A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (nagytanács)

2009. május 19.*

A C-531/06. sz. ügyben,

az EK 226. cikk alapján kötelezettségszegés megállapítása iránt a Bírósághoz 2006. december 22-én

az **Európai Közösségek Bizottsága** (képviselik: E. Traversa és H. Krämer, meghatalmazotti minőségben, segítőik: G. Giacomini és E. Boglione avvocati, kézbesítési cím: Luxembourg)

felperesnek

az **Olasz Köztársaság** (képviseli: I. M. Braguglia, meghatalmazotti minőségben, segítője: G. Fiengo avvocato dello Stato, kézbesítési cím: Luxembourg)

alperes ellen,

* Az eljárás nyelve: olasz.

támogatják:

a **Görög Köztársaság** (képviseli: E. Skandalou, meghatalmazotti minőségben, kézbesítési cím: Luxembourg),

a **Spanyol Királyság** (képviselik: J. Rodríguez Cárcamo és F. Díez Moreno, meghatalmazotti minőségben, kézbesítési cím: Luxembourg),

a **Francia Köztársaság** (képviselik: G. de Bergues és B. Messmer, meghatalmazotti minőségben),

a **Lett Köztársaság** (képviselik: E. Balode-Buraka és L. Ostrovska, meghatalmazotti minőségben),

az **Osztrák Köztársaság,** (képviseli: C. Pesendorfer és T. Kröll, meghatalmazotti minőségben, kézbesítési cím: Luxembourg)

beavatkozók,

benyújtott keresete tárgyában,

A BÍRÓSÁG (nagytanács),

tagjai: V. Skouris elnök, P. Jann, C. W. A. Timmermans, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot és T. von Danwitz tanácselnökök, J. Makarczyk, P. Kūris, Juhász E., G. Arestis, J. Malenovský (előadó), L. Bay Larsen és P. Lindh bírák,

főtanácsnok: Y. Bot,
hivatalvezető: M. Ferreira főtanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2008. szeptember 3-i tárgyalásra,

a főtanácsnok indítványának a 2008. december 16-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Keresetével az Európai Közösségek Bizottsága azt kéri, hogy a Bíróság állapítsa meg, hogy az Olasz Köztársaság,

– mivel fenntartotta hatályában azt a szabályozást, amely a magángyógyszertárak üzemeltetésére csak gyógyszerészdiplomával rendelkező magánszemélyeket, illetve kizárólag gyógyszerész tagokból álló üzemeltető társaságokat jogosít, és

– mivel olyan jogszabályi rendelkezéseket tartott fenn hatályukban, amelyek lehetetlenné teszik a gyógyszerészeti készítmények forgalmazásával foglalkozó vállalkozások (a továbbiakban: forgalmazó vállalkozások) számára, hogy részesedést szerezzenek az önkormányzati gyógyszertárakat üzemeltető társaságokban,

nem teljesítette az EK 43. és EK 56. cikkből eredő kötelezettségeit.

2 A Bíróság elnöke 2007. június 22-i végzésével engedélyezte a Görög Köztársaság, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, a Lett Köztársaság és az Osztrák Köztársaság számára a jelen ügyben – az Olasz Köztársaságot támogató – beavatkozóként történő részvételt.

Jogi háttér

A közösségi szabályozás

3 A szakmai képesítések elismeréséről szóló, 2005. szeptember 7-i 2005/36/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 255., 22. o.) (26) preambulumbekezdése az alábbiak szerint szól:

„Ez az irányelv nem hangolja össze a gyógyszerészeti tevékenységek megkezdésének és folytatásának valamennyi feltételét. Különösen, a gyógyszertárak földrajzi elosztásáról és a gyógyszerek kiadásának monopóliumáról továbbra is a tagállamok döntenek. Ez az irányelv érintetlenül hagyja a tagállamok azon törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseit, amelyek tiltják bizonyos gyógyszerészeti tevékenységek cégek általi gyakorlását, vagy az ilyen tevékenységek végzését bizonyos feltételekhez kötik.”

4 E preambulumbekezdés lényegét tekintve átveszi a törvényi, rendeleti vagy közigazgatási intézkedésekben megállapított, a gyógyszerészet területén folytatott egyes tevékenységekre vonatkozó rendelkezések összehangolásáról szóló, 1985. szeptember 16-i 85/432/EGK tanácsi irányelv (HL L 253., 34. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 1. kötet, 129. o.) második preambulumbekezdését, valamint a gyógyszerészoklevelek, -bizonyítványok és a képesítés megszerzéséről szóló egyéb tanúsítványok kölcsönös elismeréséről és az egyes gyógyszerész-tevékenységekre vonatkozóan a letelepedés szabadságának tényleges gyakorlását elősegítő intézkedésekről szóló, 1985. szeptember 16-i 85/433/EGK tanácsi irányelv (HL L 253., 37. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 1. kötet, 132. o.) tizedik preambulumbekezdését, amely irányelveket a 2005/36 irányelv 2007. október 20-i hatállyal hatályon kívül helyezett és felváltott.

A nemzeti szabályozás

5 A nemzeti szabályozás a gyógyszertárak üzemeltetésének kétféle rendszeréről rendelkezik: egyrészt a magángyógyszertárakéról, másrészt az önkormányzati gyógyszertárakéról.

A magángyógyszertárakra vonatkozó rendszer

6 A gyógyszerészeti ágazat újjászervezéséről szóló, 1991. november 8-i 362. sz. törvény (a továbbiakban: 362/1991 törvény) 4. cikke a gyógyszertárak üzemeltetését illetően a tartományok és a megyék által lefolytatandó versenyeljárásról rendelkezik, amely eljárásban kizárólag azok a tagállami állampolgárok vehetnek részt, akik jogképesek, és szerepelnek a gyógyszerészkamara névjegyzékében.

7 A 362/1991 törvény 7. cikke értelmében:

„(1) Magángyógyszertár üzemeltetésére a hatályos rendelkezéseknek megfelelően kizárólag természetes személy, személyegyesülés vagy korlátolt felelősségű szövetkezeti társaság jogosult.

(2) Az (1) bekezdésben említett társaságok kizárólagos célja a gyógyszertár üzemeltetése lehet. A társaság tagjai csak a gyógyszerészkamara névjegyzékében szereplő, és [a gyógyszerészeti ellátásra vonatkozó szabályokról szóló] 1968. április 2-i, később módosított 475. sz. törvény [(a továbbiakban: 475/1968 törvény)] 12. cikkében meghatározott képesítéssel rendelkező gyógyszerészek lehetnek.

(3) Az üzemeltetett gyógyszertár vezetésével valamely, az ezzel kapcsolatos felelősséget viselő tagot kell megbízni.

[…]

(5) Az (1) bekezdésben említett társaságok mindegyike egyetlen gyógyszertár üzemeltetésére és az ennek megfelelő engedélyre jogosult, ha a gyógyszertár azon megyén belül található, ahol a társaság létesítő okirata szerinti székhelye van.

(6) Minden gyógyszerész csak egy, az (1) bekezdésben említett társaságban rendelkezhet részesedéssel.

(7) Magángyógyszertár üzemeltetésére kizárólag az azon megye gyógyszerészkamarájának névjegyzékében szereplő gyógyszerészek jogosultak, ahol a gyógyszertár található.

[…]

(9) Ha az (1) bekezdésben említett társaságban öröklés útján történt tulajdonszerzést követően a (2) bekezdés második mondatában említett feltételek nem teljesülnek, a jogutód a szerzéstől számított három hónapon belül köteles átengedni részesedését. Abban az esetben, ha a jogutód a túlélő házastárs vagy legfeljebb másodfokú egyenesági örökös, az említett határidő meghosszabbodik a jogutód harmincadik életévének betöltéséig, vagy ha ez utóbbi később következne be, akkor a részesedés megszerzésétől számított tíz évig. Az említett tízéves határidő kizárólag abban az esetben alkalmazandó, amikor a jogutód a részesedés megszerzésétől számított egy éven belül

valamelyik állami vagy ezzel egyenértékű képesítést nyújtó egyetem gyógyszerész karára egyetemi hallgatóként beiratkozik. […]

(10) A (9) bekezdés abban az esetben is alkalmazandó, ha a magángyógyszertárat a módosított [475/1968 törvény] 12. cikkének (12) bekezdése értelmében vett jogutódok üzemeltetik.

[…]”

8 Ez utóbbi rendelkezésnek megfelelően a jogosult halála esetén az örökösök egy éven belül átruházhatják a gyógyszertár-üzemeltetési jogukat olyan kamarai névjegyzékben szereplő gyógyszerészre, aki már rendelkezik gyógyszertár üzemeltetésére vonatkozó engedéllyel, vagy aki előzetes versenyeljárás alapján erre alkalmasnak minősül. Ezen időszak során az örökösök, a gyógyszertárvezető felelőssége mellett, ideiglenesen folytathatják a gyógyszertár üzemeltetését.

9 A 362/1991 törvény 8. cikke az alábbiak szerint rendelkezik:

„(1) A 7. cikkben […] említett társaságokban való részesedés összeférhetetlen:

a) a gyógyszergyártás és -forgalmazás, valamint a gyógyszerekkel kapcsolatos tudományos ismeretterjesztés területén végzett minden más tevékenységgel;

[…]”

10 A 475/1968 törvény 12. cikkének (8) bekezdése az alábbiak szerint rendelkezik:

„A gyógyszertár a gyógyszerészkamara névjegyzékében szereplő olyan gyógyszerész részére ruházható át, aki megfelelő képesítéssel, vagy az illetékes egészségügyi hatóság igazolt, legalább kétéves szakmai tapasztalattal rendelkezik.”

Az önkormányzati gyógyszertárakra vonatkozó rendszer

11 Az önkormányzati gyógyszertárakra alkalmazandó rendszerben a gyógyszertár (a továbbiakban: önkormányzati gyógyszertár) tulajdonosa az önkormányzat. E gyógyszertárak vezetésére az önkormányzatok a 2000. augusztus 18-i, 267. sz. törvényerejű rendelettel összhangban részvénytársaságokat alapíthatnak, amelyek részvényeseinek nem kell gyógyszerésznek lenniük.

12 E tekintetben a rendelet 116. cikkének (1) bekezdése előírja:

„A helyi önkormányzatok – a közszolgáltatásokhoz és a szolgáltatások megfelelő működtetéséhez szükséges munkálatok, valamint az infrastrukturális, és más olyan közérdekű munkálatok elvégzéséhez, amelyek a hatályos nemzeti és tartományi jogszabályok értelmében nem tartoznak más önkormányzat intézményi hatáskörébe – részvénytársaságokat alapíthatnak, többségi állami tulajdoni hányad meghatározása nélkül is, akár a különös jogszabályi rendelkezésektől való eltéréssel. Az érintett önkormányzatok felügyelik a magánszférából érkező részvényesek megválasztását

és a részvények esetleges forgalombahozatalát, közbeszerzési eljárás útján. A társaság alapító okiratának rendelkeznie kell arról, hogy a helyi önkormányzat köteles egy vagy több igazgatósági, illetve felügyelő bizottsági tag nevezésére […].”

13 2003. július 24-i ítéletével a Corte Costituzionale (alkotmánybíróság) kiterjesztette a 362/1991 törvény 8. cikkében foglalt, a forgalmazási tevékenység együttes gyakorlására vonatkozó tilalmat – amely korábban csak a magángyógyszertárat üzemeltető társaságokra volt alkalmazandó – ezekre a társaságokra is.

14 A gyógyszerek nagybani forgalmazásával kapcsolatos tevékenységek és a gyógyszerek kiskereskedelmével kapcsolatos tevékenységek együttes gyakorlását egymással összeférhetetlennek minősítette az emberi felhasználásra szánt gyógyszerek közösségi kódexéről szóló 2001/83/EK irányelv (és az azt módosító későbbi irányelvek), valamint a 2003/94/EK irányelv átültetéséről szóló 2006. április 24-i 219. sz. rendelet (a GURI 2006. június 21-i 142. számának rendes melléklete) 100. cikkének (2) bekezdése is.

A 2006. július 4-i 223. sz. rendelettörvény

15 A gyógyszerészet területén alkalmazandó nemzeti jogszabályokat módosította a gazdasági és társadalmi fellendülést, a közkiadások kezelését és ésszerűsítését, valamint az adóbevételek terén szükséges beavatkozásokat és az adócsalás elleni küzdelmet szolgáló sürgős rendelkezésekről szóló, 2006. július 4-i 223. sz. rendelettörvény, az ún. „Bersani-rendelet”.

16 A Bersani-rendelet 5. cikke többek között hatályon kívül helyezte a 362/1991 törvény 7. cikkének (5), (6) és (7) bekezdését, valamint a 2006. április 24-i 219. sz. rendelet 100. cikkének (2) bekezdését, és módosította az előbb említett törvény 8. cikke (1) bekezdésének a) pontját, törölve belőle az „és -forgalmazás” szövegrészt.

A pert megelőző eljárás

17 A Bizottság, mivel álláspontja szerint a gyógyszertárak üzemeltetését szabályozó olasz rendszer nem volt összeegyeztethető az EK 43. és az EK 56. cikkel, megindította az EK 226. cikk első bekezdésében foglalt kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárást. E rendelkezésnek megfelelően a Bizottság, miután 2005. március 21-én felszólította az Olasz Köztársaságot észrevételeinek benyújtására, 2005. december 13-án indokolással ellátott véleményt küldött az említett tagállam részére, amelyben felszólította az EK-Szerződésből eredő kötelezettségei teljesítéséhez szükséges intézkedéseknek a vélemény kézhezvételétől számított két hónapon belül történő meghozatalára. Mivel a Bizottságot nem győzte meg az említett indokolással ellátott véleményre az olasz hatóságok által adott válasz, a jelen kereset benyújtása mellett döntött.

Az elfogadhatóságról

18 Az Olasz Köztársaság a Bizottság keresetével szemben három elfogadhatatlansági kifogást terjesztett elő.

19 Először is az a tény, hogy a gyógyszertárak tulajdonjogát kizárólag gyógyszerészi képesítéssel rendelkező természetes személyek (a továbbiakban: gyógyszerészek) és kizárólag gyógyszerész tagokból álló üzemeltető társaságok számára tartják fenn, nem csupán az olasz jogrendben van így, hanem a tagállamok többségében is. Így a Bizottság álláspontját ez utóbbiak tekintetében is egységes jelleggel kellene meghatározni, elkerülve ezzel az egyes tagállamok, illetve az egyes jogrendek közötti különbségtételt.

20 Másodszor a Bizottság elsősorban az EK 43. és EK 56. cikk megsértésére hivatkozik, viszont nem veszi figyelembe a letelepedés szabadságának gyakorlati megvalósítására szolgáló irányelveket. Ezen irányelvek, megerősítve a gyógyszerágazat-beli tevékenységek megkezdéséhez és gyakorlásához szükséges, de még nem harmonizált feltételeket, kifejezett rendelkezéseket tartalmaznak, és kimondják, hogy a szóban forgó

szabályozás a tagállamok hatáskörébe tartozik. E körülményekre tekintettel a Bizottságnak pontosan és konkrétan meg kell határoznia a közösségi jog felrótt megsértését, mivel a gyógyszerészek feladatainak szabályozásával az Olasz Köztársaság helyesen alkalmazta az említett irányelveket, és helyesen gyakorolta az azokban említett, fenntartott nemzeti hatáskörét.

21 Harmadszor a Bersani-rendelettel bevezetett módosítás megszüntetette a forgalmazó vállalkozásokkal szembeni, gyógyszertárat üzemeltető társaságokban való részesedésszerzési tilalmat. Ennek ellenére a Bizottság úgy véli, hogy ezt a tilalmat az olasz bíróságok még mindig alkalmazhatják. Így a felrótt kötelezettségszegés e bíróságok nem konkrét és aktuális, hanem jövőbeni és hipotetikus határozatain alapul.

22 Ezt az érvelést el kell utasítani.

23 Az első elfogadhatatlansági kifogást illetően emlékeztetni kell arra, hogy az EK 211. cikk által meghatározott küldetésének teljesítése keretében a Bizottság feladata gondoskodni a Szerződés rendelkezéseinek alkalmazásáról, és meggyőződni arról, hogy a tagállamok e rendelkezésekkel összhangban járnak-e el. Amennyiben úgy ítéli meg, hogy valamely tagállam megszegte e rendelkezéseket, akkor az ő feladata a tagállammal szembeni keresetindítás célszerűségének mérlegelése, a tagállam által szerinte megszegett rendelkezések meghatározása, és a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás tagállammal szembeni megindítása időpontjának kiválasztása, így az e döntéseket meghatározó megfontolások a kereset elfogadhatóságára nem lehetnek kihatással (a C-35/96. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 1998. június 18-án hozott ítélet [EBHT 1998., I-3851. o.] 27. pontja és a C-33/04. sz., Bizottság kontra Luxemburg ügyben 2005. december 8-án hozott ítélet [EBHT 2005., I-10629. o.] 66. pontja).

24 Figyelemmel e mérlegelési mozgástérre, a Bizottság dönthet úgy, hogy azon tagállamok közül, amelyek a közösségi jog betartása terén hasonló helyzetben vannak, csupán egyesekkel szemben indítja meg a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárást. Így többek között dönthet úgy is, hogy a többi tagállammal szemben majd későbbi

időpontban indít kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárást, azt követően, hogy kiderül számára, hogy az elsőként megindított eljárások milyen eredménnyel zárulnak.

25 Az Olasz Köztársaság által hivatkozott második és a harmadik elfogadhatatlansági kifogásokat illetően egyrészt megjegyzendő, hogy a Bizottság mind a keresetében, mind a válaszában kellő pontossággal meghatározta a felrótt kötelezettségszegést. Másrészt az, hogy a tagállam magatartása az EK 43. és EK 56. cikk, vagy az e cikkeket végrehajtó irányelvek tekintetében értékelendő-e, az ügy érdemét érintő kérdés. Ugyanez igaz arra a kérdésre is, hogy a felrótt kötelezettségszegés vajon az értékelés időpontjában is fennállt-e.

26 Ennélfogva a Bizottság által benyújtott keresetet elfogadhatónak kell minősíteni.

Az ügy érdeméről

Az első kifogásról

A felek érvei

27 A Bizottság azt állítja, hogy mivel olyan szabályt állapít meg, amely megakadályozza, hogy a gyógyszerészi képesítéssel nem rendelkező természetes személyek és a nem kizárólag gyógyszerész tagokból álló jogi személyek gyógyszertárat üzemeltethessenek (a továbbiakban: a gyógyszerészi képesítéssel nem rendelkezők kizárásának elve), a nemzeti szabályozás sérti az EK 43. és EK 56. cikket.

28 E szabály olyan korlátozást képez az említett cikkek értelmében, amely nem igazolható nyomós közérdekkel, többek között a közegészség védelmének céljával sem.

29 Mindazonáltal először is a gyógyszerészi képesítéssel nem rendelkezők kizárásának elve nem alkalmas az ilyen cél megvalósítására, hiszen azon a téves feltételezésen alapul, miszerint a gyógyszertárat üzemeltető gyógyszerész kevésbé helyezi előtérbe a saját érdekét a közérdekkel szemben, mint aki nem rendelkezik a gyógyszerészi képesítéssel.

30 Másodszor az említett szabályozás meghaladja a közegészség-védelem céljának megvalósításához szükséges mértéket, mivel az más, az EK 43. és EK 56. cikkben említett szabadságokat kevésbé korlátozó intézkedésekkel is elérhető lenne, például a gyógyszertárakban gyógyszerész állandó jelenlétére vonatkozó kötelezettség, biztosításkötési kötelezettség, vagy megfelelő ellenőrző és hatékony szankciórendszer előírásával.

31 Az Olasz Köztársaság, akit egyébként a Görög Köztársaság, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, a Lett Köztársaság és az Osztrák Köztársaság is támogat, azt állítja, hogy a gyógyszertárak üzemeltetésére vonatkozó nemzeti szabályozás nem sérti az EK 43. és EK 56. cikket.

32 Mindenekelőtt megjegyzendő, hogy a közösségi jog – az oklevelek és diplomák, bizonyítványok és egyéb képesítések kölcsönös elismerése kivételével – meghagyja a tagállamok számára a gyógyszerészeti ágazat szabályozására vonatkozó hatáskört.

33 Az említett nemzeti szabályozásból származó korlátozásokat a közegészség-védelemmel kapcsolatos közérdek indokolja. E szabályozást hátrányos megkülönböztetés nélkül alkalmazzák, és biztosítja, hogy a lakosság rendszeres gyógyszerellátása

megelőzze a gazdasági megfontolásokat. Ugyanis csak az biztosíthatja, hogy a gyógyszertár vezetése során az egészségvédelem érdeke megelőzze a gazdasági célokat, ha a gyógyszertár vezetésére befolyást gyakorolni képes üzemeltetők hiánytalan szaktudással és speciális tapasztalattal rendelkeznek.

34 Végül az említett tagállamok arra hivatkoznak, hogy más, a kevésbé korlátozó intézkedések nem ugyanolyan hatékonyak a közérdekű céljok megvalósításában, mint azok, amelyeket a nemzeti szabályozás határoz meg.

A Bíróság álláspontja

– Előzetes észrevételek

35 Először is mind a Bíróság ítélkezési gyakorlatából, mind az EK 152. cikk (5) bekezdéséből és a 2005/36 irányelv (26) preambulumbekezdéséből az következik, hogy a közösségi jog nem érinti a tagállamok hatáskörét társadalombiztosítási rendszereik kialakítása, és különösen az egészségügyi szolgáltatások – mint például a gyógyszertári szolgáltatások – megszervezésére vonatkozó rendelkezések meghozatala terén. Mindazonáltal e hatáskörük gyakorlása során a tagállamok kötelesek tiszteletben tartani a közösségi jogot, különösen a Szerződésnek a mozgásszabadságra vonatkozó rendelkezéseit, ideértve a letelepedés szabadságára vonatkozó rendelkezéseket is. Az említett rendelkezések értelmében e szabadságnak az egészségügyi ellátások terén történő gyakorlásával szemben a tagállamok nem írhatnak elő és tarthatnak fenn nem igazolt korlátozásokat (lásd ebben az értelemben a C-372/04. sz. Watts-ügyben 2006. május 16-án hozott ítélet [EBHT 2006., I-4325. o.] 92. és 146. pontját, valamint a C-169/07. sz. Hartlauer-ügyben 2009. március 10-én hozott ítélet [EBHT 2009., I-1721. o.] 29. pontját).

36 E kötelezettség betartásának értékelésekor figyelembe kell venni azt a tényt, hogy az emberek egészsége és élete az első helyen áll a Szerződés által oltalmazott javak és érdekek között, és a tagállamok feladata eldönteni, hogy milyen szinten óhajtják biztosítani a közegészség védelmét, és azt milyen módon kívánják megvalósítani. Ez a szint tagállamonként változhat, ezért a tagállamok részére bizonyos mérlegelési mozgásteret kell engedni (lásd ebben az értelemben a C-322/01. sz. Deutscher Apothekerverband ügyben 2003. december 11-én hozott ítélet [EBHT 2003., I-14887. o.] 103. pontját, a C-141/07. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 2008. szeptember 11-én hozott ítélet [EBHT 2008., I-6935. o.] 51. pontját és a fent hivatkozott Hartlauer-ügyben hozott ítélet 30. pontját).

37 Másodszor megjegyzendő, hogy sem a 2005/36 irányelv, sem egyéb, a Szerződés által biztosított mozgásszabadság megvalósítására szolgáló rendelkezés nem ír elő olyan feltételeket a tevékenység megkezdéséhez a gyógyszerészet területén, amelyek pontosan meghatároznák a gyógyszertár üzemeltetésére jogosult személyek körét. Következésképpen a nemzeti szabályozást kizárólag az Szerződés rendelkezéseire figyelemmel kell vizsgálni.

38 Harmadszor hangsúlyozni kell, hogy a gyógyszerellátási tevékenység végzésére feljogosított személyekre alkalmazandó részletes szabályozás tagállamonként eltérő. Míg egyes tagállamokban kizárólag önálló vállalkozó gyógyszerészek lehetnek a gyógyszertárak tulajdonosai és üzemeltetői, más tagállamokban megengedett, hogy olyan személyek is gyógyszertár-tulajdonosok legyenek, akik nem rendelkeznek gyógyszerészi képesítéssel, amennyiben az adott gyógyszertár ügyvezetését munkavállalóként foglalkoztatott gyógyszerész végzi.

39 Mivel a Bizottság azt rója fel az Olasz Köztársaságnak, hogy egyszerre sértette meg az EK 43. cikket és az EK 56. cikket, negyedik kérdésként az merül fel, hogy az érintett nemzeti szabályozást a letelepedés szabadságára vagy a tőke szabad mozgására vonatkozó rendelkezések tekintetében kell-e vizsgálni.

40 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy ha a vizsgált szabályozás olyan részesedésre vonatkozik, amely tulajdonosa részére meghatározó befolyást biztosít az érintett társaság döntéseinek meghozatala során, és lehetővé teszi számára a tevékenységek meghatározását, akkor a letelepedés szabadságára vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni (a C-251/98. sz. Baars-ügyben 2000. április 13-án hozott ítélet [EBHT 2000.,

I-2787. o.] 21. és 22. pontja, valamint a C-436/00. sz., X és Y ügyben 2002. november 21-én hozott ítélet [EBHT 2002., I-10829. o.] 37. és 66–68. pontja). Ugyanakkor ha e nemzeti szabályozás célja szerint nem kizárólag a társaság döntéseire nézve meghatározó befolyást és a társaság tevékenységének meghatározását lehetővé tevő részesedésekre alkalmazandó, akkor viszont azt mind az EK 43. cikk, mind az EK 56. cikk tekintetében vizsgálni kell (lásd ebben az értelemben a C-446/04. sz. Test Claimants in the FII Group Litigation ügyben 2006. december 12-én hozott ítélet [EBHT 2006., I-11753. o.] 36. és 38. pontját, és a C-157/05. sz. Holböck-ügyben 2007. május 24-én hozott ítélet [EBHT 2007., I-4051. o.] 23. és 25. pontját).

41 A jelen esetben hangsúlyozni kell, hogy a Bizottság keresete két egymástól különböző esetre vonatkozik, amelyekre a vizsgált nemzeti szabályozás alkalmazandó. A Bizottság egyrészt azt az esetet említi, amikor a szabályozás megakadályozza, hogy gyógyszerészi képesítéssel nem rendelkező személyek gyógyszertárat üzemeltető társaságokban olyan jelentős részesedést szerezhessenek, amely számukra meghatározó befolyást biztosít a társaság döntéseiben való részvétel során. Másrészt a Bizottság kifogásai arra az esetre vonatkoznak, amikor e szabályozás abban akadályozza a más tagállamokbeli, nem gyógyszerész befektetőket, hogy ilyen befolyást nem eredményező, kevésbé jelentős részesedést szerezzenek e társaságokban.

42 E körülményekre tekintettel, a nemzeti szabályozást mind az EK 43. cikkre, mind az EK 56. cikkre tekintettel meg kell vizsgálni.

– A letelepedés szabadsága és a tőke szabad mozgása korlátozásának fennállásáról

43 Az EK 43. cikket illetően az állandó ítélkezési gyakorlatból az következik, hogy e rendelkezéssel ellentétes valamennyi nemzeti intézkedés, amely – legyen bár állampolgársági alapon történő megkülönböztetés nélkül alkalmazandó – alkalmas arra, hogy megzavarja vagy kevésbé vonzóvá tegye a letelepedés Szerződés által biztosított szabadságának a közösségi állampolgárok általi gyakorlását (lásd többek

között a C-19/92. sz. Kraus-ügyben 1993. március 31-én hozott ítélet [EBHT 1993., I-1663. o.] 32. pontját és a C-299/02. sz., Bizottság kontra Hollandia ügyben 2004. október 14-én hozott ítélet [EBHT 2004., I-9761. o.] 15. pontját).

44 Az EK 43. cikk értelmében vett korlátozásnak minősül különösen az olyan szabályozás, amely a más tagállambeli gazdasági szereplőnek a fogadó tagállamban való letelepedését olyan előzetes engedélyhez köti, amely valamely önálló vállalkozóként végzett tevékenység gyakorlásának jogát kizárólag azon gazdasági szereplők részére tartja fenn, akik megfelelnek az említett engedély megadásához szükséges, előzetesen meghatározott feltételeknek. Az ilyen szabályozás más tagállamok gazdasági szereplőit eltántorítja attól, sőt megakadályozza abban, hogy tevékenységeiket állandó telephelyen keresztül a fogadó tagállam területén gyakorolják (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Hartlauer-ügyben hozott ítélet 34., 35. és 38. pontját).

45 A gyógyszerészi képesítéssel nem rendelkezők kizárásának elve ilyen korlátozást képez, mivel a gyógyszertárak üzemeltetésének jogát kizárólag a gyógyszerészek számára tartja fenn, megfosztva ezzel a többi gazdasági szereplőt ezen önálló vállalkozóként végzett tevékenységnek az érintett tagállamban való folytatásának jogától.

46 Az EK 56. cikket illetően emlékeztetni kell arra, hogy az e cikk (1) bekezdése szerinti korlátozásoknak kell minősíteni azon nemzeti intézkedéseket, amelyek megakadályozhatják vagy korlátozhatják az érintett vállalkozások részvényeinek megszerzését, vagy más tagállamok befektetőit visszatarthatják attól, hogy azok tőkéjébe befektessenek (lásd a C-112/05. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 2007. október 23-án hozott ítélet [EBHT 2007., I-8995. o.] 19. pontját, és a C-463/04. és C-464/04. sz., Federconsumatori és társai egyesített ügyekben 2007. december 6-án hozott ítélet [EBHT 2007., I-10419. o.] 21. pontját).

47 A jelen esetben a nemzeti szabályozás úgy rendelkezik, hogy a gyógyszertárat üzemeltető társaság tagjai csak gyógyszerészek lehetnek. E szabályozás így megakadályozza azokat a más tagállambeli, gyógyszerészi képesítéssel nem rendelkező befektetőket abban, hogy ilyen típusú társaságokban részesedést szerezhessenek.

48 Következésképpen e szabályozás az EK 43. cikk és az EK 56. cikk (1) bekezdése értelmében vett korlátozásokat vezet be.

– A letelepedés szabadsága és a tőke szabad mozgása korlátozásának igazolhatóságáról

49 A letelepedés szabadságának állampolgársági alapon történő hátrányos megkülönböztetés nélkül alkalmazandó korlátozása nyomós közérdekkel igazolható azzal a feltétellel, hogy alkalmas az általa elérni kívánt cél megvalósításának biztosítására, és nem haladja meg az e cél megvalósításához szükséges mértéket (lásd a C-370/05. sz. Festersen-ügyben 2007. január 25-én hozott ítélet [EBHT 2007., I-1129. o.] 26. pontját és a fent hivatkozott Hartlauer-ügyben hozott ítélet 44. pontját).

50 Az alapügy tekintetében először is megjegyzendő, hogy a szóban forgó nemzeti szabályozás állampolgársági alapon történő hátrányos megkülönböztetés nélkül alkalmazandó.

51 Másodszor a közegészség védelme azon nyomós közérdekek közé tartozik, amelyek igazolhatják a Szerződés által biztosított mozgásszabadságok – mint például a letelepedés szabadsága (lásd többek között a fent hivatkozott Hartlauer-ügyben hozott ítélet 46. pontját) és a tőke szabad mozgása – korlátozásait.

52 Konkrétabban a szóban forgó mozgásszabadságok korlátozásait igazolhatja az annak biztosítására irányuló cél, hogy a lakosság gyógyszerekkel való ellátása megbízható és színvonalas legyen (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Deutscher Apothekerverband ügyben hozott ítélet 106. pontját és a fent hivatkozott Bizottság kontra Németország ügyben 2008. szeptember 11-én hozott ítélet 47. pontját).

53 Harmadszor meg kell vizsgálni, hogy a gyógyszerészi képesítéssel nem rendelkezők kizárásának elve megfelel-e e cél biztosítására.

54 E tekintetben fontos, hogy amikor bizonytalanság áll fenn a közegészséget érintő kockázatok fennállását vagy azok jelentőségét illetően, akkor a tagállam annak bevárása nélkül meghozhassa a védőintézkedéseket, hogy e kockázatok ténylegessége teljes mértékben bizonyításra került volna. Egyébiránt a tagállamok meghozhatják azokat az intézkedéseket, amelyek amennyire csak lehetséges, csökkentik a közegészségre gyakorolt kockázatot (lásd ebben az értelemben a C-170/04. sz., Rosengren és társai ügyben 2007. június 5-én hozott ítélet [EBHT 2007., I-4071. o.] 49. pontját), ideértve konkrétabban azt a kockázatot is, ami a lakosság gyógyszerekkel való megbízható és színvonalas ellátása tekintetében jelentkezne.

55 Ebben az összefüggésben hangsúlyozni kell a gyógyszerek igen sajátos jellegét, hiszen gyógyhatásaik élesen elkülöníthetővé teszik őket a többi terméktől (lásd ebben az értelemben a C-369/88. sz. Delattre-ügyben 1991. március 21-én hozott ítélet [EBHT 1991., I-1487. o.] 54. pontját).

56 E gyógyhatásoknak az a következménye, hogy ha a gyógyszereket szükségtelenül vagy nem megfelelő módon alkalmazzák, azok súlyosan károsíthatják az egészséget, anélkül hogy a páciens a gyógyszer alkalmazása során mindezt észlelné.

57 A túlzott gyógyszerfogyasztás vagy a gyógyszerek nem megfelelő alkalmazása ezenfelül az anyagi erőforrások pazarlásával jár, ami még ennél is több kárt okoz, mivel a gyógyszerágazat jelentős költségeket emészt fel, és egyre növekvő igényeknek kell megfelelnie, miközben az egészségügyi ellátásra fordítható anyagi erőforrások – a finanszírozás módjától függetlenül – végesek (lásd analógia útján a kórházi ellátások kapcsán a C-385/99. sz., Müller-Fauré és van Riet ügyben 2003. május 13-án hozott ítélet [EBHT 2003., I-4509. o.] 80. pontját, valamint a fent hivatkozott Watts-ügyben hozott ítélet 109. pontját). E tekintetben hangsúlyozandó, hogy közvetlen kapcsolat van ezen anyagi erőforrások és a gyógyszerágazatban aktív gazdasági

szereplők üzleti haszna között, mivel a gyógyszerek receptre történő felíratása a tagállamok többségében az érintett egészségbiztosítási szervezeteken keresztül zajlik.

58 Tekintettel az esetlegesen a közegészségügyi és a társadalombiztosítási rendszerek pénzügyi egyensúlyára gyakorolt kockázatokra, a tagállamoknak joguk van szigorú követelményeket támasztani a gyógyszer-kiskereskedelmi tevékenység végzésére feljogosított személyekkel szemben, különösen a gyógyszerek értékesítési módjait és a nyereségre való törekvést illetően. A tagállamok így főszabály szerint fenntarthatják a gyógyszer-értékesítés jogát kizárólag a gyógyszerészek részére, azon indokból kifolyólag, hogy ők azok a személyek, akiknek a fogyasztók részére garanciát és tájékoztatást kell adniuk (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Delattre-ügyben hozott ítélet 56. pontját).

59 E tekintetben, figyelemmel a tagállamok azon elismert jogára, hogy maguk határozzák meg a közegészség védelmének szintjét, el kell fogadni, hogy azt is előírhatják, hogy a gyógyszereket olyan gyógyszerészek értékesítsék, akik tényleges szakmai függetlenséggel rendelkeznek. A tagállamok hozhatnak olyan intézkedéseket is, amelyek alkalmasak e függetlenség sérelmének kockázatát kizárni vagy csökkenteni, amennyiben az említett sérelem olyan jellegű lenne, hogy befolyásolhatná a lakosság gyógyszerekkel való ellátásának megbízhatóságát és minőségi színvonalát.

60 Ebben az összefüggésben háromféle potenciális üzemeltetőt kell egymástól megkülönböztetni: elsőként azokat a természetes személyeket, akik gyógyszerészi képesítéssel rendelkeznek, másodszor azokat, akik a gyógyszerágazatban gyártóként vagy nagykereskedőként tevékenykednek, harmadszor pedig azokat, akik nem tartoznak az előző két kategória egyikébe sem.

61 Ami a gyógyszerészi képesítéssel rendelkező üzemeltetőt illeti, nem tagadható, hogy akárcsak mások, ő is nyereségre törekszik. Ugyanakkor hivatásos gyógyszerészként köteles a gyógyszertárat nem csupán gazdasági céllal, hanem szakmai szempontból nézve is megfelelően üzemeltetni. A nyereségszerzéshez fűződő személyes érdeke

– képzettsége, szakmai tapasztalata és az őt terhelő felelősség miatt – kevésbé lesz meghatározó, hiszen a jogi vagy a szakmai etikai szabályok esetleges megsértése nemcsak beruházásának értékét, hanem saját szakmai egzisztenciáját is veszélyeztetheti.

62 A gyógyszerészektől eltérően a gyógyszerészi képesítéssel nem rendelkezőknek értelemszerűen nincs a gyógyszerészekével egyenértékű képzettsége, tapasztalata és felelőssége. E körülményekre tekintettel azt kell megállapítani, hogy az ő esetükben nincsenek meg ugyanazok a garanciák, amelyeket a gyógyszerészek nyújtanak.

63 Következésképpen a tagállam a jelen ítélet 19. pontjában említett mérlegelési mozgásterének keretein belül úgy is vélheti, hogy a gyógyszerészek által üzemeltetett gyógyszertáraktól eltérően a gyógyszertárak gyógyszerészi képesítéssel nem rendelkezők által történő üzemeltetése kockázatot jelenthet a közegészségügy vonatkozásában, különösen a gyógyszer-kiskereskedelem megbízhatóságát és minőségét illetően, mivel az ilyen típusú üzemeltetés keretén belül nem biztosítottak a nyereségre való törekvést fékező azon elemek, amelyek a jelen ítélet 37. pontjában említésre kerültek, és a gyógyszerészek tevékenységét jellemzik (lásd analógia útján a szociális gondozás keretébe tartozó szolgáltatások kapcsán a C-70/95. sz., Sodemare és társai ügyben 1997. június 17-én hozott ítélet [EBHT 1997., I-3395. o.] 32. pontját).

64 Így többek között az is megengedett a tagállam számára, hogy a jelen ítélet 19. pontjában említett mérlegelési mozgásterének keretein belül felmérje, hogy fennáll-e az említett kockázat a gyógyszergyártók és -nagykereskedők vonatkozásában azon okból kifolyólag, hogy veszélyeztethetik a munkavállalóként foglalkoztatott gyógyszerészek függetlenségét azáltal, hogy őket az általuk gyártott és forgalmazott gyógyszerek értékesítésének előmozdítására ösztönzik. Ennek mintájára a tagállam azt is értékelheti, hogy a gyógyszerészi képesítéssel nem rendelkező üzemeltetők veszélyeztethetik-e a munkavállalóként foglalkoztatott gyógyszerészek függetlenségét azáltal, hogy őket arra ösztönzik, hogy olyan gyógyszereket értékesítsenek, amelyek készleten tartása már nem rentábilis, illetve hogy ezek az üzemeltetők esetleg csökkentik azokat a működési költségeket, amelyek kihatással lehetnek a gyógyszer-kiskereskedelem értékesítési módozataira.

65 Másodlagos jelleggel a Bizottság arra hivatkozik, hogy az alapügyben a gyógyszerészi képesítéssel nem rendelkezők kizárásának elve nem igazolható a közérdekkel, mivel e cél megvalósításának módja nem következetes.

66 E tekintetben a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatából az következik, hogy a nemzeti szabályozás csak akkor alkalmas a hivatkozott cél megvalósításának biztosítására, ha ténylegesen is megfelel az utóbbi következetes és szisztematikus megvalósítására irányuló igénynek (lásd a C-338/04., C-359/04. és C-360/04. sz., Placanica és társai egyesített ügyekben 2007. március 6-án hozott ítélet [EBHT 2007., I-1891. o.] 53. és 58. pontját, a C-500/06. sz. Corporación Dermoestética ügyben 2008. július 17-én hozott ítélet [EBHT 2008., I-5785. o.] 39. és 40. pontját, valamint a fent hivatkozott Hartlauer-ügyben hozott ítélet 55. pontját).

67 Ebben az összefüggésben kiemelendő, hogy a nemzeti szabályozás nem zárja ki teljesen a gyógyszertárak gyógyszerészi képesítéssel nem rendelkezők által történő üzemeltetését.

68 Ugyanis a 362/1991 törvény 7. cikkének (9) és (10) bekezdése kivételként úgy rendelkezik, hogy a gyógyszerész örökösei, akik maguk nem gyógyszerészek, egyéni helyzetüktől függően egy évig, három évig vagy tíz évig tartó időszakon keresztül üzemeltethetik a megörökölt gyógyszertárat.

69 Mindenesetre a Bizottság nem bizonyította, hogy e kivétel a nemzeti szabályozást következetlenné tenné.

70 Először is ez a kivétel indokoltnak tűnik az elhunyt gyógyszerész családtagjai örökösödési jogainak és jogos érdekeinek védelmére figyelemmel. E tekintetben megállapítandó, hogy a tagállamok fontolóra vehetik azt, hogy a gyógyszerész örököseinek érdekei nem olyan súlyúak-e, hogy azok miatt át kell értékelni a vonatkozó jogaikból eredő azon követelményeket és garanciákat, amelyeknek a gyógyszertárat üzemeltető gyógyszerészeknek meg kell felelniük. Ebben az összefüggésben mindenekelőtt azt a körülményt kell figyelembe venni, hogy a megörökölt gyógyszertárat az átmeneti időszak teljes időtartama alatt diplomával rendelkező gyógyszerész

felelőssége mellett kell üzemeltetni. Ennélfogva az örökösök e konkrét összefüggésben nem hasonlíthatók azon más üzemeltetőkhöz, akik nem rendelkeznek gyógyszerészi képesítéssel.

71 Ezenkívül hangsúlyozni kell, hogy az említett kivétel csupán átmeneti hatályú. Az örökösöknek ugyanis főszabály szerint mindössze egyéves határidőn belül intézkedniük kell a gyógyszertár üzemeltetési jogának valamely gyógyszerészre történő átruházásáról. Csupán a gyógyszerészekből álló társaságban való részesedésszerzés esetén rendelkeznek az örökösök ennél hosszabb, a megszerzés időpontjától számított hároméves határidővel az üzletrész átengedésére.

72 E kivétel célja tehát az, hogy ésszerűnek tűnő határidőn belül lehetővé tegye a jogutódok számára a gyógyszertár tulajdonjogának gyógyszerész részére történő átengedését.

73 Végezetül, jóllehet a 362/1991 törvény 7. cikkének (9) és (10) bekezdése bizonyos örökösök részére tízéves határidőt biztosít az üzemeltetési jog átengedésére, ami esetleg nem tűnhet ésszerűnek, hangsúlyozni kell, hogy alkalmazási köre meglehetősen szűk, hiszen csak azokra az esetekre korlátozódik, amikor a jogutód a túlélő házastárs vagy legfeljebb másodfokú egyenesági örökös, és az üzemeltetési jog megszerzésétől számított egy éven belül hallgatóként beiratkozik valamely gyógyszerészkarra, tehát e rendelkezés alapján nem vonható le az a következtetés, hogy az érintett nemzeti szabályozás következetlen lenne.

74 A Bizottság nem tudta bizonyítani, hogy a nemzeti szabályozás következetlen lenne amiatt, hogy lehetővé teszi egyes gyógyszerészi képesítéssel nem rendelkező személyek számára önkormányzati gyógyszertárak üzemeltetését azáltal, hogy rendelkezik annak a lehetőségéről, hogy az önkormányzatok gyógyszertárak működtetésére részvénytársaságokat alapíthatnak, amelyek tagjainak nem kell feltétlenül gyógyszerésznek lenniük.

75 Először is az iratokból semmi sem enged arra következtetni, hogy az önkormányzatok, amelyek közhatalmi szerepükből adódóan bizonyos előjogokkal rendelkeznek, különös üzleti érdekek által hagynák magukat vezéreltetni, és a közegészségügyi előírások rovására üzemeltetnének önkormányzati gyógyszertárakat.

76 Ezenfelül a Bizottság nem vitatta az Olasz Köztársaság által a Bíróság számára adott tájékoztatásban szereplő azon tényeket, amelyek annak bizonyítására irányultak, hogy az önkormányzatok kiterjedt felügyeleti jogkörrel rendelkeznek az önkormányzati gyógyszertárak vezetésére feljogosított társaságok felett, és e jogkör lehetővé teszi számukra a közérdek megvalósulásának biztosítását.

77 A fent említett tájékoztatás szerint az érintett önkormányzat marad e gyógyszertárak tulajdonosa, ő határozza meg a gyógyszertár által nyújtott gyógyszerészeti szolgáltatás működtetésének konkrét módozatait, és ő írja ki a pályázati eljárást a gyógyszertár működtetésével megbízott társasági tag kiválasztása érdekében, oly módon, hogy az említett módozatok tiszteletben tartását biztosító rendelkezések szerepelnek mind a pályázati felhívásban, mind azokban a szerződésekben, amelyek az önkormányzat és az érintett társaság közötti jogviszonyt szabályozzák.

78 Másfelől az Olasz Köztársaság által adott, nem vitatott tájékoztatásból az derül ki, hogy szintén az önkormányzat hatáskörében marad az önkormányzati gyógyszertár működtetésével megbízott társaság igazgatójának vagy igazgatósági tagjainak, illetve felügyelőbizottsági tagjainak kijelölése, és az önkormányzat részt vesz a társaság tevékenységének belső ellenőrzésére vonatkozó döntések előkészítésében is. Az így kijelölt személyek hatásköre kiterjed az azzal kapcsolatos felügyeletre is, hogy az említett önkormányzati gyógyszertár következetesen a közérdeknek megfelelően működjön, és a munkavállalóként foglalkoztatott gyógyszerészek szakmai függetlensége ne kerüljön veszélybe.

79 Végül ugyanezen tájékoztatás szerint az érintett önkormányzatnak lehetősége van arra, hogy – a közérdeket megfelelően szem előtt tartó üzletpolitika érvényesítése érdekében – megváltoztassa, módosítsa, vagy megszüntesse a jogviszonyt az önkormányzati gyógyszertár működtetésével megbízott társasággal.

80 Ebből következően, mivel a Bizottság e tekintetben nem tudott kellő bizonyítékokkal szolgálni, a szóban forgó, az önkormányzati gyógyszertárakra vonatkozó nemzeti szabályozást nem lehet következetlennek minősíteni.

81 Az előbbiekben kifejtettek egészére tekintettel azt kell megállapítani, hogy a felrótt kötelezettségszegés tárgyát képező szabályozás alkalmas arra, hogy biztosítsa a lakosság megbízható és színvonalas gyógyszerellátása céljának megvalósítását.

82 Negyedik pontként azt kell megvizsgálni, hogy a letelepedés szabadságának és a tőke szabad mozgásának korlátozása nem haladja-e meg az említett cél eléréséhez szükséges mértéket, azaz nincsenek-e olyan, az EK 43. cikket és az EK 56. cikket kevésbé korlátozó intézkedések, amelyekkel a cél ugyanolyan hatékonyan elérhető lenne.

83 E tekintetben a Bizottság azt állítja, hogy az említett cél kevésbé korlátozó intézkedésekkel is elérhető lenne, mint például a gyógyszertárakban gyógyszerész jelenlétére vonatkozó kötelezettség, biztosítás megkötésére vonatkozó kötelezettség vagy megfelelő ellenőrző rendszer és hatékony szankciók előírásával.

84 Mindazonáltal, tekintettel a tagállamok részére hagyott, a jelen ítélet 36. pontjában említett mérlegelési mozgástérre, a tagállam olyan álláspontra is helyezkedhet, hogy fennáll annak a kockázata, hogy a gyógyszerészek szakmai függetlenségének biztosítására irányuló jogszabályokat a gyakorlatban nem tartják be, hiszen a gyógyszerészi képesítéssel nem rendelkező üzemeltetők nyereségre való törekvésének érdeke az önálló vállalkozó gyógyszerészekéhez képest nem egyenértékű módon fékezett, és a gyógyszerészeknek az üzemeltetőnek munkavállalóként való alárendelése megnehezítheti számukra az említett üzemeltető által adott utasításokkal való szembehelyezkedést.

85 Márpedig a Bizottság az általános észrevételeken kívül nem hivatkozott olyan érvre, amely alkalmas lett volna annak bizonyítására, hogy mi lenne az a konkrét rendszer, amely a gyógyszerészi képesítéssel nem rendelkezők kizárása elvével azonos hatékonysággal tudná biztosítani, hogy az említett jogszabályok a gyakorlatban a jelen ítélet előző pontjában említett megfontolások ellenére is betartásra kerüljenek.

86 Egyébiránt, ellentétben a Bizottság által állítottakkal, a gyógyszerészek szakmai függetlenségével kapcsolatos kockázatok egyébként sem zárhatók ki ugyanolyan hatékonysággal biztosítási, úgymint felelősségbiztosítási kötelezettség előírásával. Ha ugyanis ez az intézkedés lehetővé is tenné a beteg számára a vagyoni kártérítést az adott esetben általa elszenvedett kár miatt, akkor is csak utólag fejtené ki a hatását, és kevésbé lenne hatékony, mint a vitatott szabály, abban az értelemben, hogy egyáltalán nem akadályozná meg, hogy az érintett üzemeltető ne gyakoroljon befolyást a munkavállalóként foglalkoztatott gyógyszerészekre.

87 E körülményekre tekintettel nem bizonyított, hogy az EK 43. és EK 56. cikk által biztosított szabadságot kevésbé korlátozó, a gyógyszerészi képesítéssel nem rendelkezők kizárásának elvétől eltérő intézkedés alkalmas lenne a lakosság gyógyszerellátása megbízhatóságának és minőségi színvonalának az e szabály alkalmazásából eredő hatékonyság melletti biztosítására.

88 Következésképpen az alapeljárás tárgyát képező nemzeti szabályozás megfelelőnek tűnik az általa kitűzött cél megvalósításának biztosítására, és nem haladja meg az annak eléréséhez szükséges mértéket. Ennélfogva el kell ismerni, hogy az említett szabályozásból eredő korlátozások e célra tekintettel igazoltnak tekinthetők.

89 E végkövetkeztetést nem kérdőjelezi meg a Bizottság által hivatkozott C-140/03. sz., Bizottság kontra Görögország ügyben 2005. április 21-én hozott azon ítélet (EBHT 2005., I-3177. o.) sem, amelyben a Bíróság kimondta, hogy a Görög Köztársaság nem teljesítette az EK 43. és EK 48. cikkből eredő kötelezettségeit, mivel olyan nemzeti rendelkezéseket fogadott el és tart hatályban, amelyek szerint a látszerészeti üzlet létesítésére és működtetésére vonatkozó engedélyt elismert látszerész természetes személy nevére kell kiállítani, és azon személynek, aki az üzlet működtetésére

vonatkozó engedélyt birtokolja, a társaság tőkéjének, valamint nyereségének és veszteségének legalább 50%-ából kell részesednie.

90 Figyelemmel a gyógyszerek sajátos jellegére és piacára, valamint a közösségi jog jelen állapotára, a Bíróságnak a fent hivatkozott Bizottság kontra Görögország ügyben tett megállapításai nem alkalmazhatók a gyógyszer-kiskereskedelem területén. Ugyanis az optikai termékektől eltérően a felírt vagy alkalmazott gyógyszerek gyógyhatásaik ellenére súlyosan károsíthatják az egészséget, amennyiben szükségtelenül vagy helytelen módon alkalmazzák őket, anélkül hogy a fogyasztó a használatuk során tudatában lenne mindennek. Ezenfelül a gyógyszerek indokolatlan értékesítése a közforrások olyan pazarlásával jár, amely nem hasonlítható az optikai termékek indokolatlan eladásaiból eredő pazarláshoz.

91 Az előbbiekben kifejtettek összességére tekintettel a kereset első kifogását mint megalapozatlant el kell utasítani.

A második kifogásról

A felek érvei

92 Második kifogásában a Bizottság azt állítja, hogy az önkormányzati gyógyszertárakra vonatkozó rendszer ellentétes az EK 43. és EK 56. cikkel. Egyfelől nem vitatott, hogy e rendszer lehetővé teszi lehetővé teszi a gyógyszerészi képesítéssel nem rendelkezők számára bizonyos feltételek mellett önkormányzati gyógyszertárak üzemeltetését azáltal, hogy azok működtetésére olyan részvénytársaságok alapításának lehetőségéről rendelkezik, amelyek tagjainak nem feltétlenül gyógyszerészeknek lenniük. Ugyanakkor a nemzeti szabályozás megakadályozza, hogy gyógyszerészeti termékeket

forgalmazó vállalkozások részesedést szerezhessenek e társaságokban, emiatt az ilyen korlátozás semmiképpen sem igazolható a közegészség védelméhez fűződő célokkal.

93 Először is az ilyen szabályozás nem alkalmas e célok elérésére. Egyrészről az ilyen szabályozás azon a téves előfeltevésen alapul, hogy a forgalmazó vállalkozások az önkormányzati gyógyszertár üzemeltetése során sokkal inkább a saját érdeküket részesítenék előnyben a közérdekkel szemben, mint azok személyek, akik nem a gyógyszerforgalmazás ágazatában tevékenykednek.

94 Másrészről az említett szabályozás következetlen, hiszen jelentős körben eltéréseket enged meg. Többek között azt, hogy valaki forgalmazó vállalkozás tagjává válhat, és ennek ellenére üzemeltethet önkormányzati gyógyszertárat, amennyiben nem tölt be döntéshozói, illetve felügyeleti állást e vállalkozáson belül.

95 Másodszor nem szükséges a tilalom, miszerint forgalmazó vállalkozás nem szerezhet részesedést önkormányzati gyógyszertárban, mivel a hivatkozott cél más, kevésbé korlátozó intézkedésekkel is elérhető lenne, például a gyógyszertárakban gyógyszerész jelenlétére vonatkozó kötelezettség, biztosítás megkötésére vonatkozó kötelezettség vagy megfelelő ellenőrző rendszer és hatékony szankciók előírásával.

96 Az Olasz Köztársaság ezzel szemben arra hivatkozik, hogy a második kifogás alaptalan, mivel a Bersani-rendelet már hatályon kívül helyezte az arra vonatkozó tilalmat, hogy forgalmazó vállalkozás nem szerezhet részesedést önkormányzati gyógyszertárban.

97 Mindenesetre az ilyen tilalom egyébként sem lenne ellentétes az EK 43. cikkel, mivel azt a közegészség védelméhez fűződő közérdek indokolja. E tilalom hátrányos megkülönböztetés nélkül lenne alkalmazandó, és valójában a forgalmazó vállalkozásokat

akadályozná abban, hogy az általuk forgalmazott gyógyszerek eladását ösztönözzék az önkormányzati gyógyszertárakon keresztül. Márpedig e közérdekű célt más, kevésbé korlátozó eszközökkel nem lehetne ugyanilyen hatékonyan elérni.

A Bíróság álláspontja

98 Először is az Olasz Köztársaságnak a Bersani-rendelet elfogadására alapított érvét illetően emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében a kötelezettségszegés megtörténtét a tagállamnak az indokolással ellátott véleményben foglalt határidő lejártakor fennálló helyzete alapján kell megítélni, és a későbbi változásokat a Bíróság nem veheti figyelembe (lásd különösen a C-103/00. sz., Bizottság kontra Görögország ügyben 2002. január 30-án hozott ítélet [EBHT 2002., I-1147. o.] 23. pontját és a C-152/05. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 2008. január 17-én hozott ítélet [EBHT 2008., I-39. o.] 15. pontját).

99 A jelen esetben annyi bizonyos, hogy az indokolással ellátott véleményben foglalt határidő lejártakor a nemzeti szabályozás nem tette lehetővé a forgalmazó vállalkozások számára, hogy önkormányzati gyógyszertár üzemeltetésével megbízott társaságban részesedést szerezhessenek, hiszen a Bersani-rendeletet csak ezen időpontot követően fogadták el.

100 Ezekután megjegyzendő, hogy a nemzeti szabályozás az EK 43. és EK 56. cikk értelmében korlátozásokat teremt, figyelemmel a jelen ítélet 43. és 46. pontjában hivatkozott ítélkezési gyakorlatra. Ugyanis e szabályozás megakadályozza, hogy egyes gazdasági szereplők, nevezetesen azok, akik gyógyszer-forgalmazási tevékenységet végeznek, ezzel párhuzamosan önkormányzati gyógyszertári tevékenységet is végezzenek. Ugyanígy e szabályozás megakadályozza azt is, hogy az Olasz Köztársaságon kívüli tagállamokbeli befektetők részesedést szerezhessenek bizonyos, nevezetesen az önkormányzati gyógyszertárak üzemeltetésével megbízott társaságokban.

101 E korlátozások esetleges igazolhatóságát illetően először is kiemelendő, hogy a nemzeti szabályozás állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés nélkül alkalmazandó, és annak célja a lakosság megbízható és színvonalas gyógyszerellátásának biztosítása.

102 Másfelől e szabályozás alkalmas e cél megvalósítására. Először is, miként az a jelen ítélet 62–64. pontjából következik, a tagállam vélheti úgy, hogy a forgalmazó vállalkozások bizonyos nyomást gyakorolhatnak a munkavállalóként foglalkoztatott gyógyszerészekre azért, hogy a haszonszerzési célokat részesítsék előnyben.

103 Másodszor a jelen ítélet ugyanezen pontjaiban felsorolt megfontolásokra figyelemmel a tagállam mérlegelési mozgásterén belül vélheti úgy, hogy az önkormányzatok önkormányzati gyógyszertárak működtetésével megbízott társaságok feletti felügyeleti hatásköre nem megfelelő arra, hogy megakadályozza a munkavállalóként foglalkoztatott gyógyszerészek forgalmazó vállalkozások által történő befolyásolását.

104 Harmadszor hangsúlyozni kell, hogy a Bizottság nem terjesztett elő olyan konkrét és pontos bizonyítékokat, amelyek alapján a Bíróság megállapíthatná a második kifogásban említett szabály következetlenségét, figyelemmel a többi olyan nemzeti szabályra, amely lehetővé teszi, hogy valaki forgalmazó vállalkozás tagja és önkormányzati gyógyszertár üzemeltetésével megbízott társaság tagja legyen, amennyiben ez utóbbi vállalkozáson belül nem tölt be döntéshozatali vagy felügyeleti állást.

105 Végül a nemzeti szabályozás szükségességét illetően azt kell megállapítani, hogy a jelen ítélet 84–86. pontjaiban foglaltak alapján a tagállam vélheti úgy, hogy fennáll a kockázata annak, hogy a gyógyszerészek szakmai függetlenségét biztosító jogszabályokat a gyakorlatban nem tartják be vagy megkerülik. Ugyanígy, a lakosság megbízható és színvonalas gyógyszerellátását érintő kockázatok nem zárhatók ki ugyanolyan

hatékonysággal a biztosítás megkötésére irányuló kötelezettség előírásával, mivel ez az eszköz nem feltétlenül akadályozza meg az érintett üzemeltetőt abban, hogy befolyásolja a munkavállalóként foglalkoztatott gyógyszerészeket.

106 Következésképpen a kereset második kifogását mint megalapozatlant szintén el kell utasítani.

107 Mivel a Bizottság által a keresetének alátámasztására megjelölt jogalapok egyike sem megalapozott, a keresetet teljes egészében el kell utasítani.

A költségekről

108 Az eljárási szabályzat 69. cikkének 2. §-a alapján a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. A jelen ügyben az Olasz Köztársaság kérte a Bizottság keresete elfogadhatatlanságának, illetve megalapozatlanságának megállapítását „az ebből következő rendelkezések alkalmazásával együtt". E kérelem azonban nem tekinthető a felperes költségeinek viselésére irányuló kérelemnek (lásd ebben az értelemben a C-255/90. P. sz., Burban kontra Parlament ügyben 1992. március 31-én hozott ítélet [EBHT 1992., I-2253. o.] 26. pontját). Következésképpen a Bizottság és az Olasz Köztársaság maguk viselik saját költségeiket.

109 Ugyanezen szabályzat 69. cikkének 4. §-a alapján a Görög Köztársaság, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, a Lett Köztársaság és az Osztrák Köztársaság mint beavatkozók maguk viselik saját költségeiket.

A fenti indokok alapján a Bíróság (nagytanács) a következőképpen határozott:

1) A keresetet elutasítja.

2) Az Európai Közösségek Bírósága, a Görög Köztársaság, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, az Olasz Köztársaság, a Lett Köztársaság és az Osztrák Köztársaság maguk viselik saját költségeiket.

Aláírások