EUROOPA KOHTU OTSUS (suurkoda)

19. mai 2009 *

Kohtuasjas C-531/06,

mille ese on EÜ artikli 226 alusel 22. detsembril 2006 esitatud liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi,

Euroopa Ühenduste Komisjon, esindajad: E. Traversa ja H. Krämer, keda abistasid advokaadid G. Giacomini ja E. Boglione, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

hageja,

versus

Itaalia Vabariik, esindaja: I. M. Braguglia, keda abistas *avvocato dello Stato* G. Fiengo, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

kostja,

* Kohtumenetluse keel: itaalia.

keda toetavad:

Kreeka Vabariik, esindaja: E. Skandalou, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

Hispaania Kuningriik, esindajad: J. Rodríguez Cárcamo ja F. Díez Moreno, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

Prantsuse Vabariik, esindajad: G. de Bergues ja B. Messmer,

Läti Vabariik, esindajad: E. Balode-Buraka ja L. Ostrovska,

Austria Vabariik, esindajad: C. Pesendorfer ja T. Kröll, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

menetlusse astujad,

EUROOPA KOHUS (suurkoda),

koosseisus: president V. Skouris, kodade esimehed P. Jann, C. W. A. Timmermans, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot ja T. von Danwitz, kohtunikud J. Makarczyk, P. Kūris, E. Juhász, G. Arestis, J. Malenovský (ettekandja), L. Bay Larsen ja P. Lindh,

kohtujurist: Y. Bot,
kohtusekretär: vanemametnik M. Ferreira,

arvestades kirjalikus menetluses ja 3. septembri 2008. aasta kohtuistungil esitatut,

olles 16. detsembri 2008. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Euroopa Ühenduste Komisjon palub oma hagiavalduses Euroopa Kohtul tuvastada, et kuna Itaalia Vabariik jättis kehtima:

– õigusnormid, mille kohaselt võivad eraõiguslikke jaemüügiapteeke hallata vaid füüsilised isikud, kellel on proviisori diplom, ja haldavad äriühingud, mille kõik osanikud/liikmed on proviisorid; ja

– õigusnormid, millest tulenevalt ei ole farmaatsiatoodete müügiga tegelevatel ettevõtjatel (edaspidi „müügiettevõtjad") võimalik omandada osalust kohalike omavalitsusüksuste apteeke haldavates äriühingutes,

siis on Itaalia Vabariik rikkunud EÜ artiklitest 43 ja 56 tulenevaid kohustusi.

2 Euroopa Kohtu presidendi 22. juuni 2007. aasta määrusega lubati Kreeka Vabariigil, Hispaania Kuningriigil, Prantsuse Vabariigil, Läti Vabariigil ning Austria Vabariigil astuda käesolevas kohtuasjas menetlusse Itaalia Vabariigi nõuete toetuseks.

Õiguslik raamistik

Ühenduse õigus

3 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. septembri 2005. aasta direktiivi 2005/36/EÜ kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kohta (ELT L 255, lk 22) põhjenduses 26 on sätestatud:

„Käesolev direktiiv ei kooskõlasta kõiki farmaatsia valdkonna tegevusaladel tegutsema hakkamise ja töötamise nõudeid. Eelkõige peaks jääma liikmesriikide endi otsustada apteekide geograafilise jaotuse ja ravimite müügimonopoli küsimus. Käesolev direktiiv ei muuda liikmesriikide õigus- ja haldusnorme, mis keelavad ettevõtjatel tegutseda teatud proviisori tegevusaladel või kehtestavad nendel tegutsemiseks teatud tingimused."

4 See põhjendus kordab sisuliselt nõukogu 16. septembri 1985. aasta direktiivi 85/432/EMÜ teatavat farmaatsiaalast tegevust käsitlevate õigus- ja haldusnormide kooskõlastamise kohta (EÜT L 253, lk 34; ELT eriväljaanne 06/01, lk 129) põhjenduse 2 ning nõukogu 16. septembri 1985. aasta direktiivi 85/433/EMÜ, mis käsitleb farmaatsiaalaste diplomite, tunnistuste ja muude kvalifikatsiooni tõendavate dokumentide vastastikust tunnustamist ja mis sisaldab meetmeid teatava farmaatsiaalase tegevusega seotud asutamisõiguse kasutamise hõlbustamiseks (EÜT L 253, lk 37; ELT eriväljaanne 06/01, lk 132), põhjenduse 10 sõnastust; need direktiivid tunnistati kehtetuks alates 20. oktoobrist 2007 ning asendati direktiiviga 2005/36.

Siseriiklik õigus

5 Siseriiklikes õigusnormides on ette nähtud kaks apteekide haldamise korda – üks eraapteekide ja teine kohalike omavalitsusüksuste apteekide tarvis.

Eraapteekide süsteem

6 Ravimisektori ümberkorraldamist käsitleva 8. novembri 1991. aasta seaduse nr 362 (edaspidi „seadus nr 362/1991") artiklis 4 on apteegi haldamise eeldusena ette nähtud maakondade ja provintside korraldatud konkursimenetluse läbimine, millest võivad osa võtta vaid kodaniku- ja poliitilisi õigusi omavad ning proviisorite kutseorganisatsiooni kuuluvad liikmesriikide kodanikud.

7 Seaduse nr 362/1991 artiklis 7 on sätestatud:

„1. Eraapteegi haldamise õigus on füüsilistel isikutel vastavalt kehtivatele õigusnormidele ning isikuühingutel ja piiratud vastutusega ühistutel.

2. Lõikes 1 nimetatud äriühingute ainus eesmärk peab olema apteegi haldamine. Kõnealuste ühingute osanikud/liikmed peavad olema proviisorid, kes kuuluvad proviisorite kutseorganisatsiooni ning kellel on kvalifikatsioon, mis on ette nähtud 2. aprilli 1968. aasta seaduse nr 475 (apteegiteenuste suhtes kohaldatavate normide kohta, edaspidi „seadus nr 475/1968") artiklis 12, mida on hiljem muudetud.

3. Ühingu hallatava apteegi juhatamine usaldatakse ühele ühingu juhtimise eest vastutavale osanikule/liikmele.

[…]

5. Iga lõikes 1 nimetatud ühing võib hallata vaid üht apteeki ning saada vastava loa, kui apteek asub provintsis, kus on ühingu registrijärgne asukoht.

6. Igal proviisoril võib olla osalus vaid ühes lõikes 1 nimetatud ühingutest.

7. Eraapteeke võivad hallata üksnes proviisorid, kes kuuluvad selle provintsi proviisorite kutseorganisatsiooni, kus on apteegi asukoht.

[…]

9. Pärandamise teel osaluse omandamise korral lõikes 1 nimetatud ühingus, kui lõike 2 teises lauses sedastatud tingimused ei ole enam täidetud, peab õigusjärglane osaluse võõrandama kolme aasta jooksul osaluse omandamisest. Juhul kui õigusjärglane on pärandaja abikaasa või selle esimese või teise astme otsejoones pärija, pikendatakse nimetatud tähtaega õigusjärglase 30. eluaasta täitumiseni või juhul kui pärimine toimub pärast nimetatud eluaasta täitumist, pikendatakse nimetatud tähtaega kümne aastani alates osaluse omandamisest. Nimetatud kümneaastane tähtaeg on kohaldatav üksnes

siis, kui õigusjärglane asub ühe aasta jooksul osaluse omandamisest alates üliõpilasena õppima proviisori kutsealal riigi ülikoolis või ülikoolis, mis on pädev väljastama sama väärtusega diplomi. […]

10. Lõige 9 on kohaldatav ka siis, kui eraapteeki haldavad õigusjärglased hiljem muudetud seaduse [nr 475/1968] artikli 12 lõike 12 tähenduses.

[…]"

8 Viimati nimetatud sätte kohaselt võivad pärijad omaniku surma korral ühe aasta jooksul kanda apteegi haldamise õigused üle proviisorite kutseorganisatsiooni kuuluvale proviisorile, kes on juba ühe apteegi omanik või keda peetakse varasema konkursimenetluse alusel selleks sobivaks. Nimetatud ajavahemiku vältel on õigusjärglastel õigus jätkata ajutiselt apteegi haldamist juhataja vastutusel.

9 Seaduse nr 362/1991 artikkel 8 sätestab:

„1. Artiklis 7 nimetatud ühingutes osaluse omamisega […] ei ole kooskõlas:

a) ükski muu tegevus ravimite tootmise ja müügi valdkonnas ega ka ravimitega seotud teadusliku teabe levitamise valdkonnas.

[…]”

10 Seaduse nr 475/1968 artikli 12 lõige 8 sätestab:

„Apteegi võib üle anda proviisorite kutseorganisatsiooni kuuluvale proviisorile, kellel on nõutav kvalifikatsioon või kellel on vähemalt kaheaastane ning pädeva tervishoiuasutuse poolt tõestatud kutsealane kogemus.”

Kohalike omavalitsusüksuste apteekide süsteem

11 Kohalike omavalitsusüksuste apteekide suhtes kohaldatava korra raames on apteekide omanikud kohalikud omavalitsusüksused (edaspidi „kohaliku omavalitsusüksuse apteek”). 18. augusti 2000. aasta seadusandliku dekreedi nr 267 artikkel 116 näeb kohalikele omavalitsusüksustele ette võimaluse moodustada selliste apteekide haldamiseks aktsiaseltse, mille aktsionärid ei pruugi olla proviisorid.

12 Selles osas näeb nimetatud dekreedi artikli 116 lõige 1 ette:

„Et osutada avalikke teenuseid ning teostada vajalikke töid teenuste nõuetekohaseks toimimiseks ning et realiseerida infrastruktuure ja teostada muid avalikku huvi pakkuvaid töid, mis ei kuulu kehtivate riiklike ja maakondlike õigusnormide kohaselt muude kohalike omavalitsusüksuste institutsionaalse pädevuse alla, võivad kohalikud omavalitsusüksused moodustada aktsiaseltse avalik-õigusliku enamusosaluse kohustuseta ja seda isegi erandina erisätetest. Asjaomased omavalitsusüksused hoolitsevad

eraõiguslike aktsionäride valiku ning aktsiate võimaliku pakkumismenetluse teel müümise eest. Ühingu põhikirjas peab olema sätestatud kohaliku omavalitsusüksuse kohustus nimetada üks või mitu juhatuse liiget ja audiitorit. […]”

13 24. juuli 2003. aasta otsusega laiendas Corte costituzionale nimetatud ühingutele seaduse nr 362/1991 artiklis 8 sätestatud keeldu tegeleda samaaegselt müügiga, mis kuni selle ajani oli kehtinud vaid eraapteeke haldavatele äriühingutele.

14 Samaaegne tegelemine ravimite hulgimüügiga ning ravimite jaemüügiga keelati ka 24. aprilli 2006. aasta seadusandliku dekreedi nr 219 – millega võeti siseriiklikusse õigusesse üle direktiiv 2001/83/EÜ (ja seda muutvad hilisemad direktiivid) inimtervishoius kasutatavaid ravimeid käsitlevate ühenduse eeskirjade kohta ja direktiiv 2003/94/EÜ (*Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* nr 142 regulaarne lisa, 21.6.2006) – artikli 100 lõikega 2.

4. juuli 2006. aasta dekreetseadus nr 223

15 Siseriiklikke apteeke käsitlevaid õigusnorme muudeti 4. juuli 2006. aasta dekreetseadusega nr 223, mis puudutab kiireloomulisi sätteid majandusliku ja sotsiaalse elavdamise, riiklike kulude piiramise ja ratsionaliseerimise, tulude valdkonnas sekkumise ja maksupettustega võitlemise kohta – nn Bersani dekreediga.

16 Eelkõige tühistati Bersani dekreedi artikliga 5 seaduse nr 362/1991 artikli 7 lõiked 5–7 ning 24. aprilli 2006. aasta dekreedi nr 219 artikli 100 lõige 2; samuti muudeti nimetatud seaduse artikli 8 lõike 1 punkti a, millest jäeti välja sõnad „ja müügi”.

Kohtueelne menetlus

17 Leides, et Itaalia apteekide haldamise kord ei olnud kooskõlas EÜ artiklitega 43 ja 56, algatas komisjon EÜ artikli 226 esimeses lõigus ette nähtud liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluse. Vastavalt sellele sättele ning pärast 21. märtsil 2005 Itaalia Vabariigile tähtaja andmist oma märkuste esitamiseks esitas komisjon 13. detsembril 2005 põhjendatud arvamuse, milles kutsus seda liikmesriiki üles võtma vajalikud meetmed täitmaks oma EÜ asutamislepingust tulenevaid kohustusi kahekuulise tähtaja jooksul alates kõnealuse arvamuse saamisest. Kuna Itaalia ametiasutuste poolt kõnealusele põhjendatud arvamusele antud vastus komisjoni ei rahuldanud, otsustas ta esitada käesoleva hagi.

Vastuvõetavus

18 Itaalia Vabariik on esitanud komisjoni hagi vastu kolm vastuvõetamatuse vastuväidet.

19 Esiteks ei ole tema väitel apteekide omandi reservatsioon üksnes proviisori diplomiga füüsilistele isikutele (edaspidi „proviisorid”) ja ainuüksi sellistele haldavatele äriühingutele, kelle kõik liikmed/osanikud on proviisorid, ette nähtud mitte üksnes Itaalia õiguskorras, vaid enamikus liikmesriikides. Seega oleks vaja, et komisjoni seisukoht oleks määratletud üheselt kõikide liikmesriikide õiguskordade suhtes, vältides vahetegemist liikmesriikide või õiguskordade vahel.

20 Teiseks viitab komisjon Itaalia Vabariigi väitel peaasjalikult EÜ artiklite 43 ja 56 rikkumisele, kuid ei võta arvesse direktiive, millega rakendati asutamisvabadus. Direktiivid aga sisaldavad sõnaselgeid sätteid, milles kinnitatakse farmaatsiasektorile juurdepääsu tingimused, mis ei ole veel ühtlustatud, sedastades, et kõnealune

regulatsioon kuulub liikmesriikide pädevusse. Neil asjaoludel peaks komisjon täpsemalt ja konkreetsemalt määratlema etteheidetava ühenduse õiguse rikkumise, kuna proviisorite rolli reguleerides on Itaalia Vabariik enda arvates kõnealuseid direktiive ning nendes sisalduvat liikmesriikide pädevuse reservatsiooni nõuetekohaselt kohaldanud.

21 Kolmandaks leiab Itaalia Vabariik, et Bersani dekreediga tehtud muudatusega tühistati müügiettevõtjatele kehtinud apteeke haldavates äriühingutes osaluse omamise keeld. Komisjon arvab sellele vaatamata, et Itaalia kohtud võivad kõnealust keeldu endiselt kohaldada. Seega ei ole kohustuste etteheidetav rikkumine konkreetne ja tegelik, vaid tuleneb kõnealuste kohtute tulevastest ja oletuslikest otsustest.

22 Need argumendid tuleb tagasi lükata.

23 Mis puudutab esimest vastuvõetamatuse vastuväidet, siis tuleb meelde tuletada, et komisjoni ülesanne on talle EÜ artikliga 211 usaldatud ülesande täitmise raames teostada järelevalvet asutamislepingu sätete kohaldamise üle ning kontrollida, kas liikmesriigid on tegutsenud vastavalt neile sätetele. Kui komisjon leiab, et liikmesriik on nimetatud sätteid rikkunud, siis on tema ülesanne hinnata, kas on vaja algatada menetlus selle liikmesriigi vastu, teha kindlaks, milliseid sätteid liikmesriik on rikkunud ning valida hetk, mil alustada liikmesriigi kohustuste rikkumise menetlust, kusjuures kaalutlused, mis on nende valikute puhul määravad, ei mõjuta hagi vastuvõetavust (vt 18. juuni 1998. aasta otsus kohtuasjas C-35/96: komisjon *vs.* Itaalia, EKL 1998, lk I-3851, punkt 27, ja 8. detsembri 2005. aasta otsus kohtuasjas C-33/04: komisjon *vs.* Luksemburg, EKL 2005, lk I-10629, punkt 66).

24 Seda kaalutlusruumi arvestades on komisjonil vabadus algatada liikmesriigi kohustuste rikkumise menetlus ainult mõningate nende liikmesriikide vastu, kes on ühenduse õiguse järgimise vaatepunktist võrreldavas olukorras. Ta võib seega eeskätt otsustada

algatada liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluse teiste liikmesriikide vastu mõnel hilisemal ajahetkel, pärast esimeste menetluste lahenduse teadasaamist.

25 Mis puudutab teist ja kolmandat vastuvõetamatuse vastuväidet, millele Itaalia Vabariik tugineb, siis tuleb tuvastada esiteks, et komisjon on nii oma hagis kui ka repliigis piisavalt täpselt kirjeldanud etteheidetavat kohustuste rikkumist. Teiseks on küsimus, kas liikmesriigi käitumist tuleb hinnata arvestades EÜ artikleid 43 ja 56 või direktiive, millega neid artikleid rakendatakse, seotud kohtuasja sisulise poolega. Sama kehtib seoses küsimusega, kas etteheidetav kohustuste rikkumine oli selle hindamise seisukohalt asjakohasel hetkel olemas.

26 Sellest tulenevalt tuleb komisjoni esitatud hagi lugeda vastuvõetavaks.

Sisulised küsimused

Esimene etteheide

Poolte argumendid

27 Komisjon väidab, et nähes ette eeskirja, mis takistab proviisori diplomita füüsilistel isikutel ning sellistel juriidilistel isikutel, kelle osanikud/liikmed ei ole ainuüksi proviisorid, hallata apteeke (edaspidi „proviisori kvalifikatsioonita isikute välistamise eeskiri"), rikuvad siseriiklikud õigusnormid EÜ artikleid 43 ja 56.

28 See eeskiri kujutab endast komisjoni väitel piirangut nimetatud artiklite tähenduses, mis saab olla õigustatav üksnes ülekaaluka üldise huviga ja eeskätt rahvatervise kaitse eesmärgiga.

29 Kuid esiteks ei ole proviisori kvalifikatsioonita isikute välistamise eeskiri sobiv sellise eesmärgi saavutamise tagamiseks, sest see tugineb ekslikul eeldusel, et apteeki haldav proviisor kalduks vähem eelistama oma isiklikke huve üldistele huvidele kui proviisori kvalifikatsioonita isik.

30 Teiseks lähevad nimetatud õigusnormid kaugemale sellest, mis on vajalik rahvatervise kaitse eesmärgi saavutamiseks, sest nimetatud eesmärki oleks võimalik saavutada EÜ artiklites 43 ja 56 sätestatud vabadusi vähem piiravate meetmetega, näiteks proviisori apteegis viibimise kohustusega, kindlustuslepingu sõlmimise kohustusega või asjakohaste kontrollide ning tõhusate sanktsioonide süsteemiga.

31 Itaalia Vabariik, keda toetavad Kreeka Vabariik, Hispaania Kuningriik, Prantsuse Vabariik, Läti Vabariik ja Austria Vabariik, väidab, et siseriiklikud apteekide haldamist käsitlevad õigusnormid ei riku EÜ artikleid 43 ja 56.

32 Esiteks tuleb märkida, et ühenduse õigus jätab farmaatsiasektori reguleerimise liikmesriikide pädevusse, v.a diplomite, tunnistuste ja muude kvalifikatsiooni tõendavate dokumentide vastastikuse tunnustamise küsimustes.

33 Lisaks on nimetatud siseriiklikest õigusnormidest tulenevad piirangud õigustatud üldise huviga kaitsta rahvatervist. Neid õigusnorme kohaldatakse diskrimineerimata

ning need tagavad selle, et elanikkonna regulaarne ravimitega varustamine oleks olulisem majanduslikest kaalutlustest. Haldamisel peetakse tervisekaitse huvi järjekindlalt majanduslikest eesmärkidest olulisemaks vaid juhul, kui apteekide omanikel, kes mõjutavad apteekide haldamist, on teadmised ja täielik erialane kogemus.

34 Lõpetuseks märgivad nimetatud liikmesriigid, et teised vähem piiravad meetmed ei võimaldaks saavutada üldise huvi eesmärke sama tõhusalt kui siseriiklikes õigusnormides valitud meede.

Euroopa Kohtu hinnang

– Sissejuhatavad märkused

35 Esiteks tuleneb nii Euroopa Kohtu praktikast kui ka EÜ artikli 152 lõikest 5 ja direktiivi 2005/36 põhjendusest 26, et ühenduse õigus ei kahanda liikmesriikide pädevust oma sotsiaalkindlustussüsteemide korraldamisel ja eeskätt selliste sätete vastuvõtmisel, mis on ette nähtud tervishoiuteenuste korraldamiseks, nagu apteegiteenused. Liikmesriigid peavad selle pädevuse teostamisel siiski järgima ühenduse õigust, eelkõige vaba liikumist reguleerivaid asutamislepingu sätteid, sh asutamisvabadust ja kapitali vaba liikumist reguleerivaid sätteid. Need sätted keelavad liikmesriikidel kehtestada või jätta kehtima kõnesolevate vabaduste õigustamatuid piiranguid tervishoiu valdkonnas (vt selle kohta 16. mai 2006. aasta otsus kohtuasjas C-372/04: Watts, EKL 2006, lk I-4325, punktid 92 ja 146, ning 10. märtsi 2009. aasta otsus kohtuasjas C-169/07: Hartlauer, EKL 2009, lk I-1721, punkt 29).

36 Nimetatud kohustuse järgimise hindamisel tuleb arvestada asjaolu, et isikute tervis ja elu on esmase tähtsusega asutamislepinguga kaitstava vara ja huvide hulgas ning liikmesriigi otsustada on see, millisel tasemel ta kavatseb rahvatervise kaitse tagada ja kuidas selline tase saavutatakse. Kuna see tase võib liikmesriigiti varieeruda, tuleb tunnustada liikmesriikide kaalutlusruumi olemasolu (vt selle kohta 11. detsembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-322/01: Deutscher Apothekerverband, EKL 2003, lk I-14887, punkt 103; 11. septembri 2008. aasta otsus kohtuasjas C-141/07: komisjon *vs.* Saksamaa, EKL 2008, lk I-6935, punkt 51, ja eespool viidatud kohtuotsus Hartlauer, punkt 30).

37 Teiseks tuleb tuvastada, et direktiivis 2005/36 ega üheski teises asutamislepinguga tagatud liikumisvabadusi rakendavas meetmes ei ole ette nähtud farmaatsia valdkonna tegevusaladele juurdepääsu tingimusi, mis täpsustaksid nende isikute ringi, kellel on õigus apteeki hallata. Seetõttu tuleb siseriiklikke õigusnorme uurida üksnes asutamislepingu sätteid arvestades.

38 Kolmandaks tuleb märkida, et kord, mida kohaldatakse ravimite jaemüügiga tegelevatele isikutele, erineb liikmesriigiti. Kui teatud liikmesriikides võivad apteeke omada ja hallata üksnes sõltumatud proviisorid, siis teistes liikmesriikides on lubatav, et apteegi omanikuks on sõltumatu proviisori staatuseta isikud, kes usaldavad apteegi haldamise palgatöötajatest proviisoritele.

39 Kuivõrd komisjon heidab Itaalia Vabariigile ette nii EÜ artikli 43 kui ka 56 rikkumist, siis tuleb neljandaks uurida, kas asjaomaseid siseriiklikke õigusnorme tuleb hinnata asutamisvabadust käsitlevaid või kapitali vaba liikumist käsitlevaid õigusnorme arvestades.

40 Selles osas tuleb meelde tuletada, et kui uuritavad õigusnormid puudutavad osalust, mis võimaldab osaluse omanikul kindlalt mõjutada asjaomase äriühingu otsuseid ja otsustada selle tegevuse üle, siis on kohaldatavad asutamisvabadust käsitlevad sätted

(13. aprilli 2000. aasta otsus kohtuasjas C-251/98: Baars, EKL 2000, lk I-2787, punktid 21 ja 22, samuti 21. novembri 2002. aasta otsus kohtuasjas C-436/00: X ja Y, EKL 2002, lk I-10829, punktid 37 ja 66–68). Kui asjaomaseid õigusnorme ei kohaldata üksnes selliste osaluste suhtes, mis võimaldavad kindlalt mõjutada teatud äriühingu otsuseid ja otsustada selle tegevuse üle, siis tuleb neid siiski uurida arvestades nii EÜ artiklit 43 kui ka 56 (vt selle kohta 12. detsembri 2006. aasta otsus kohtuasjas C-446/04: Test Claimants in the FII Group Litigation, EKL 2006, lk I-11753, punktid 36 ja 38, ja 24. mai 2007. aasta otsus kohtuasjas C-157/05: Holböck, EKL 2007, lk I-4051, punktid 23 ja 25).

41 Käesolevas kohtuasjas tuleb märkida, et komisjon peab oma hagis silmas kahte eri hüpoteesi, mille suhtes kõnealuseid siseriiklikke õigusnorme kohaldatakse. Ühelt poolt peab komisjon silmas olukorda, kus sellised õigusnormid takistavad proviisori kvalifikatsioonita isikutel omandada apteeke haldavates äriühingutes olulist osalust, mis võimaldaks neil kindlalt mõjutada nimetatud äriühingu otsuseid. Teiselt poolt puudutavad komisjoni etteheited olukorda, kus nimetatud õigusnormid takistavad teiste liikmesriikide investoritel, kes ei ole proviisorid, omandada nimetatud äriühingutes väiksemat osalust, mis sellist mõju ei anna.

42 Neil asjaoludel tuleb siseriiklikke õigusnorme uurida nii EÜ artiklit 43 kui ka 56 arvestades.

– Asutamisvabaduse ja kapitali vaba liikumise piirangute olemasolu

43 Vastavalt väljakujunenud kohtupraktikale keelab EÜ artikkel 43 kõik siseriiklikud meetmed, mis isegi siis, kui neid kohaldatakse kodakondsuse alusel diskrimineerimata,

võivad takistada asutamislepinguga tagatud asutamisvabaduse teostamist ühenduse kodanike poolt või muuta selle neile vähem atraktiivseks (vt eelkõige 31. märtsi 1993. aasta otsus kohtuasjas C-19/92: Kraus, EKL 1993, lk I-1663, punkt 32, ja 14. oktoobri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-299/02: komisjon *vs.* Madalmaad, EKL 2004, lk I-9761, punkt 15).

44 Mis puudutab EÜ artiklit 43, siis selle sätte tähenduses kujutavad endast piirangut eeskätt õigusnormid, mis seavad teise liikmesriigi ettevõtja vastuvõtvas liikmesriigis asutamise eeltingimuseks eelneva loa väljastamise ning mis reserveerivad füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsemise õiguse teatavatele ettevõtjatele, kes vastavad kindlaksmääratud nõuetele, mille alusel väljastatakse nimetatud luba. Sellised õigusaktid pärsivad või isegi takistavad teiste liikmesriikide ettevõtjatel vastuvõtvas liikmesriigis püsiva tegevuskoha kaudu tegutseda (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus Hartlauer, punktid 34, 35 ja 38).

45 Proviisori kvalifikatsioonita isikute välistamise eeskiri kujutab endast sellist piirangut, kuna sellega reserveeritakse apteekide haldamine üksnes proviisoritele, jättes teised ettevõtjad ilma juurdepääsust sellisele füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsemisele asjaomases liikmesriigis.

46 Mis puudutab EÜ artiklit 56, siis tuleb meenutada, et piirangut selle artikli lõike 1 tähenduses kujutavad endast siseriiklikud meetmed, mis võivad takistada või piirata asjaomastes ettevõtjates osaluse omandamist või mis võivad pärssida teiste liikmesriikide investorite investeeringuid selliste ettevõtjate kapitali (vt 23. oktoobri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-112/05: komisjon *vs.* Saksamaa, EKL 2007, lk I-8995, punkt 19, ja 6. detsembri 2007. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-463/04 ja C-464/04: Federconsumatori jt, EKL 2007, lk I-10419, punkt 21).

47 Käesolevas kohtuasjas näevad siseriiklikud õigusnormid ette, et apteeki haldava äriühingu osanikud/liikmed saavad olla üksnes proviisorid. Sellised õigusnormid takistavad seeläbi teiste liikmesriikide investoritel, kes ei ole proviisorid, omandada sellist liiki äriühingutes osalust.

48 Seetõttu kehtestatakse nimetatud õigusnormidega piirangud EÜ artikli 43 ja artikli 56 lõike 1 tähenduses.

– Asutamisvabaduse ja kapitali vaba liikumise piirangute õigustatus

49 Asutamisvabaduse ja kapitali vaba liikumise piirangud, mida kohaldatakse kodakondsuse alusel diskrimineerimata, võivad olla õigustatud ülekaaluka üldise huviga, kui need on seatud eesmärgi saavutamiseks sobivad ning kui need ei lähe kaugemale sellest, mis on asjaomase eesmärgi saavutamiseks vajalik (vt 25. jaanuari 2007. aasta otsus kohtuasjas C-370/05: Festersen, EKL 2007, lk I-1129, punkt 26, ja eespool viidatud kohtuotsus Hartlauer, punkt 44).

50 Käesolevas kohtuasjas tuleb tuvastada esiteks, et siseriiklikke õigusnorme kohaldatakse kodakondsuse alusel diskrimineerimata.

51 Teiseks on rahvatervise kaitse üks ülekaalukatest üldistest huvidest, mis võib õigustada selliste asutamislepingus tagatud liikumisvabaduste piiranguid nagu asutamisvabadus (vt eelkõige eespool viidatud kohtuotsus Hartlauer, punkt 46) ja kapitali vaba liikumine.

52 Täpsemalt võivad nimetatud vabaduste piirangud olla õigustatud eesmärgiga tagada elanikkonna kindel ja kvaliteetne ravimitega varustamine (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus Deutscher Apothekerverband, punkt 106, ning eespool viidatud 11. septembri 2008. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Saksamaa, punkt 47).

53 Kolmandaks tuleb uurida, kas proviisori kvalifikatsioonita isikute välistamise eeskiri on sellise eesmärgi tagamiseks sobiv.

54 Selles osas on tähtis, et juhul, kui on kartusi seoses isikute tervist ähvardava ohu olemasolu või tõsidusega, saaks liikmesriik võtta kaitsemeetmed, ilma et ta peaks ootama, et sellise ohu tegelikkus oleks täielikult tõendatud. Lisaks võib liikmesriik võtta meetmed, mis vähendavad võimalikult oluliselt ohtu rahvatervisele (vt selle kohta 5. juuni 2007. aasta otsus kohtuasjas C-170/04: Rosengren jt, EKL 2007, lk I-4071, punkt 49), sh täpsemalt ohtu elanikkonna kindlale ja kvaliteetsele ravimitega varustamisele.

55 Neil asjaoludel tuleb rõhutada ravimite väga erilist laadi, kuivõrd nende teraapiline mõju eristab neid oluliselt teistest kaupadest (vt selle kohta 21. märtsi 1991. aasta otsus kohtuasjas C-369/88: Delattre, EKL 1991, lk I-1487, punkt 54).

56 Sellise teraapilise mõju tagajärg on see, et kui ravimeid tarvitatakse vajaduseta või vääralt, võivad nad tervist oluliselt kahjustada, ilma et patsient oleks võimeline sellest nende manustamise hetkel aru saama.

57 Ravimite ületarbimine või väär tarvitamine toob lisaks kaasa finantsvahendite raiskamise, mis on seda enam kahjustav, et farmaatsiasektor põhjustab olulisi kulusid ning peab vastama üha kasvavale vajadusele, samas kui tervishoius kasutatavad finantsvahendid ei saa rahastamisviisist olenemata olla piiramatud (vt analoogia alusel haiglaraviteenuste kohta 13. mai 2003. aasta otsus kohtuasjas C-385/99: Müller-Fauré ja van Riet, EKL 2003, lk I-4509, punkt 80, samuti eespool viidatud kohtuotsus Watts, punkt 109). Selles osas tuleb märkida, et nende finantsvahendite ja farmaatsiasektoris

tegutsevate ettevõtjate kasumi vahel on otsene seos, sest enamikus liikmesriikides katavad retsepti alusel müüdavaid ravimeid asjaomased haigekassad.

58 Arvestades sellist ohtu rahvatervise ning sotsiaalkindlustussüsteemide finantstasakaalu jaoks, võivad liikmesriigid kehtestada ravimite jaemüügiga tegelevatele isikutele rangeid nõudeid, seda eeskätt ravimite turustamise ning kasumi taotlemise osas. Eeskätt võivad nad ravimite jaemüügi reserveerida põhimõtteliselt ainuüksi proviisoritele ja seda tagatiste tõttu, mida proviisorid peavad pakkuma ning teabe tõttu, mida nad peavad olema võimelised tarbijale andma (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus Delattre, punkt 56).

59 Selles osas, arvestades liikmesriikide õigust otsustada rahvatervise kaitse taseme üle, tuleb möönda, et liikmesriigid võivad nõuda, et ravimeid müüksid proviisorid, kes on tegelikult ametialaselt sõltumatud. Liikmesriigid võivad samuti võtta selliseid meetmeid, mis välistavad või vähendavad sellise sõltumatuse kahjustamise ohtu, kui selline kahjustamine mõjutaks elanikkonna ravimitega varustamise kindlust ja kvaliteeti.

60 Selles kontekstis tuleb eristada apteegi võimalike omanike kolme kategooriat: proviisori kvalifikatsiooniga füüsilised isikud, farmaatsiatoodete sektoris tootjate või hulgimüüjatena tegutsevad isikud ning isikud, kes ei ole proviisorid ning kes nimetatud sektoris ei tegutse.

61 Mis puudutab apteegi sellist omanikku, kellel on proviisori kvalifikatsioon, siis ei saa eitada, et sarnaselt teiste isikutega on tema eesmärk saada kasumit. Kuna tegemist on elukutselise proviisoriga, siis eeldatakse, et ta haldab apteeki mitte üksnes majanduslikku eesmärki silmas pidades, vaid ka professionaalsest vaatepunktist lähtudes. Tema

kasumi saamisele suunatud isiklikku huvi tasakaalustab seega tema väljaõpe, kutsealane kogemus ning temal lasuv vastutus, sest õigusaktidest või ametieetikast tulenevate eeskirjade võimalik rikkumine ei vähenda mitte üksnes tema investeeringu väärtust, vaid kahjustab ka tema enda kutsealast eksistentsi.

62 Erinevalt proviisoritest ei ole proviisori kvalifikatsioonita isikutel nende määratlusest lähtudes väljaõpet, kogemust ja vastutust, mis oleks proviisorite omaga võrreldav. Neil asjaoludel tuleb tuvastada, et nende pakutavad tagatised ei ole samad, mis proviisorite puhul.

63 Seetõttu võib liikmesriik asuda oma käesoleva kohtuotsuse punktis 36 nimetatud kaalutlusruumi raames seisukohale, et erinevalt proviisori hallatavast apteegist võib apteegi haldamine proviisori kvalifikatsioonita isiku poolt kujutada endast ohtu rahvatervisele, eeskätt ravimite jaemüügi kindlusele ja kvaliteedile, sest kasumi taotlemist sellise haldamise raames ei piira niisugused ohjeldavad elemendid nagu käesoleva kohtuotsuse punktis 61 nimetatud elemendid, mis iseloomustavad proviisorite tegevust (vt analoogia alusel sotsiaalhoolekandeteenuste kohta 17. juuni 1997. aasta otsus kohtuasjas C-70/95: Sodemare jt, EKL 1997, lk I-3395, punkt 32).

64 Nii on liikmesriigil eeskätt lubatud viidatud kaalutlusruumi raames hinnata, kas selline oht on olemas seoses farmaatsiatoodete tootjate ja hulgimüüjatega, sest viimased võiksid kahjustada palgatöölistest proviisorite sõltumatust, õhutades neid edendama selliste ravimite müüki, mida nad ise toodavad või turustavad. Samuti võib liikmesriik hinnata, kas sellised apteegi haldajad, kellel ei ole proviisori kvalifikatsiooni, võivad kahjustada palgatöölistest proviisorite sõltumatust, õhutades neid läbi müüma ravimeid, mille ladustamine ei ole enam tulutoov, või kas selliste apteegi haldajate puhul esineb oht, et vähendatakse tegevuskulusid, mis võib mõjutada ravimite jaemüügi toimumise viisi.

65 Teise võimalusena väidab komisjon, et käesolevas kohtuasjas ei ole proviisori kvalifikatsioonita isikute välistamise eeskiri õigustatud üldise huviga, sest selle eesmärgi taotlemise viis ei ole koherentne.

66 Selles osas tuleneb Euroopa Kohtu praktikast, et siseriiklikud õigusaktid on viidatud eesmärgi saavutamise tagamiseks sobivad üksnes juhul, kui need vastavad tõepoolest huvile saavutada see eesmärk koherentselt ja süstemaatiliselt (vt 6. märtsi 2007. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-338/04, C-359/04 ja C-360/04: Placanica jt, EKL 2007, lk I-1891, punktid 53 ja 58; 17. juuli 2008. aasta otsus kohtuasjas C-500/06: Corporación Dermoestética, EKL 2008, lk I-5785,punktid 39 ja 40, samuti eespool viidatud kohtuotsus Hartlauer, punkt 55).

67 Selles kontekstis tuleb märkida, et siseriiklikud õigusnormid ei välista absoluutselt apteekide haldamist proviisori kvalifikatsioonita isikute poolt.

68 Nimelt näevad seaduse nr 362/1991 artikli 7 lõiked 9 ja 10 erandina ette, et proviisori õigusjärglased, kellel endal ei ole proviisori kvalifikatsiooni, võivad päritud apteeki hallata ajavahemiku vältel, mis vastavalt pärijate isiklikule olukorrale võib kesta ühe aasta, kolm aastat või kümme aastat.

69 Komisjon ei ole siiski tõendanud, et see erand kahjustaks siseriiklike õigusnormide koherentsust.

70 Esiteks on see õigustatud, arvestades kadunud proviisori pereliikmete õiguste ning õiguspäraste varaliste huvidega. Selles osas tuleb märkida, et liikmesriigid võivad asuda seisukohale, et proviisori pärijate huvid ei kahjusta nende vastavatest õiguskordadest tulenevaid nõudeid ja tagatisi, millele proviisori kvalifikatsiooniga apteegi haldajad peavad vastama. Selles kontekstis tuleb eeskätt arvestada asjaoluga, et päritud apteeki tuleb hallata kogu üleminekuperioodi vältel diplomeeritud proviisori vastutusel. Sellest

tulenevalt ei saa pärijaid selles kontekstis samastada teiste haldajatega, kellel ei ole proviisori kvalifikatsiooni.

71 Lisaks tuleb märkida, et nimetatud erandi mõju on ajaliselt piiratud. Nimelt peavad pärijad üldreeglina andma apteegi haldamise õigused proviisorile üle vaid üheaastase tähtaja jooksul. Üksnes juhul, kui tegemist on osalusega apteeki haldavas äriühingus, mille osanikud/liikmed on proviisorid, on õigusjärglastel osaluse üleandmiseks pikem tähtaeg, milleks on kolm aastat osaluse omandamisest alates.

72 Nende erandite eesmärk on võimaldada õigusjärglastel anda apteek proviisorile üle mõistliku tähtaja jooksul.

73 Lõpetuseks, ehkki seaduse nr 362/1991 artikli 7 lõiked 9 ja 10 annavad teatud pärijatele kümneaastase tähtaja apteegi üleandmiseks – seda tähtaega võiks pidada ebamõistlikuks –, tuleb märkida, et arvestades seda äärmiselt kitsast kohaldamisala, mis piirdub juhuga, mil kadunud proviisori õigusjärglane on pärandaja abikaasa või selle esimese või teise astme otsejoones pärija, kes peab ühe aasta jooksul apteegi omandamisest alates asuma üliõpilasena õppima proviisori kutseala, ei ole see säte piisav otsustamaks, et asjaomased siseriiklikud õigusnormid ei ole koherentsed.

74 Komisjon ei ole tõendanud ka seda, et siseriiklikud õigusnormid ei ole koherentsed seetõttu, et need lubavad teatud proviisori kvalifikatsioonita isikutel hallata kohalike omavalitsusüksuste apteeke, kuna neis nähakse ette võimalus, et kohalikud omavalitsusüksused moodustavad selliste apteekide haldamiseks aktsiaseltse, mille aktsionärid ei ole tingimata ainult proviisorid.

75 Esiteks ei võimalda miski toimikus väita, et kohalike omavalitsusüksuste puhul, kellel on avaliku võimu eelisõiguste omaniku staatus, esineks oht, et nad juhinduvad konkreetsest kaubanduslikust eesmärgist ning haldavad kohalike omavalitsusüksuste apteeke rahvatervise nõudeid eirates.

76 Lisaks sellele ei ole komisjon vaidlustanud teavet, mida Itaalia Vabariik Euroopa Kohtule on esitanud ja millega soovitakse tõendada, et kohalikel omavalitsusüksustel on laiaulatuslik järelevalvepädevus kohalike omavalitsusüksuste apteekide haldamise ülesandega äriühingute üle ning et see pädevus võimaldab neil tagada üldise huvi kaitse.

77 Selle teabe kohaselt jääb asjaomane kohalik omavalitsusüksus apteekide omanikuks, ta määratleb apteegiteenuse nimetatud apteekides haldamise konkreetsed eeskirjad ning algatab pakkumismenetluse, valimaks apteegi haldamise ülesandega äriühingu aktsionäri, kusjuures nimetatud eeskirjade järgimist tagavad sätted sisalduvad nii pakkumiskutses kui ka lepingulistes instrumentides, mis reguleerivad õigussuhteid kohaliku omavalitsusüksuse ja asjaomase äriühingu vahel.

78 Lisaks sellele tuleneb teabest, mida Itaalia Vabariik esitas ning mida ei vaidlustata, et kohalikul omavalitsusüksusel säilib pädevus nimetada üks või mitu kohaliku omavalitsusüksuse apteegi haldamise ülesandega äriühingu juhatuse liiget ja audiitorit ning et ta osaleb seeläbi otsuste tegemises ning äriühingu tegevuse sisejärelevalves. Sel moel nimetatud isikud on pädevad kontrollima, et nimetatud kohaliku omavalitsusüksuse apteek järgiks järjepidevalt üldist huvi, ning vältima palgatöötajatest proviisorite ametialase sõltumatuse kahjustamist.

79 Lõpetuseks tuleneb sellest samast teabest, et asjaomane kohalik omavalitsusüksus ei kaota võimalust muuta või lõpetada õigussuhet kohaliku omavalitsusüksuse apteegi haldamise ülesandega äriühinguga, et rakendada äripoliitikat, mis aitab paremini tagada avaliku huvi.

80 Kuna komisjon ei ole esitanud piisavalt tõendeid, ei saa seetõttu asuda seisukohale, et kohalike omavalitsusüksuste apteeke käsitlevad siseriiklikud õigusnormid ei ole koherentsed.

81 Kõike eelnevat arvestades tuleb märkida, et etteheidetava kohustuste rikkumise esemeks olevad siseriiklikud õigusnormid on sobivad tagama selle eesmärgi saavutamise, mis seisneb elanikkonna kindla ja kvaliteetse ravimitega varustamise tagamises ja seega rahvatervise kaitse tagamises.

82 Neljandaks tuleb uurida, kas asutamisvabaduse ja kapitali vaba liikumise piirangud ei lähe kaugemale sellest, mis on nimetatud eesmärgi saavutamiseks vajalik, st kas ei leidu EÜ artiklitega 43 ja 56 tagatud vabadusi vähem piiravaid meetmeid, mis võimaldaksid saavutada selle eesmärgi sama tõhusalt.

83 Selles osas väidab komisjon, et nimetatud eesmärki on võimalik saavutada selliste vähem piiravate meetmetega nagu proviisori apteegis viibimise kohustusega, kindlustuslepingu sõlmimise kohustusega või asjakohaste kontrollide ning tõhusate sanktsioonide süsteemiga.

84 Arvestades käesoleva kohtuotsuse punktis 36 viidatud liikmesriikidele jäetud kaalutlusruumi, võib liikmesriik siiski asuda seisukohale, et esineb oht, et proviisorite ametialase sõltumatuse tagamise eesmärgiga õiguseeskirju tegelikkuses eiratakse, sest proviisori kvalifikatsioonita isiku kasumi saamise huvi ei ole tasakaalus, nagu on sõltumatute proviisorite vastav huvi, ning et haldajale proviisorite kui palgatööliste allutamine võib viimastel muuta raskemaks haldaja juhistele vastuolemise.

85 Kuid komisjon ei ole lisaks üldist laadi kaalutlustele esitanud mingit sellist teavet, mis tõendaks, milline konkreetne süsteem võimaldaks tagada – sama tõhusalt nagu proviisori kvalifikatsioonita isikute välistamise eeskiri –, et kõnealuseid õiguseeskirju tegelikkuses ei eirataks, vaatamata käesoleva kohtuotsuse eelmises punktis esitatud argumentidele.

86 Lisaks sellele ja vastupidi komisjoni väidetele ei saa proviisori kutseala sõltumatust puudutavat ohtu kõrvaldada sama tõhusalt ka meetme abil, mis seisneb sellise kindlustuslepingu sõlmimise kohustuse kehtestamises nagu tsiviilvastutuskindlustusleping teise isiku eest. Nimelt, isegi kui see meede võiks võimaldada patsiendil saada rahalist hüvitist talle tekitatud võimaliku kahju eest, sekkuks see alles hiljem ning oleks vähem tõhus kui nimetatud eeskiri, sest ta ei takistaks asjaomasel haldajal kuidagi mõjutada palgatöötajatest proviisoreid.

87 Neil asjaoludel ei ole tõendatud, et EÜ artiklites 43 ja 56 tagatud vabadusi vähem piirav ning proviisori kvalifikatsioonita isikute välistamise eeskirjast erinev meede võimaldaks tagada elanikkonna kindla ja kvaliteetse ravimitega varustamise sama tõhusalt, kui nimetatud eeskirja kohaldamisel.

88 Seetõttu on siseriiklikud õigusnormid sobivad tagama nendega taotletava eesmärgi saavutamise ning need ei lähe kaugemale sellest, mis on vajalik nimetatud eesmärgi saavutamiseks. Seega tuleb möönda, et nimetatud õigusnormidest tulenevad piirangud võivad olla õigustatud selle eesmärgiga.

89 Seda järeldust ei sea kahtluse alla 21. aprilli 2005. aasta otsus kohtuasjas C-140/03: komisjon *vs.* Kreeka (EKL 2005, lk I-3177), millele komisjon viitab ning milles Euroopa Kohus sedastas, et Kreeka Vabariik oli rikkunud EÜ artiklitest 43 ja 48 tulenevaid kohustusi, võttes vastu ning jättes kehtima siseriiklikud õigusnormid, mille kohaselt kehtivad juriidilisele isikule optikakaupluse avamisel eeskätt tingimused, et selle kaupluse avamise ja pidamise luba antakse füüsilisest isikust tunnustatud optikule ja et

kaupluse pidamise loa saanud isikul peab olema äriühingus vähemalt 50% osalus, sealhulgas kasumi jaotamisel ja kahjumi katmisel.

90 Arvestades ravimite ning nende turu erilist laadi ning ühenduse õiguse praegust seisu, ei ole Euroopa Kohtu tuvastused eespool viidatud kohtuotsuses komisjon *vs.* Kreeka ülekantavad ravimite jaemüügi valdkonnale. Nimelt võivad retsepti alusel väljastatavad või teraapilistel põhjustel kasutatavad ravimid erinevalt optikatoodetest olla kõigele vaatamata tervisele väga kahjulikud, kui neid tarvitatakse vajaduseta või vääralt, ilma et tarbija oleks võimeline nende manustamise hetkel sellest aru saama. Lisaks sellele tingib ravimite meditsiiniliselt põhjendamatu müük avalike finantsvahendite raiskamise, mis ei ole võrreldav optikatoodete õigustamatust müügist tuleneva raiskamisega.

91 Kõike eelnevat arvestades tuleb hagi esimene etteheide põhjendamatuse tõttu tagasi lükata.

Teine etteheide

Poolte argumendid

92 Teise etteheite raames väidab komisjon, et kohalike omavalitsusüksuste apteekide süsteem on vastuolus EÜ artiklitega 43 ja 56. See süsteem lubab küll ühelt poolt proviisori kvalifikatsioonita isikutel hallata teatud tingimustel kohalike omavalitsusüksuste apteeke, nähes ette võimaluse moodustada viimaste haldamiseks aktsiaseltse, mille aktsionärid ei ole üksnes proviisorid. Kuid teiselt poolt takistavad siseriiklikud

õigusnormid farmaatsiatoodete müügiga tegelevatel ettevõtjatel omandada osalust sellistes äriühingutes; sellist piirangut ei saa kuidagi õigustada eesmärkidega, mis seonduvad rahvatervise kaitsega.

93 Esiteks ei ole sellised õigusnormid sobivad kõnealuste eesmärkide saavutamiseks. Ühelt poolt tuginevad need ekslikul eeldusel, mille kohaselt müügiettevõtjal oleks kohaliku omavalitsusüksuse apteegi haldamisel suurem kalduvus eelistada oma isiklikke huve üldisele huvile kui sellistel isikutel, kes farmaatsiatoodete müügiga ei tegele.

94 Teiselt poolt ei ole nimetatud õigusnormid koherentsed, kuivõrd nad võimaldavad olulise ulatusega erandite tegemist. Eeskätt võib teatud isik omandada müügiettevõtjas osaluse ning vaatamata sellele hallata kohaliku omavalitsusüksuse apteeki tingimusel, et tal ei ole kõnealuses ettevõtjas otsustus- ja kontrolliõigust.

95 Teiseks ei ole müügiettevõtjate kohaliku omavalitsusüksuse apteegis osaluse omandamise keeld vajalik, sest viidatud eesmärki on võimalik saavutada selliste muude vähem piiravate meetmetega nagu proviisori apteegis viibimise kohustusega, kindlustuslepingu sõlmimise kohustusega või asjakohaste kontrollide ning tõhusate sanktsioonide süsteemiga.

96 Itaalia Vabariik väidab seevastu, et teine etteheide on põhjendamata, kuna Bersani dekreediga kaotati müügiettevõtjate puhul kehtinud keeld omandada osalusi kohalike omavalitsusüksuste apteekides.

97 Igal juhul ei ole selline keeld tema väitel vastuolus EÜ artikliga 43, sest see on õigustatav rahvatervise kaitse üldise huviga. Seda keeldu kohaldatakse diskrimineerimata ning

selle eesmärk on tegelikult takistada müügiettevõtjatel edendada ravimeid, mida nad kohalike omavalitsusüksuste apteekide abil turustavad. Teised vähem piiravad meetmed ei võimaldaks seda üldise huvi eesmärki sama tõhusalt saavutada.

Euroopa Kohtu hinnang

98 Mis puudutab esiteks Itaalia Vabariigi argumenti, mis tugineb Bersani dekreedi vastuvõtmisele, siis tuleb meenutada, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt tuleb liikmesriigi kohustuste rikkumise esinemist hinnata liikmesriigile põhjendatud arvamuses antud tähtaja lõppemisel esineva olukorra alusel ning Euroopa Kohus ei saa arvestada hiljem toimunud muutusi (vt eelkõige 30. jaanuari 2002. aasta otsus kohtuasjas C-103/00: komisjon *vs.* Kreeka, EKL 2002, lk I-1147, punkt 23, ja 17. jaanuari 2008. aasta otsus kohtuasjas C-152/05: komisjon *vs.* Saksamaa, EKL 2008, lk I-39, punkt 15).

99 Käesolevas kohtuasjas ei ole vaidlust selles, et põhjendatud arvamuses antud tähtaja lõppemisel ei võimaldanud siseriiklikud õigusnormid müügiettevõtjatel omandada osalust kohaliku omavalitsusüksuse apteegi haldamise ülesandega äriühingutes, sest Bersani dekreet võeti vastu pärast nimetatud tähtaja möödumist.

100 Seejärel tuleb märkida, et siseriiklikud õigusnormid tingivad piirangud EÜ artiklite 43 ja 56 tähenduses, arvestades käesoleva kohtuotsuse punktides 43 ja 46 viidatud kohtupraktikat. Nimelt takistavad need õigusnormid teatud ettevõtjatel, täpsemalt müügiettevõtjatel tegutseda samaaegselt kohalike omavalitsusüksuste apteekides. Samuti takistavad need õigusnormid muude liikmesriikide kui Itaalia Vabariigi investoritel, kes kujutavad endast müügiettevõtjaid, omandada osalust teatud äriühingutes, täpsemalt kohaliku omavalitsusüksuse apteegi haldamise ülesandega äriühingutes.

101 Mis puudutab selliste piirangute võimalikku õigustatust, siis tuleb kohe sissejuhatuseks märkida, et siseriiklikke õigusnorme kohaldatakse kodakondsuse alusel diskrimineerimata ning nende eesmärk on tagada elanikkonna kindel ja kvaliteetne ravimitega varustamine.

102 Lisaks sellele on need õigusnormid sobivad tagama selle eesmärgi saavutamist. Esiteks, nagu tuleneb käesoleva kohtuotsuse punktidest 62–64, võib liikmesriik asuda seisukohale, et müügiettevõtjad võivad palgatöölistest proviisoritele avaldada teatud survet eesmärgiga seada esikohale kasumi teenimise huvi.

103 Teiseks, arvestades käesoleva kohtuotsuse samades punktides esitatud kaalutlusi, võib asjaomane liikmesriik asuda oma kaalutlusruumi raames seisukohale, et kohalike omavalitsusüksuste õigus teostada kohalike omavalitsusüksuste apteekide haldamise ülesandega äriühingute järelevalvet ei ole piisav müügiettevõtjate mõju ennetamiseks palgatöölistest proviisoritele.

104 Kolmandaks tuleb märkida, et komisjon ei ole esitanud konkreetset ja täpset teavet, mille alusel Euroopa Kohus saaks järeldada, et teises etteheites silmas peetud õigusnormid ei ole koherentsed selliste teiste siseriiklike õigusnormidega nagu need, mis võimaldavad teatud isikul omandada osalus müügiettevõtjas ning samuti kohaliku omavalitsusüksuse apteegi haldamise ülesandega äriühingus, tingimusel et tal ei ole selles esimeses ettevõtjas otsustus- ja kontrolliõigust.

105 Lõpetuseks, mis puudutab siseriiklike õigusnormide vajalikkust, siis tuleb tuvastada sarnaselt käesoleva kohtuotsuse punktides 84–86 märgituga, et liikmesriik võib asuda seisukohale, et proviisorite ametialast sõltumatust kaitsvaid õiguseeskirju võidakse tegelikkuses eirata või neist võidakse kõrvale hiilida. Samuti ei ole elanikkonna kindla ja kvaliteetse ravimitega varustamisega seonduvat ohtu võimalik sama tõhusalt

kõrvaldada ka meetme abil, mis seisneb kindlustuslepingu sõlmimise kohustuse kehtestamises, sest selline meede ei takistaks asjaomasel haldajal tingimata mõjutada palgatöötajatest proviisoreid.

106 Seetõttu tuleb ka hagi teine etteheide põhjendamatuse tõttu tagasi lükata.

107 Kuna ükski komisjoni poolt oma hagi toetuseks esitatud väidetest ei ole põhjendatud, siis tuleb hagi jätta tervikuna rahuldamata.

Kohtukulud

108 Kodukorra artikli 69 lõike 2 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Käesolevas kohtuasjas on Itaalia Vabariik palunud Euroopa Kohtul tunnistada komisjoni hagi vastuvõetamatuks või põhjendamatuks „koos kõigi sellest tulenevate tagajärgedega". Seda taotlust ei saa käsitada nõudena mõista kohtukulud välja hagejalt (vt selle kohta 31. märtsi 1992. aasta otsus kohtuasjas C-255/90 P: Burban *vs.* parlament, EKL 1992, lk I-2253, punkt 26). Järelikult tuleb kohtukulud jätta poolte endi kanda.

109 Kodukorra artikli 69 lõike 4 alusel kannavad menetlusse astujad Kreeka Vabariik, Hispaania Kuningriik, Prantsuse Vabariik, Läti Vabariik ja Austria Vabariik ise oma kohtukulud.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (suurkoda) otsustab:

1. Jätta hagi rahuldamata.

2. Jätta Euroopa Ühenduste Komisjoni, Itaalia Vabariigi, Kreeka Vabariigi, Hispaania Kuningriigi, Prantsuse Vabariigi, Läti Vabariigi ja Austria Vabariigi kohtukulud nende endi kanda.

Allkirjad