιός θεωρείται ότι εκμεταλλεύεται το φαρμακείο όχι μόνο με σκοπό την επίτευξη κέρδους, αλλά και υπό μια επαγγελματική προοπτική. Στο πλαίσιο αυτό, το ατομικό του συμφέρον για την επίτευξη κέρδους

μετριάζεται από την κατάρτιση και την επαγγελματική εμπειρία του, καθώς και από την ευθύνη που υπέχει, δεδομένου ότι ενδεχόμενη παράβαση των νομικών κανόνων ή των κανόνων δεοντολογίας θέτει σε κίνδυνο όχι μόνον την αξία της επενδύσεώς του, αλλά και την ίδια την επαγγελματική του υπόσταση.

62 Σε αντίθεση προς τους φαρμακοποιούς, οι μη φαρμακοποιοί δεν έχουν, εξ ορισμού, κατάρτιση, εμπειρία και ευθύνη αντίστοιχη με εκείνη των φαρμακοποιών. Υπό τις περιστάσεις αυτές, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι οι μη φαρμακοποιοί δεν παρέχουν τα ίδια εχέγγυα με τους φαρμακοποιούς.

63 Κατά συνέπεια, τα κράτη μέλη, στο πλαίσιο του περιθωρίου εκτιμήσεως που διαθέτουν και το οποίο αναφέρθηκε στη σκέψη 36 της παρούσας αποφάσεως, μπορούν να θεωρήσουν ότι η εκμετάλλευση φαρμακείων από μη φαρμακοποιούς, σε αντίθεση προς την εκμετάλλευση φαρμακείων από φαρμακοποιούς, ενδέχεται να αντιπροσωπεύει έναν κίνδυνο για τη δημόσια υγεία και ειδικότερα για την ασφάλεια και την ποιότητα της λιανικής διανομής των φαρμάκων, δεδομένου ότι η επίτευξη κέρδους στο πλαίσιο αυτής της εκμεταλλεύσεως δεν αντισταθμίζεται από στοιχεία όπως εκείνα που αναφέρθηκαν στη σκέψη 61 της παρούσας αποφάσεως και τα οποία χαρακτηρίζουν τη δραστηριότητα των φαρμακοποιών (βλ., κατ' αναλογία, όσον αφορά την παροχή υπηρεσιών κοινωνικής πρόνοιας, απόφαση της 17ης Ιουνίου 1997, C-70/95, Sodemare κ.λπ., Συλλογή 1997, σ. I-3395, σκέψη 32).

64 Επομένως, ένα κράτος μέλος μπορεί θεμιτώς να εκτιμήσει, στο πλαίσιο του εν λόγω περιθωρίου εκτίμησης, αν στην περίπτωση των παρασκευαστών και των χονδρέμπορων φαρμάκων συντρέχει τέτοιος κίνδυνος, λόγω του ότι αυτοί θα μπορούσαν να πλήξουν την ανεξαρτησία των μισθωτών φαρμακοποιών παρακινώντας τους να διαθέτουν τα φάρμακα τα οποία αυτοί παρασκευάζουν ή εμπορεύονται. Ομοίως, ένα κράτος μέλος μπορεί να εκτιμήσει αν τα πρόσωπα που εκμεταλλεύονται φαρμακείο και τα οποία δεν έχουν την ιδιότητα του φαρμακοποιού ενδέχεται να πλήξουν την ανεξαρτησία των μισθωτών φαρμακοποιών παρακινώντας τους να διαθέτουν φάρμακα τα οποία δεν τους συμφέρει πλέον να διατηρούν στις αποθήκες τους ή αν τα πρόσωπα αυτά ενδέχεται να προβούν σε μειώσεις των δαπανών λειτουργίας οι οποίες είναι ικανές να επηρεάσουν τον τρόπο λιανικής διανομής των φαρμάκων.

65 Επικουρικώς, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι, εν προκειμένω, ο κανόνας περί αποκλεισμού των μη φαρμακοποιών δεν μπορεί να δικαιολογηθεί από το γενικό συμφέρον, διότι ο τρόπος με τον οποίο επιδιώκεται η επίτευξη του σκοπού αυτού στερείται συνοχής.

66 Συναφώς, από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι εθνική νομοθεσία είναι κατάλληλη να διασφαλίσει την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού μόνον αν σκοπεί πράγματι στην επίτευξή του με συνοχή και συστηματικότητα (βλ. αποφάσεις της 6ης Μαρτίου 2007, C-338/04, C-359/04 και C-360/04, Placanica κ.λπ., Συλλογή 2007, σ. I-1891, σκέψεις 53 και 58, και της 17ης Ιουλίου 2008, C-500/06, Corporación Dermoestética, Συλλογή 2008, σ. I-5785, σκέψεις 39 και 40, καθώς και Hartlauer, προπαρατεθείσα, σκέψη 55).

67 Στο πλαίσιο αυτό, πρέπει να υπομνησθεί ότι η εθνική ρύθμιση δεν απαγορεύει κατά τρόπο απόλυτο την εκμετάλλευση φαρμακείου από μη φαρμακοποιούς.

68 Συγκεκριμένα, το άρθρο 7, παράγραφοι 9 και 10, του νόμου 362/1991 προβλέπει, κατ' εξαίρεση, ότι οι κληρονόμοι φαρμακοποιού, οι οποίοι δεν έχουν οι ίδιοι την ιδιότητα του φαρμακοποιού, μπορούν να εκμεταλλεύονται το φαρμακείο που κληρονόμησαν, για περίοδο ενός, τριών ή δέκα ετών, αναλόγως της καταστάσεώς τους.

69 Πάντως, η Επιτροπή δεν απέδειξε ότι η εξαίρεση αυτή στερεί από την εθνική ρύθμιση τη συνοχή.

70 Καταρχάς, η εξαίρεση αυτή δικαιολογείται υπό το πρίσμα της προστασίας των νομίμων κληρονομικών δικαιωμάτων και συμφερόντων των μελών της οικογένειας του αποβιώσαντος φαρμακοποιού. Συναφώς, διαπιστώνεται ότι τα κράτη μέλη μπορούν να θεωρήσουν ότι τα συμφέροντα των κληρονόμων του φαρμακοποιού δεν είναι ικανά να αναιρέσουν τις απαιτήσεις και εγγυήσεις που απορρέουν από τις αντίστοιχες έννομες τάξεις τους και προς τις οποίες οι έχοντες την ιδιότητα του φαρμακοποιού φορείς εκμεταλλεύσεως πρέπει να συμμορφώνονται. Στο πλαίσιο αυτό, πρέπει ιδίως να ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι η εκμετάλλευση του φαρμακείου που αποτελεί το αντικείμενο της κληρονομίας πρέπει να γίνεται, καθ' όλη τη μεταβατική περίοδο, υπό

την ευθύνη πτυχιούχου φαρμακοποιού. Επομένως, στο συγκεκριμένο αυτό πλαίσιο, οι κληρονόμοι δεν είναι δυνατόν να εξομοιωθούν με άλλους φορείς εκμεταλλεύσεως μη έχοντες την ιδιότητα του φαρμακοποιού.

71 Εν συνεχεία, πρέπει να υπομνησθεί ότι η εν λόγω εξαίρεση έχει προσωρινή μόνον ισχύ. Συγκεκριμένα, οι κληρονόμοι οφείλουν, κατά γενικό κανόνα, να μεταβιβάσουν τα δικαιώματα εκμεταλλεύσεως του φαρμακείου σε φαρμακοποιό εντός προθεσμίας μόλις ενός έτους. Μόνο σε περίπτωση που πρόκειται για εταιρία εκμεταλλεύσεως φαρμακείου, της οποίας οι εταίροι έχουν την ιδιότητα του φαρμακοποιού, οι αποκτώντες διαθέτουν μεγαλύτερη προθεσμία τριών ετών, αρχόμενη από της κτήσεως της συμμετοχής, προκειμένου να μεταβιβάσουν τη συμμετοχή αυτή.

72 Επομένως, οι εξαιρέσεις αυτές σκοπούν στην παροχή προς τους αποκτώντες της δυνατότητας μεταβιβάσεως του φαρμακείου σε φαρμακοποιό εντός εύλογης προθεσμίας.

73 Τέλος, μολονότι το άρθρο 7, παράγραφοι 9 και 10, του νόμου 362/1991 παρέχει σε ορισμένους κληρονόμους προθεσμία δέκα ετών για τη μεταβίβαση του φαρμακείου, προθεσμία η οποία θα μπορούσε να θεωρηθεί ως μη εύλογη, επισημαίνεται, πάντως, ότι ενόψει του εξαιρετικά περιορισμένου πεδίου εφαρμογής της, το οποίο αφορά αποκλειστικά την περίπτωση που ο αποκτών είναι ο σύζυγος ή ο κληρονόμος σε ευθεία γραμμή μέχρι δευτέρου βαθμού του αποβιώσαντος φαρμακοποιού και του γεγονότος ότι ο αποκτών πρέπει να εγγραφεί, εντός έτους από της ημερομηνίας κτήσεως του φαρμακείου, ως φοιτητής σε φαρμακευτική σχολή, η διάταξη αυτή δεν αρκεί για να συναχθεί η έλλειψη συνοχής της οικείας εθνικής ρυθμίσεως.

74 Η Επιτροπή δεν απέδειξε, επίσης, ότι η εθνική ρύθμιση στερείται συνοχής λόγω του ότι επιτρέπει σε ορισμένους μη φαρμακοποιούς να εκμεταλλεύονται δημοτικά φαρμακεία, στο μέτρο που προβλέπει τη δυνατότητα των δήμων να συνιστούν για τη διαχείριση των φαρμακείων αυτών ανώνυμες εταιρίες των οποίων οι εταίροι δεν είναι, κατ' ανάγκη, φαρμακοποιοί.

75 Καταρχάς, από τη δικογραφία ουδόλως προκύπτει ότι οι δήμοι, οι οποίοι απολαύουν προνομίων δημόσιας εξουσίας, ενδέχεται να δρουν με βάση συγκεκριμένο εμπορικό σκοπό και να εκμεταλλεύονται τα δημοτικά φαρμακεία σε βάρος των απαιτήσεων της δημόσιας υγείας.

76 Εν συνεχεία, η Επιτροπή δεν αμφισβήτησε τα στοιχεία που προσκόμισε η Ιταλική Δημοκρατία προκειμένου να αποδείξει ότι οι δήμοι διαθέτουν εκτεταμένες εξουσίες ελέγχου επί των εταιριών στις οποίες ανατίθεται η διαχείριση των δημοτικών φαρμακείων και ότι οι εξουσίες αυτές επιτρέπουν στους δήμους να διασφαλίζουν την επιδίωξη του γενικού συμφέροντος.

77 Σύμφωνα με τα στοιχεία αυτά, ο οικείος δήμος διατηρεί την ιδιοκτησία των εν λόγω φαρμακείων, καθορίζει τον συγκεκριμένο τρόπο διαχειρίσεως των φαρμακευτικών υπηρεσιών εντός αυτών και προκηρύσσει διαγωνισμό για την επιλογή του εταίρου της εταιρίας στην οποία ανατίθεται η διαχείριση του φαρμακείου, λαμβανομένου υπόψη ότι οι διατάξεις που σκοπούν στην εξασφάλιση της τηρήσεως του ως άνω τρόπου διαχειρίσεως περιλαμβάνονται τόσο στην προκήρυξη του διαγωνισμού όσο και στις συμβατικής φύσεως πράξεις που διέπουν τις έννομες σχέσεις του δήμου και της οικείας εταιρίας.

78 Επιπροσθέτως, από τα μη αμφισβητούμενα στοιχεία της Ιταλικής Δημοκρατίας προκύπτει ότι ο δήμος διατηρεί την αρμοδιότητα διορισμού ενός ή περισσοτέρων μελών του διοικητικού συμβουλίου και ελεγκτών της εταιρίας στην οποία ανατίθεται η διαχείριση του δημοτικού φαρμακείου και, στο πλαίσιο αυτό, συμμετέχει στην επεξεργασία των αποφάσεων και στον εσωτερικό έλεγχο των δραστηριοτήτων της. Τα κατά τα ανωτέρω διοριζόμενα πρόσωπα έχουν την εξουσία να μεριμνούν για το ότι το φαρμακείο αυτό επιδιώκει συστηματικά το γενικό συμφέρον και για το ότι η επαγγελματική ανεξαρτησία των μισθωτών φαρμακοποιών δεν διακυβεύεται.

79 Τέλος, σύμφωνα με τα ίδια στοιχεία, ο οικείος δήμος δεν στερείται τη δυνατότητα αλλαγής, τροποποιήσεως ή καταγγελίας της έννομης σχέσεως με την εταιρία στην οποία ανατίθεται η διαχείριση του δημοτικού φαρμακείου προκειμένου να θέσει σε εφαρμογή μια εμπορική πολιτική η οποία βελτιστοποιεί την αναζήτηση του δημοσίου συμφέροντος.

80 Κατά συνέπεια, ελλείψει προσκομίσεως εκ μέρους της Επιτροπής επαρκών αποδεικτικών στοιχείων, η εθνική ρύθμιση σχετικά με τα δημοτικά φαρμακεία δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι στερείται συνοχής.

81 Κατόπιν όλων των ανωτέρω, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η ρύθμιση η οποία αποτελεί το αντικείμενο της προσαπτομένης παραβάσεως είναι κατάλληλη για την επίτευξη του σκοπού που συνίσταται στην εγγύηση του ασφαλούς και με ποιοτικά εχέγγυα εφοδιασμού του πληθυσμού με φάρμακα και, κατ' ακολουθία, της προστασίας της δημόσιας υγείας.

82 Τέταρτον, πρέπει να εξεταστεί μήπως οι περιορισμοί στην ελευθερία εγκαταστάσεως και στην ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων υπερβαίνουν το αναγκαίο για την επίτευξη του εν λόγω σκοπού μέτρο, ήτοι μήπως υφίστανται μέτρα λιγότερο περιοριστικά των ελευθεριών που κατοχυρώνουν τα άρθρο 43 ΕΚ και 56 ΕΚ, τα οποία θα καθιστούσαν δυνατή την επίτευξη του ως άνω σκοπού κατά τρόπο εξίσου αποτελεσματικό.

83 Συναφώς, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι ο εν λόγω σκοπός θα μπορούσε να επιτευχθεί με λιγότερο περιοριστικά μέτρα, όπως η υποχρεωτική παρουσία φαρμακοποιού στο φαρμακείο, η υποχρέωση συνάψεως συμβάσεως ασφαλίσεως ή ένα σύστημα κατάλληλων ελέγχων και αποτελεσματικών κυρώσεων.

84 Εντούτοις, ενόψει του περιθωρίου εκτιμήσεως που διαθέτουν τα κράτη μέλη και το οποίο αναφέρθηκε στη σκέψη 36 της παρούσας αποφάσεως, ένα κράτος μέλος μπορεί να κρίνει ότι υφίσταται κίνδυνος παραβάσεως, στην πράξη, των νομοθετικών διατάξεων που σκοπούν στη διασφάλιση της επαγγελματικής ανεξαρτησίας των φαρμακοποιών, δεδομένου ότι το συμφέρον των μη φαρμακοποιών για την επίτευξη κέρδους δεν μετριάζεται κατά τρόπο ανάλογο προς το συμφέρον των ανεξάρτητων φαρμακοποιών και δεδομένου ότι η εξάρτηση των φαρμακοποιών, ως μισθωτών, από τον έχοντα την εκμετάλλευση του φαρμακείου θα περιόριζε τη δυνατότητά τους να αντιταχθούν στις οδηγίες του έχοντος την εκμετάλλευση.

85 Πάντως, η Επιτροπή, πέραν των γενικών παρατηρήσεων, δεν προσκόμισε κανένα στοιχείο από το οποίο να αποδεικνύεται ποιο συγκεκριμένο σύστημα θα μπορούσε να εγγυηθεί —με την ίδια αποτελεσματικότητα, όπως ο προληπτικός κανόνας περί αποκλεισμού των μη φαρμακοποιών— ότι οι εν λόγω νομοθετικές διατάξεις δεν θα παραβιασθούν στην πράξη, παρά τις επισημάνσεις που εκτίθενται στην προηγούμενη σκέψη της παρούσας αποφάσεως.

86 Επιπλέον, αντίθετα προς τους ισχυρισμούς της Επιτροπής, οι κίνδυνοι για την ανεξαρτησία του επαγγέλματος του φαρμακοποιού δεν μπορούν, επίσης, να αποκλεισθούν κατά τρόπο εξίσου αποτελεσματικό με την επιβολή υποχρεώσεως συνάψεως συμβάσεως ασφαλίσεως, όπως συμβάσεως ασφαλίσεως της αστικής ευθύνης από πταίσμα τρίτου. Συγκεκριμένα, μολονότι το μέτρο αυτό παρέχει τη δυνατότητα στον ασθενή να ζητήσει την αποκατάσταση της ζημίας την οποία ενδεχομένως υπέστη, εντούτοις, η δυνατότητα αυτή παρέχεται εκ των υστέρων και είναι λιγότερη αποτελεσματική από τον ανωτέρω κανόνα, υπό την έννοια ότι ουδόλως εμποδίζει τον οικείο φορέα εκμεταλλεύσεως να ασκεί επιρροή επί των μισθωτών φαρμακοποιών.

87 Υπό τις περιστάσεις αυτές, δεν αποδείχθηκε ότι κάποιο άλλο μέτρο λιγότερο περιοριστικό των ελευθεριών τις οποίες κατοχυρώνουν τα άρθρα 43 ΕΚ και 56 ΕΚ, πλην του κανόνα περί αποκλεισμού των μη φαρμακοποιών, είναι ικανό να διασφαλίσει κατά τρόπο εξίσου αποτελεσματικό το επίπεδο ασφάλειας και ποιότητας του εφοδιασμού του πληθυσμού με φάρμακα το οποίο απορρέει από την εφαρμογή του ως άνω κανόνα.

88 Κατά συνέπεια, η εθνική ρύθμιση είναι κατάλληλη για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού και δεν υπερβαίνει το αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού αυτού μέτρο. Επομένως, πρέπει να γίνει δεκτό ότι οι περιορισμοί που απορρέουν από την εν λόγω ρύθμιση μπορούν να δικαιολογηθούν από τον σκοπό αυτό.

89 Το συμπέρασμα αυτό δεν αναιρείται από την απόφαση της 21ης Απριλίου 2005, C 140/03, Επιτροπή κατά Ελλάδας (Συλλογή 2005, σ. I 3177), την οποία επικαλείται η Επιτροπή και με την οποία το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι η Ελληνική Δημοκρατία, θεσπίζοντας και διατηρώντας σε ισχύ εθνικές διατάξεις οι οποίες εξαρτούν τη δυνατότητα ενός νομικού προσώπου να ιδρύει καταστήματα οπτικών ειδών από την προϋπόθεση, ειδικότερα, η άδεια ιδρύσεως και εκμεταλλεύσεως του καταστήματος αυτού να έχει χορηγηθεί στο όνομα ενός αναγνωρισμένου οπτικού/φυσικού προσώπου και το άτομο που κατέχει την άδεια εκμεταλλεύσεως του καταστήματος να συμμετέχει

με ποσοστό τουλάχιστον 50 % στο εταιρικό κεφάλαιο, καθώς και στα κέρδη και τις ζημίες της εταιρίας, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 43 ΕΚ και 48 ΕΚ.

90 Στο παρόν στάδιο εξελίξεως του κοινοτικού δικαίου, λαμβανομένου υπόψη του όλως ιδιάζοντος χαρακτήρα των φαρμάκων καθώς και της σχετικής αγοράς, οι διαπιστώσεις του Δικαστηρίου στην προπαρατεθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Ελλάδας δεν μπορούν να μεταφερθούν στον τομέα της λιανικής διανομής φαρμάκων. Συγκεκριμένα, σε αντίθεση προς τα οπτικά είδη, τα φάρμακα που χορηγούνται ή λαμβάνονται για θεραπευτικούς σκοπούς μπορούν, παρ' όλ' αυτά, να αποδειχθούν ιδιαιτέρως επιβλαβή για την υγεία, σε περίπτωση που λαμβάνονται χωρίς λόγο ή κατά τρόπο μη σύμφωνο με τις οδηγίες, χωρίς μάλιστα ο καταναλωτής να είναι σε θέση να το αντιληφθεί κατά τη χορήγηση των φαρμάκων. Επιπροσθέτως, πωλήσεις φαρμάκων μη δικαιολογούμενες ιατρικώς συνεπάγονται σπατάλη δημόσιων οικονομικών πόρων η οποία δεν συγκρίνεται με τη σπατάλη που απορρέει από τις αδικαιολόγητες πωλήσεις οπτικών ειδών.

91 Κατόπιν όλων των ανωτέρω, η πρώτη αιτίαση της προσφυγής πρέπει απορριφθεί ως αβάσιμη.

Επί της δεύτερης αιτιάσεως

Επιχειρήματα των διαδίκων

92 Στο πλαίσιο της δεύτερης αιτιάσεως, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι το καθεστώς των δημοτικών φαρμακείων είναι αντίθετο προς τα άρθρα 43 ΕΚ και 56 ΕΚ. Ασφαλώς, το καθεστώς αυτό επιτρέπει στους μη φαρμακοποιούς να εκμεταλλεύονται, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, δημοτικά φαρμακεία, προβλέποντας, για τη διαχείριση αυτών, τη δυνατότητα συστάσεως ανωνύμων εταιριών των οποίων οι εταίροι δεν είναι, κατ' ανάγκη, φαρμακοποιοί. Εντούτοις, η εθνική ρύθμιση εμποδίζει τις επιχειρήσεις

διανομής φαρμάκων να αποκτήσουν μερίδια συμμετοχής στις ως άνω εταιρίες διαχειρίσεως, ο περιορισμός δε αυτός ουδόλως δύναται να δικαιολογηθεί από τους σκοπούς προστασίας της δημόσιας υγείας.

93 Συγκεκριμένα, πρώτον, μια τέτοια ρύθμιση δεν είναι ικανή να εγγυηθεί την επίτευξη των ως άνω σκοπών. Αφενός, στηρίζεται στο εσφαλμένο τεκμήριο ότι μια επιχείρηση διανομής είναι περισσότερο επιρρεπής, κατά την εκμετάλλευση δημοτικού φαρμακείου, στην εξυπηρέτηση του ατομικού της συμφέροντος σε βάρος του γενικού συμφέροντος, απ' ό,τι πρόσωπα τα οποία δεν δραστηριοποιούνται στον τομέα της διανομής φαρμάκων.

94 Αφετέρου, η εν λόγω ρύθμιση στερείται συνοχής, στο μέτρο που επιτρέπει σημαντικές παρεκκλίσεις. Ειδικότερα, ένα πρόσωπο δύναται να γίνει εταίρος σε επιχείρηση διανομής και, παρά το γεγονός αυτό, να εκμεταλλεύεται δημοτικό φαρμακείο, αρκεί να μην κατέχει στην επιχείρηση διανομής θέση διοικήσεως και ελέγχου.

95 Δεύτερον, η απαγόρευση που επιβάλλεται στις επιχειρήσεις διανομής όσον αφορά την απόκτηση μεριδίων συμμετοχής στα δημοτικά φαρμακεία δεν είναι αναγκαία, δεδομένου ότι ο ως άνω σκοπός δύναται να επιτευχθεί με μέτρα λιγότερο περιοριστικά, όπως η υποχρεωτική παρουσία φαρμακοποιού στο φαρμακείο, η υποχρέωση συνάψεως συμβάσεως ασφαλίσεως ή θέσπιση ενός συστήματος κατάλληλων ελέγχων και αποτελεσματικών κυρώσεων.

96 Αντιθέτως, η Ιταλική Δημοκρατία υποστηρίζει ότι η δεύτερη αιτίαση είναι αβάσιμη, για τον λόγο ότι το διάταγμα Bersani κατάργησε την απαγόρευση που ίσχυε για τις επιχειρήσεις διανομής όσον αφορά την απόκτηση μεριδίων συμμετοχής στα δημοτικά φαρμακεία.

97 Εν πάση περιπτώσει, η απαγόρευση αυτή δεν είναι αντίθετη προς το άρθρο 43 ΕΚ, διότι δύναται να δικαιολογηθεί από το γενικό συμφέρον της προστασίας της δημόσιας υγείας. Η εν λόγω απαγόρευση εφαρμόζεται χωρίς διακρίσεις και σκοπεί, κατ' ουσίαν,

να εμποδίσει τις επιχειρήσεις διανομής να προωθούν μέσω των δημοτικών φαρμακείων τα φάρμακα τα οποία εμπορεύονται. Αυτός ο σκοπός γενικού συμφέροντος δεν μπορεί να επιτευχθεί κατά τρόπο εξίσου αποτελεσματικό με άλλα λιγότερο περιοριστικά μέσα.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

98 Καταρχάς, όσον αφορά το επιχείρημα της Ιταλικής Δημοκρατίας που αντλείται από την έκδοση του διατάγματος Bersani, πρέπει να υπομνησθεί ότι, κατά πάγια νομολογία, η ύπαρξη παραβάσεως πρέπει να εκτιμάται με γνώμονα την κατάσταση του κράτους μέλους κατά τη λήξη της προθεσμίας που τάχθηκε με την αιτιολογημένη γνώμη, το δε Δικαστήριο δεν λαμβάνει υπόψη τις μεταβολές που έχουν επέλθει στη συνέχεια (βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 30ής Ιανουαρίου 2002, C-103/00, Επιτροπή κατά Ελλάδας, Συλλογή 2002, σ. I-1147, σκέψη 23, και της 17ης Ιανουαρίου 2008, C-152/05, Επιτροπή κατά Γερμανίας, Συλλογή 2008, σ, I-39, σκέψη 15).

99 Εν προκειμένω, δεν αμφισβητείται ότι, κατά την ημερομηνία εκπνοής της ταχθείσας με την αιτιολογημένη γνώμη προθεσμίας, η εθνική ρύθμιση απαγόρευε στις επιχειρήσεις διανομής την απόκτηση μεριδίων συμμετοχής στις εταιρίες διαχειρίσεως των δημοτικών φαρμακείων, δεδομένου ότι το διάταγμα Bersani εκδόθηκε μετά την ημερομηνία αυτή.

100 Εν συνεχεία, διαπιστώνεται ότι η εθνική ρύθμιση συνεπάγεται, υπό το πρίσμα της παρατεθείσας στις σκέψεις 43 και 46 της παρούσας αποφάσεως νομολογίας, περιορισμούς κατά την έννοια των άρθρων 43 ΕΚ και 56 ΕΚ. Συγκεκριμένα, η εθνική ρύθμιση απαγορεύει σε ορισμένες επιχειρήσεις, ήτοι στις επιχειρήσεις που ασκούν τη δραστηριότητα της διανομής φαρμάκων, την εκ παραλλήλου άσκηση δραστηριότητας στο πλαίσιο δημοτικών φαρμακείων. Ομοίως, η ρύθμιση αυτή εμποδίζει επενδυτές άλλων κρατών μελών πλην της Ιταλικής Δημοκρατίας, οι οποίοι είναι επιχειρήσεις διανομής, να αποκτούν μερίδια συμμετοχής σε ορισμένες εταιρίες, ήτοι στις εταιρίες στις οποίες ανατίθεται η διαχείριση δημοτικών φαρμακείων.

101 Όσον αφορά την ενδεχόμενη δικαιολόγηση αυτών των περιορισμών, καταρχάς, υπενθυμίζεται, ότι η εθνική ρύθμιση εφαρμόζεται χωρίς διακρίσεις λόγω ιθαγενείας και ότι επιδιώκει τον σκοπό που συνίσταται στην εγγύηση του ασφαλούς και με ποιοτικά εχέγγυα εφοδιασμού του πληθυσμού με φάρμακα.

102 Επιπλέον, η ρύθμιση αυτή είναι ικανή να εγγυηθεί την επίτευξη αυτού του σκοπού. Πρώτον, όπως προκύπτει από τις σκέψεις 62 έως 64 της παρούσας αποφάσεως, ένα κράτος μέλος δύναται να θεωρήσει ότι οι επιχειρήσεις διανομής είναι σε θέση να ασκούν κάποια πίεση στους μισθωτούς φαρμακοποιούς με σκοπό να προωθήσουν το συνιστάμενο στην επίτευξη κερδών συμφέρον.

103 Δεύτερον, λαμβανομένων υπόψη των παρατηρήσεων που εκτίθενται στις ίδιες σκέψεις της παρούσας αποφάσεως, το οικείο κράτος μέλος μπορεί να κρίνει, στο πλαίσιο του περιθωρίου εκτίμησης που διαθέτει, ότι οι εξουσίες ελέγχου των δήμων επί των εταιριών στις οποίες ανατίθεται η διαχείριση των δημοτικών φαρμακείων δεν είναι κατάλληλες προς πρόληψη της επιρροής των επιχειρήσεων διανομής επί των μισθωτών φαρμακοποιών.

104 Τρίτον, πρέπει να υπομνησθεί ότι η Επιτροπή δεν προσκόμισε ακριβή και συγκεκριμένα στοιχεία βάσει των οποίων το Δικαστήριο θα μπορούσε να καταλήξει στο συμπέρασμα περί ελλείψεως συνοχής της ρύθμισης την οποία αφορά η δεύτερη αιτίαση ενόψει άλλων εθνικών ρυθμίσεων —όπως η ρύθμιση η οποία επιτρέπει σε ένα πρόσωπο να γίνει εταίρος σε επιχείρηση διανομής και εταίρος σε εταιρία διαχειρίσεως δημοτικού φαρμακείου, αρκεί να μην κατέχει στην πρώτη επιχείρηση θέση διοικήσεως και ελέγχου.

105 Τέλος, όσον αφορά την αναγκαιότητα της εθνικής ρυθμίσεως, διαπιστώνεται ότι, όπως αναφέρθηκε στις σκέψεις 84 έως 86 της παρούσας αποφάσεως, ένα κράτος μέλος μπορεί να θεωρήσει ότι υφίσταται κίνδυνος παραβάσεως ή καταστρατηγήσεως, στην πράξη, των νομοθετικών διατάξεων που σκοπούν στη διασφάλιση της επαγγελματικής ανεξαρτησίας των φαρμακοποιών. Ομοίως, οι κίνδυνοι για την ασφάλεια και την ποιότητα του εφοδιασμού του πληθυσμού με φάρμακα δεν μπορούν να αποτραπούν,

κατά τρόπο εξίσου αποτελεσματικό, με την επιβολή της υποχρεώσεως συνάψεως συμβάσεως ασφαλίσεως, διότι το μέσον αυτό δεν θα εμπόδιζε, κατ' ανάγκη, τον οικείο φορέα εκμεταλλεύσεως να ασκεί επιρροή επί των μισθωτών φαρμακοποιών.

106 Επομένως, η δεύτερη αιτίαση της προσφυγής πρέπει ομοίως να απορριφθεί ως αβάσιμη.

107 Δεδομένου ότι καμία από τις αιτιάσεις που προέβαλε η Επιτροπή προς στήριξη της προσφυγής της δεν είναι βάσιμη, η εν λόγω προσφυγή πρέπει να απορριφθεί στο σύνολό της.

Επί των δικαστικών εξόδων

108 Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα εφόσον υπάρχει σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Στην παρούσα υπόθεση, η Ιταλική Δημοκρατία ζήτησε από το Δικαστήριο να κρίνει την προσφυγή της Επιτροπής απαράδεκτη ή αβάσιμη «με τις συνακόλουθες συνέπειες». Το αίτημα αυτό δεν μπορεί να θεωρηθεί ως αποβλέπον στο να καταδικαστεί η προσφεύγουσα στα δικαστικά έξοδα (βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση της 31ης Μαρτίου 1992, C-255/90 P, Burban κατά Κοινοβουλίου, Συλλογή 1992, σ. I-2253, σκέψη 26). Επομένως, η Επιτροπή και η Ιταλική Δημοκρατία πρέπει να φέρουν τα δικαστικά τους έξοδα.

109 Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 4, του Κανονισμού Διαδικασίας, η Ελληνική Δημοκρατία, το Βασίλειο της Ισπανίας, η Γαλλική Δημοκρατία, η Δημοκρατία της Λεττονίας και η Δημοκρατία της Αυστρίας, ως παρεμβαίνοντες, φέρουν τα δικαστικά τους έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (τμήμα μείζονος συνθέσεως) αποφασίζει:

1) Απορρίπτει την προσφυγή.

2) Η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, η Ιταλική Δημοκρατία, η Ελληνική Δημοκρατία, το Βασίλειο της Ισπανίας, η Γαλλική Δημοκρατία, η Δημοκρατία της Λεττονίας και η Δημοκρατία της Αυστρίας φέρουν τα δικαστικά τους έξοδα.

(υπογραφές)