



Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
MACIEJ SZPUNAR
vom 18. Dezember 2025¹

Rechtssache C-604/24

FARMAKEIO YZ & SIA O.E.

gegen

**Ypourgos Anaptyxis kai Ependyseon,
Ypourgos Ygeias,**

Beteiligte:

Panellinios Farmakeftikos Syllogos

(Vorabentscheidungsersuchen des Symvoulío tis Epikrateias [Staatsrat, Griechenland])

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Humanarzneimittel – Nicht verschreibungspflichtige Arzneimittel – Verbot des Verkaufs im Fernabsatz an die Öffentlichkeit – Schutz der öffentlichen Gesundheit – Verhältnismäßigkeitsprüfung“

I. Einleitung

1. Die vorliegende Rechtssache betrifft die Auslegung von Art. 85c der Richtlinie 2001/83/EG², der den Online-Vertrieb von Arzneimitteln regelt. Abs. 1 dieser Bestimmung legt die Bedingungen fest, denen das Angebot von Arzneimitteln an die Öffentlichkeit zum Verkauf im Fernabsatz durch Dienste der Informationsgesellschaft unterliegt. In Abs. 2 wird anerkannt, dass ein Mitgliedstaat, für den solche Arzneimittel bestimmt sind, befugt ist, aus Gründen des Schutzes der öffentlichen Gesundheit gerechtfertigte Bedingungen für den Einzelhandelsvertrieb der Arzneimittel aufzustellen. Das vorlegende Gericht ersucht den Gerichtshof, den Umfang dieser Befugnis genauer einzugrenzen, um festzustellen, ob ein Mitgliedstaat den Online-Vertrieb bestimmter nicht verschreibungspflichtiger Arzneimittel verbieten kann.

¹ Originalsprache: Französisch.

² Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. November 2001 zur Schaffung eines Gemeinschaftskodexes für Humanarzneimittel (ABl. 2001, L 311, S. 67), in der durch die Richtlinie 2011/62/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2011 (ABl. 2011, L 174, S. 74) geänderten Fassung (im Folgenden: Richtlinie 2001/83).

II. Rechtlicher Rahmen

A. Unionsrecht

1. Richtlinie 2001/83

2. Durch Art. 1 Nr. 20 der Richtlinie 2011/62/EU³ wurde Titel VIIa („Verkauf an die Öffentlichkeit im Fernabsatz“) in die Richtlinie 2001/83 eingefügt, in dem u. a. Art. 85c enthalten ist. Dieser bestimmt:

„(1) Unbeschadet der nationalen Rechtsvorschriften, mit denen das Angebot verschreibungspflichtiger Arzneimittel an die Öffentlichkeit zum Verkauf im Fernabsatz durch Dienste der Informationsgesellschaft verboten wird, stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass das Angebot von Arzneimitteln an die Öffentlichkeit zum Verkauf im Fernabsatz durch Dienste der Informationsgesellschaft, wie in der [Richtlinie 98/34/EG⁴] festgelegt, unter folgenden Bedingungen erfolgt:

- a) Die natürliche oder juristische Person, die ein Arzneimittel anbietet, ist zur Abgabe von Arzneimitteln an die Öffentlichkeit, auch im Fernabsatz, entsprechend den nationalen Rechtsvorschriften des Mitgliedstaats, in dem diese Person niedergelassen ist, ermächtigt oder befugt.
- b) Die unter Buchstabe a genannte Person hat dem Mitgliedstaat, in dem diese Person niedergelassen ist, mindestens folgende Angaben mitgeteilt:
 - i) Name oder Firmenname und ständige Anschrift des Ortes der Tätigkeit, von dem aus diese Arzneimittel geliefert werden;
 - ii) Datum des Beginns des Anbietens von Arzneimitteln zum Verkauf im Fernabsatz durch Dienste der Informationsgesellschaft an die Öffentlichkeit;
 - iii) die Adresse der zu diesem Zweck genutzten Website und alle einschlägigen Informationen, die zur Identifizierung dieser Website notwendig sind;
 - iv) gegebenenfalls die gemäß Titel VI vorgenommene Klassifizierung des Arzneimittels, das der Öffentlichkeit zum Verkauf im Fernabsatz durch Dienste der Informationsgesellschaft angeboten wird.

Diese Angaben werden gegebenenfalls aktualisiert.

- c) Das Arzneimittel entspricht den nationalen Rechtsvorschriften des Bestimmungsmitgliedstaats gemäß Artikel 6 Absatz 1.

³ Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2011 zur Änderung der Richtlinie 2001/83/EG zur Schaffung eines Gemeinschaftskodexes für Humanarzneimittel hinsichtlich der Verhinderung des Eindringens von gefälschten Arzneimitteln in die legale Lieferkette (ABl. 2011, L 174, S. 74).

⁴ Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 1998 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften (ABl. 1998, L 204, S. 37).

- d) Unbeschadet der in der [Richtlinie 2000/31/EG⁵] festgelegten Informationsanforderungen enthält die Website, auf der Arzneimittel angeboten werden, mindestens Folgendes:
- i) die Kontaktdaten der zuständigen Behörde oder der Behörde, der gemäß Buchstabe b Angaben mitgeteilt wurden;
 - ii) einen Hyperlink zu der in Absatz 4 genannten Website des Niederlassungsmitgliedstaates;
 - iii) das in Absatz 3 genannte gemeinsame Logo, das auf jeder Seite der Website, die sich auf das Angebot von Arzneimitteln an die Öffentlichkeit zum Verkauf im Fernabsatz bezieht, gut sichtbar angezeigt wird. Das gemeinsame Logo enthält einen Hyperlink zu dem Eintrag der Person in der in Absatz 4 Buchstabe c genannten Liste.

(2) Die Mitgliedstaaten können aus Gründen des Schutzes der öffentlichen Gesundheit gerechtfertigte Bedingungen für den auf ihrem Hoheitsgebiet durchgeführten Einzelhandelsvertrieb von Arzneimitteln aufstellen, die im Fernabsatz durch Dienste der Informationsgesellschaft an die Öffentlichkeit verkauft werden.

...

(6) Unbeschadet der [Richtlinie 2000/31] und der in diesem Titel festgelegten Anforderungen ergreifen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen[,], um sicherzustellen, dass gegen andere als die in Absatz 1 genannten Personen, die der Öffentlichkeit Arzneimittel zum Verkauf im Fernabsatz durch Dienste der Informationsgesellschaft anbieten und in ihrem Hoheitsgebiet tätig sind, wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen verhängt werden.“

2. Richtlinie 2000/31

3. Art. 3 („Binnenmarkt“) der Richtlinie 2000/31 bestimmt:

„(1) Jeder Mitgliedstaat trägt dafür Sorge, dass die Dienste der Informationsgesellschaft, die von einem in seinem Hoheitsgebiet niedergelassenen Diensteanbieter erbracht werden, den in diesem Mitgliedstaat geltenden innerstaatlichen Vorschriften entsprechen, die in den koordinierten Bereich fallen.

(2) Die Mitgliedstaaten dürfen den freien Verkehr von Diensten der Informationsgesellschaft aus einem anderen Mitgliedstaat nicht aus Gründen einschränken, die in den koordinierten Bereich fallen.

(3) Die Absätze 1 und 2 finden keine Anwendung auf die im Anhang genannten Bereiche.

(4) Die Mitgliedstaaten können Maßnahmen ergreifen, die im Hinblick auf einen bestimmten Dienst der Informationsgesellschaft von Absatz 2 abweichen, wenn die folgenden Bedingungen erfüllt sind:

a) Die Maßnahmen

⁵ Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt („Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr“) (ABl. 2000, L 178, S. 1).

i) sind aus einem der folgenden Gründe erforderlich:

- Schutz der öffentlichen Ordnung, insbesondere Verhütung, Ermittlung, Aufklärung und Verfolgung von Straftaten, einschließlich des Jugendschutzes und der Bekämpfung der Hetze aus Gründen der Rasse, des Geschlechts, des Glaubens oder der Nationalität, sowie von Verletzungen der Menschenwürde einzelner Personen,
- Schutz der öffentlichen Gesundheit,
- ...

ii) betreffen einen bestimmten Dienst der Informationsgesellschaft, der die unter Ziffer i) genannten Schutzziele beeinträchtigt oder eine ernsthafte und schwerwiegende Gefahr einer Beeinträchtigung dieser Ziele darstellt;

iii) stehen in einem angemessenen Verhältnis zu diesen Schutzzielen.

b) Der Mitgliedstaat hat vor Ergreifen der betreffenden Maßnahmen unbeschadet etwaiger Gerichtsverfahren, einschließlich Vorverfahren und Schritten im Rahmen einer strafrechtlichen Ermittlung,

- den in Absatz 1 genannten Mitgliedstaat aufgefordert, Maßnahmen zu ergreifen, und dieser hat dem nicht Folge geleistet oder die von ihm getroffenen Maßnahmen sind unzulänglich;
- die Kommission und den in Absatz 1 genannten Mitgliedstaat über seine Absicht, derartige Maßnahmen zu ergreifen, unterrichtet.

(5) Die Mitgliedstaaten können in dringlichen Fällen von den in Absatz 4 Buchstabe b) genannten Bedingungen abweichen. In diesem Fall müssen die Maßnahmen so bald wie möglich und unter Angabe der Gründe, aus denen der Mitgliedstaat der Auffassung ist[,], dass es sich um einen dringlichen Fall handelt, der Kommission und dem in Absatz 1 genannten Mitgliedstaat mitgeteilt werden.

...“

B. Griechisches Recht

4. Die vom Minister für Entwicklung und Investitionen und vom Minister für Gesundheit gemeinsam erlassene Ministerialverordnung Nr. G.P. oik. 22609/19. April 2022 zur Änderung von Art. 116 der gemeinsamen Verordnung Nr. D.YG3a/G.P. 32221/2013 des Ministers für Entwicklung, Wettbewerbsfähigkeit, Infrastruktur, Verkehr und Netzwerke und des Ministers für Gesundheit⁶ (im Folgenden: angefochtener Rechtsakt) nennt die Kategorien von Arzneimitteln, deren Verkauf im Fernabsatz zulässig ist, und sieht in Art. 1 vor:

„Der Verkauf verschreibungspflichtiger Arzneimittel an die Öffentlichkeit im Fernabsatz ist verboten.

⁶ FEK B' 1965/20.4.2022.

Für andere Arzneimittel gilt, dass Online-Shops der Apotheken, die von der [Panhellenischen Apothekerkammer] gemäß der [gemeinsamen Verordnung Nr. G5(b)/G.P. Oik. 20293/15. März 2016 des Ministers für Wirtschaft, Entwicklung und Tourismus und des Ministers für Gesundheit zur ‚Bestimmung der für die Zertifizierung von Online-Apotheken zuständigen Behörde‘ ([FEK] B’ 787)] entsprechend zertifiziert wurden, im Fernabsatz durch Dienste der Informationsgesellschaft nur diejenigen Arzneimittel an die Öffentlichkeit verkaufen dürfen, die gemäß der Genehmigung für ihr Inverkehrbringen in die – zur Kategorie der nicht verschreibungspflichtigen Arzneimittel gehörende – Unterkategorie der für den allgemeinen Verkehr freigegebenen Arzneimittel (Arzneimittel des allgemeinen Verkehrs) im Sinne der Bestimmungen der [Verordnung Nr. G5(a)51194/14. Juli 2016 des Ministers für Gesundheit ([FEK] B’ 2219)] einzustufen sind oder bereits eingestuft wurden.

Verstöße werden auf Beschluss des Vorstands der [Nationalen Arzneimittelagentur] mit einer Geldbuße von 20 000 Euro bis 100 000 Euro und im Wiederholungsfall von 50 000 Euro bis 200 000 Euro geahndet. Die vorstehenden Sanktionen werden kumulativ mit allen anderen vorgesehenen Sanktionen verhängt.“

III. Sachverhalt des Ausgangsverfahrens, Verfahren vor dem Gerichtshof und Vorlagefragen

5. Die Klägerin des Ausgangsverfahrens, Farmakeio YZ & Sia, betreibt eine Präsenzapothek, deren Gegenstand u. a. der Online-Vertrieb von „Apothekenwaren gemäß dem Arzneimittelrecht“ ist.

6. Mit Klageschrift vom 25. Mai 2022 beantragte die Farmakeio YZ & Sia beim Symvoulío tis Epikrateias (Staatsrat, Griechenland), dem vorlegenden Gericht, die Nichtigerklärung des angefochtenen Rechtsakts, der die frühere Regelung dahin ändert, dass Online-Shops von zertifizierten Apotheken im Fernabsatz durch Dienste der Informationsgesellschaft Arzneimittel an die Öffentlichkeit verkaufen dürfen, die gemäß der Genehmigung für ihr Inverkehrbringen in die – zur Kategorie der nicht verschreibungspflichtigen Arzneimittel gehörende – Unterkategorie der für den allgemeinen Verkehr freigegebenen Arzneimittel eingestuft werden.

7. Nach einer früheren Regelung durften zertifizierte Online-Shops von Apotheken nämlich sämtliche nicht verschreibungspflichtigen Arzneimittel gleich welcher Art sowie Arzneimittel, deren Kosten von den Sozialversicherungsträgern nicht erstattet werden, verkaufen. Dagegen sieht die nationale Regelung nunmehr vor, dass die Einstufung von Arzneimitteln in die Unterkategorie der für den allgemeinen Verkehr freigegebenen Arzneimittel durch eine zuständige nationale Behörde anhand der folgenden Kriterien vorgenommen wird: a) bereits früher erfolgte Einstufung eines Arzneimittels als nicht verschreibungspflichtiges Arzneimittel oder seine Eignung für diese Einstufung, sofern keine neueren wissenschaftlichen Erkenntnisse vorliegen, die seine Neueinstufung als verschreibungspflichtig rechtfertigen, b) Eindeutigkeit der Symptome („offensichtliches Symptom [Kopfschmerzen, Übelkeit etc.]“) oder Beschwerden, die mit dem Arzneimittel behandelt werden sollen, c) einfache Dosierungsanleitungen, d) begrenzte Wechselwirkungen mit anderen häufig verabreichten Behandlungen, e) geringe Anforderungen an die Lagerung, f) Aufmachung in kleinen Verpackungen und g) keine ernsthaften und fundierten Anhaltspunkte für erhebliche Risiken im Zusammenhang mit der langfristigen Anwendung des Arzneimittels.

8. Zur Stützung ihrer Klage macht die Klägerin des Ausgangsverfahrens geltend, der angefochtene Rechtsakt verstoße u. a. gegen Art. 85c Abs. 1 der Richtlinie 2001/83, da er den Online-Vertrieb nur für Arzneimittel dieser Unterkategorie zulasse. Die Regelung, die den Verkauf bestimmter Arzneimittel erlaube, habe keine praktische Relevanz, weil kein Arzneimittel in die genannte Unterkategorie eingestuft worden sei. Außerdem lägen keine Gründe des Schutzes der öffentlichen Gesundheit im Sinne von Art. 85c Abs. 2 der Richtlinie 2001/83 vor, die die in Rede stehende einschränkende Maßnahme rechtfertigen würden.

9. Die Behörden, die den angefochtenen Rechtsakt erlassen haben, und die Panhellenische Apothekerkammer tragen vor, dass der Erlass des Rechtsakts nach Art. 85c Abs. 2 der Richtlinie 2001/83 im Interesse der Allgemeinheit gerechtfertigt sei. Die in der zuvor geltenden Regelung für Online-Shops von Apotheken vorgesehene Möglichkeit, unterschiedslos alle nicht verschreibungspflichtigen und alle nicht erstattungsfähigen Arzneimittel zu verkaufen, habe dazu geführt, dass mehr als 1 000 Arten von Arzneimitteln über das Internet vertrieben worden seien und die Kontrolle des übermäßigen Arzneimittelverbrauchs sowie des Handels mit gefälschten oder ungeeigneten Arzneimitteln erschwert worden sei.

10. Darüber hinaus macht die Panhellenische Apothekerkammer geltend, dass der Verkauf von Arzneimitteln über das Internet, einschließlich nicht verschreibungspflichtiger Arzneimittel, Risiken für die öffentliche Gesundheit berge, da er „den Apotheker im Wesentlichen der Möglichkeit beraube, den Endverbraucher zu kontrollieren“ und die „Sicherheitsgarantie, die die manuelle Abgabe von Arzneimitteln durch einen Apotheker in einer Präsenzapothek biete“, entfalle, während solche Risiken bei den für den allgemeinen Verkehr freigegebenen Arzneimitteln aufgrund ihrer besonderen Merkmale nicht bestünden. Der griechische Staat und die Panhellenische Apothekerkammer tragen ferner vor, dass in Griechenland „aufgrund der ausgezeichneten und ausgewogenen geografischen Verteilung“ der Apotheken im griechischen Staatsgebiet kein Bedarf für den Vertrieb sämtlicher nicht verschreibungspflichtiger und nicht erstattungsfähiger Arzneimittel durch Online-Shops von Apotheken bestehe. Schließlich führt die Panhellenische Apothekerkammer zur Stützung ihres Vorbringens andere Mitgliedstaaten der Union an, nämlich Zypern und Portugal, in denen der Vertrieb nicht verschreibungspflichtiger Arzneimittel über das Internet eingeschränkt sei.

11. Vor diesem Hintergrund hat der Symvoulío tis Epikrateias (Staatsrat) mit Entscheidung vom 16. Juli 2024, beim Gerichtshof eingegangen am 16. September 2024, beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Ist Art. 85c Abs. 1 der Richtlinie 2001/83 dahin auszulegen, dass er einer nationalen Regelung entgegensteht, die den Verkauf durch Online-Shops von Apotheken im Fernabsatz durch Dienste der Informationsgesellschaft an die Öffentlichkeit nicht für alle nicht verschreibungspflichtigen Arzneimittel zulässt, sondern nur für eine Unterkategorie dieser Arzneimittel (nämlich im vorliegenden Fall die für den allgemeinen Verkehr freigegebenen Arzneimittel)?
2. Oder ist vielmehr Art. 85c Abs. 2 der Richtlinie 2001/83 dahin auszulegen, dass er es dem nationalen Normgeber erlaubt, Online-Shops von Apotheken aus Gründen des Schutzes der öffentlichen Gesundheit zu verbieten, im Fernabsatz durch Dienste der Informationsgesellschaft an die Öffentlichkeit bestimmte nicht verschreibungspflichtige Arzneimittel zu verkaufen?

3. Falls die zweite Frage bejaht wird: Stellen die Gründe, die der griechische Staat und die Panhellenische Apothekerkammer im vorliegenden Fall zur Rechtfertigung der in Rede stehenden Einschränkung anführen (Bekämpfung der Mehrfachmedikation und des Handels mit gefälschten oder ungeeigneten Arzneimitteln usw.), Gründe des Schutzes der öffentlichen Gesundheit im Sinne von Art. 85c Abs. 2 der Richtlinie 2001/83 dar?
 4. Falls die dritte Frage bejaht wird: Hat das nationale Gericht die Verhältnismäßigkeit der einschränkenden Maßnahme in negativer Hinsicht zu prüfen, d. h. nur zu prüfen, ob die Einschränkung offensichtlich ungeeignet oder offensichtlich nicht erforderlich ist, oder in positiver Hinsicht, nämlich dahin gehend, ob die Einschränkung eine zum Schutz der öffentlichen Gesundheit angemessene und unbedingt erforderliche Maßnahme darstellt?
12. Die Klägerin des Ausgangsverfahrens und die Apothekerkammer, die griechische und die italienische Regierung sowie die Europäische Kommission haben schriftliche Erklärungen eingereicht. Eine mündliche Verhandlung hat nicht stattgefunden.

IV. Würdigung

A. Erste und zweite Vorlagefrage

13. Mit der ersten und der zweiten Vorlagefrage, deren gemeinsame Prüfung ich vorschlage, möchte das vorliegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob Art. 85c Abs. 1 und 2 der Richtlinie 2001/83 einer nationalen Bestimmung entgegensteht, die es Online-Shops von Apotheken aus Gründen des Schutzes der öffentlichen Gesundheit verbietet, bestimmte nicht verschreibungspflichtige Arzneimittel durch Dienste der Informationsgesellschaft an die Öffentlichkeit zu verkaufen.

14. Für die Beantwortung dieser Frage sind zum einen die Tragweite der den Mitgliedstaaten nach Art. 85c Abs. 1 der Richtlinie 2001/83 obliegenden Verpflichtung, das Angebot nicht verschreibungspflichtiger Arzneimittel an die Öffentlichkeit zum Verkauf im Fernabsatz durch Dienste der Informationsgesellschaft zu erlauben (Abschnitt 1), und zum anderen die Grenzen der in Art. 85c Abs. 2 der Richtlinie anerkannten Befugnis eines Mitgliedstaats, den Einzelhandelsvertrieb von Arzneimitteln in seinem Hoheitsgebiet von Bedingungen abhängig zu machen, die aus Gründen des Schutzes der öffentlichen Gesundheit gerechtfertigt sind (Abschnitt 2), zu bestimmen.

1. Verpflichtung, den Verkauf von Arzneimitteln über das Internet zu gestatten

15. Zu Art. 85c der Richtlinie 2001/83 hat der Gerichtshof bereits entschieden, dass die Mitgliedstaaten nach Abs. 1 dieses Artikels den Verkauf nicht verschreibungspflichtiger Arzneimittel an die Öffentlichkeit im Fernabsatz durch Dienste der Informationsgesellschaft *gestatten müssen*. Ein in den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats vorgesehenes *Verbot* eines Angebots an die Öffentlichkeit zum Verkauf im Fernabsatz *ist nämlich nur für verschreibungspflichtige Arzneimittel zulässig*⁷.

⁷ Vgl. Urteil vom 29. Februar 2024, Doctipharma (C-606/21, EU:C:2024:179, im Folgenden: Urteil Doctipharma, Rn. 41). Vgl. auch Urteil vom 27. Februar 2025, Apothekerkammer Nordrhein (C-517/23, EU:C:2025:122, Rn. 74).

16. Außerdem haben die Mitgliedstaaten nach Art. 85c Abs. 1 der Richtlinie 2001/83 sicherzustellen, dass das Angebot von nicht verschreibungspflichtigen Arzneimitteln an die Öffentlichkeit zum Verkauf im Fernabsatz durch Dienste der Informationsgesellschaft *im Einklang mit einer Reihe von dort aufgestellten Bedingungen* erfolgt.

17. Titel VIIa der Richtlinie 2001/83, der u. a. Art. 85c enthält, wurde durch die Richtlinie 2011/62 eingeführt, um einer „erheblichen Bedrohung der öffentlichen Gesundheit“ durch den Verkauf gefälschter Arzneimittel an die Öffentlichkeit über das Internet zu begegnen, wie im 21. Erwägungsgrund der Richtlinie 2011/62 ausgeführt. Die Richtlinie 2011/62 war somit eine Maßnahme, mit der der Uniongesetzgeber den Risiken im Zusammenhang mit der zunehmenden Bedeutung des Online-Vertriebs von Arzneimitteln Rechnung tragen wollte.

18. Zwar wird in den Erwägungsgründen der Richtlinie 2001/83 nur ein einziges Ziel genannt, nämlich der Schutz der Volksgesundheit durch die Bekämpfung gefälschter Arzneimittel, doch sind die Bestimmungen dieser Richtlinie in ihrem Kontext auszulegen. Die Richtlinie, die auf der Grundlage von Art. 95 EG, nunmehr Art. 114 AEUV, erlassen wurde, soll einem ihrer ersten Erwägungsgründe zufolge einen Rahmen schaffen, der den Handel mit Arzneimitteln innerhalb der Union nicht hemmt⁸. Vor diesem Hintergrund verfolgt die Richtlinie mit Art. 85c ein zweifaches Ziel, nämlich die Schaffung eines angemessenen rechtlichen Rahmens für den Online-Vertrieb von Arzneimitteln innerhalb des Binnenmarkts und die Eindämmung von Risiken, die dem Uniongesetzgeber im Zuge des Online-Vertriebs zugenommen haben.

19. Daher sieht Art. 85c Abs. 1 der Richtlinie 2001/83 zum einen vor, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, den Verkauf nicht verschreibungspflichtiger Arzneimittel an die Öffentlichkeit im Fernabsatz durch Dienste der Informationsgesellschaft zu gestatten, um einen Rahmen zu schaffen, der den Arzneimittelhandel in der Union nicht hemmt⁹. Zum anderen legt diese Bestimmung, die dem Gesundheitsschutz dient, *die für Personen, Arzneimittel und Websites geltenden Bedingungen* fest, an die der Verkauf von Arzneimitteln an die Öffentlichkeit im Fernabsatz durch Dienste der Informationsgesellschaft geknüpft ist und deren Einhaltung die Mitgliedstaaten sicherstellen müssen¹⁰.

20. Somit kann ein Mitgliedstaat, wenn die in Art. 85c Abs. 1 der Richtlinie 2001/83 festgelegten Bedingungen erfüllt sind, grundsätzlich nicht die Tätigkeit eines Dienstes der Informationsgesellschaft untersagen, der darin besteht, nicht verschreibungspflichtige Arzneimittel zum Verkauf anzubieten. Augenscheinlich sind die Bedingungen, denen eine solche Tätigkeit unterliegt, mithin durch diese Richtlinie zumindest grundsätzlich harmonisiert.

21. Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass die Bedingung in Art. 85c Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie 2001/83, die *Personen* betrifft, *die zum Verkauf von Arzneimitteln über das Internet ermächtigt oder befugt sind*, insofern eine Sonderstellung einnimmt, als es Sache der Mitgliedstaaten ist, zu bestimmen, wer diese Personen sind. Denn nach dieser Vorschrift ist das Vorliegen einer Ermächtigung oder Befugnis anhand der „Rechtsvorschriften des Mitgliedstaats, in dem diese Person niedergelassen ist“, zu prüfen.

22. Abgesehen von dieser besonderen Voraussetzung sind die Bedingungen für den Verkauf nicht verschreibungspflichtiger Arzneimittel über einen Dienst der Informationsgesellschaft jedoch Gegenstand der Harmonisierung durch Art. 85c Abs. 1 der Richtlinie 2001/83. Ausgehend von

⁸ Vgl. dritter Erwägungsgrund der Richtlinie 2001/83.

⁹ Siehe Nr. 15 dieser Schlussanträge.

¹⁰ Vgl. Urteil Doctipharma (Rn. 42).

dieser Feststellung gehe ich zur Prüfung von Art. 85c Abs. 2 der Richtlinie über, der die Bedingungen der Mitgliedstaaten für den Einzelhandelsvertrieb von Arzneimitteln in ihrem Hoheitsgebiet betrifft.

2. Bedingungen für den Einzelhandelsvertrieb

23. Gegenstand von Art. 85c Abs. 2 der Richtlinie 2001/83 ist die Befugnis eines Mitgliedstaats, für den Einzelhandelsvertrieb von Arzneimitteln in seinem Hoheitsgebiet Bedingungen aufzustellen, die durch den Schutz der öffentlichen Gesundheit gerechtfertigt sind. Vor der Prüfung dieser Bedingungen ist zunächst zu klären, ob ein Verbot des Online-Vertriebs bestimmter Arzneimittel eine „Bedingung für den Einzelhandelsvertrieb“ im Sinne dieser Bestimmung darstellen kann.

24. Da der Begriff „Vertrieb“ vage und mehrdeutig ist, erscheint es mir schwierig, diese Frage anhand einer rein wörtlichen Auslegung zu beantworten¹¹. Die Formulierung „Bedingung für den Einzelhandelsvertrieb“ ist daher im Licht ihres Kontexts sowie der Ziele der Richtlinie 2001/83 auszulegen.

25. Das begriffliche Konzept des „Einzelhandelsvertriebs“ wird insoweit – zumindest in einigen Sprachfassungen¹² – auch in Art. 40 Abs. 2 der Richtlinie 2001/83 verwendet, wonach bestimmte Vorgänge von der Genehmigungspflicht ausgenommen sind, die für die Herstellung von Arzneimitteln gilt. Nach Art. 40 Abs. 2 der Richtlinie 2001/83 ist nämlich „[eine solche] Erlaubnis ... nicht erforderlich für die Zubereitung, die Abfüllung oder die Änderung der Abpackung oder Aufmachung, sofern diese Vorgänge lediglich im Hinblick auf die Abgabe durch Apotheker in einer Apotheke oder durch andere Personen vorgenommen werden, die in den Mitgliedstaaten zu dieser Tätigkeit gesetzlich ermächtigt sind“. Dieser Umstand kann ein Indiz dafür sein, dass „Einzelhandelsvertrieb“ begrifflich im Rahmen der Richtlinie 2001/83 bestimmte Vorgänge im Zusammenhang mit dem Arzneimittelvertrieb umfasst, die nicht unter den Großhandel fallen. Demnach würde der Begriff im Sinne von Art. 85c Abs. 2 der Richtlinie Vorgänge bezeichnen, die zur Lieferung eines Arzneimittels an den Kunden durchgeführt werden und über die bloße Warenlieferung hinausgehen.

26. Diese Auslegung wird durch die Erwägungsgründe 21 bis 24 der Richtlinie 2011/62 bestätigt, die den Bereich betreffen, der in Art. 85c Abs. 2 der Richtlinie 2001/83 geregelt ist.

27. So ist nach dem 21. Erwägungsgrund der Richtlinie 2011/62 „der Tatsache Rechnung zu tragen, dass die spezifischen Bedingungen für die Abgabe von Arzneimitteln an die Öffentlichkeit über den Einzelhandel nicht auf Unionsebene harmonisiert sind und dass die Mitgliedstaaten daher innerhalb der vom [AEU-Vertrag] gesetzten Schranken Bedingungen für die Abgabe von Arzneimitteln an die Öffentlichkeit festlegen können“.

28. Ferner heißt es im 22. Erwägungsgrund der Richtlinie 2011/62: „Bei der Prüfung der Vereinbarkeit der Bedingungen für den Einzelhandelsvertrieb von Arzneimitteln mit dem Unionsrecht hat der [Gerichtshof] den ganz besonderen Charakter von Arzneimitteln anerkannt, deren therapeutische Wirkungen sie substantiell von anderen Waren unterscheid[e]n. Der Gerichtshof hat auch festgestellt, ... dass es Sache der Mitgliedstaaten ist, zu bestimmen, auf

¹¹ Vgl. in diesem Sinne meine Schlussanträge in der Rechtssache Doctipharma (C-606/21, im Folgenden: meine Schlussanträge in der Rechtssache Doctipharma, EU:C:2023:585, Nr. 44).

¹² Vgl. französische und englische Fassung.

welchem Niveau sie den Schutz der Gesundheit der Bevölkerung gewährleisten wollen und wie dieses Niveau erreicht werden soll. Da sich dieses Niveau von einem Mitgliedstaat zum anderen unterscheiden kann, ist den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Abgabe von Arzneimitteln an die Öffentlichkeit auf ihrem Hoheitsgebiet ein Wertungsspielraum zuzuerkennen ...“

29. Außerdem hat nach dem 23. Erwägungsgrund der Richtlinie 2011/62 „[d]er Gerichtshof ... angesichts der Gefahren für die öffentliche Gesundheit und der den Mitgliedstaaten zugestandenen Befugnis, das Schutzniveau für die öffentliche Gesundheit festzulegen, in seiner Rechtsprechung insbesondere anerkannt, dass die Mitgliedstaaten den Einzelhandelsabsatz von Arzneimitteln grundsätzlich allein Apothekern vorbehalten dürfen“.

30. Im 24. Erwägungsgrund der Richtlinie heißt es: „Daher, und im Lichte der Rechtsprechung des Gerichtshofs, sollten die Mitgliedstaaten durch den Schutz der öffentlichen Gesundheit gerechtfertigte Bedingungen in Bezug auf die Abgabe von Arzneimitteln über den Einzelhandel, die durch Dienste der Informationsgesellschaft zum Verkauf im Fernabsatz angeboten werden, festlegen können. Diese Bedingungen sollten das Funktionieren des Binnenmarktes nicht unangemessen beeinträchtigen.“

31. Die genannten vier Erwägungsgründe der Richtlinie 2011/62 und das Urteil Apothekerkammer des Saarlandes u. a.¹³ – auf das die Erwägungsgründe 22 und 23 der Richtlinie Bezug nehmen – deuten darauf hin, dass die Bedingungen für die Abgabe von Arzneimitteln an die Öffentlichkeit u. a. die *Modalitäten des Arzneimittelvertriebs* im Einzelhandel und insbesondere die Möglichkeit betreffen, den Einzelhandelsabsatz von Arzneimitteln allein Apothekern vorzubehalten, die über tatsächliche berufliche Unabhängigkeit verfügen.

32. Die Befugnis der Mitgliedstaaten, „den Einzelhandelsabsatz von Arzneimitteln grundsätzlich allein Apothekern vor[zu]behalten“, die der 23. Erwägungsgrund der Richtlinie 2011/62 erwähnt, ist inzwischen nach Art. 85c Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie 2001/83 anerkannt, dem zufolge die Mitgliedstaaten die natürlichen oder juristischen Personen bestimmen, die zur Abgabe von Arzneimitteln an die Öffentlichkeit im Fernabsatz ermächtigt oder befugt sind.

33. Die Befugnis der Mitgliedstaaten zur Festlegung weiterer Bedingungen für die Abgabe von Arzneimitteln, die online zum Verkauf angeboten werden, ist in Art. 85c Abs. 2 der Richtlinie 2001/83 anerkannt. Wie sich aus den Erwägungen in den Nrn. 24, 25 und 31 der vorliegenden Schlussanträge ergibt, ermöglicht diese Befugnis einem Mitgliedstaat, *die Modalitäten des Vertriebs solcher Arzneimittel* anhand von Bedingungen festzulegen, die sich *auf Vorgänge zur Lieferung der Arzneimittel an Kunden* in ihrem Hoheitsgebiet beziehen. In Anbetracht dessen, dass diese Befugnis bestimmte Pflichten und Verbote umfasst, die sich auf Umsätze mit sämtlichen Arzneimitteln beziehen, gilt sie von vornherein auch für den Vertrieb lediglich einiger dieser Arzneimittel.

34. Diese Befugnis wird jedoch in mehrfacher Hinsicht durch das Unionsrecht eingegrenzt. Insbesondere kann ihre Ausübung weder die Verpflichtung der Mitgliedstaaten aus Art. 85c Abs. 1 der Richtlinie 2001/83 noch die praktische Wirksamkeit dieser Bestimmung in Frage stellen.

¹³ Urteil vom 19. Mai 2009, Apothekerkammer des Saarlandes u. a. (C-171/07 und C-172/07, EU:C:2009:316, Rn. 34 und 35).

35. Hierzu heißt es im 24. Erwägungsgrund der Richtlinie 2011/62, dass „die Mitgliedstaaten durch den Schutz der öffentlichen Gesundheit gerechtfertigte Bedingungen in Bezug auf die Abgabe von Arzneimitteln über den Einzelhandel, die durch Dienste der Informationsgesellschaft zum Verkauf im Fernabsatz angeboten werden, festlegen können [sollten]“ und „[d]iese Bedingungen das Funktionieren des Binnenmarktes nicht unangemessen beeinträchtigen [sollten]“ (Hervorhebung nur hier), was der Fall sein könnte, wenn die Verpflichtung, den Verkauf von Arzneimitteln über das Internet zu gestatten, von einem bestimmten Mitgliedstaat *einseitig* in Frage gestellt würde.

36. Diese Auslegung wird durch das Urteil Doctipharma bestätigt, das hilfreiche Anhaltspunkte für die Auslegung von Art. 85c Abs. 2 der Richtlinie 2001/83 liefert. In jenem Urteil hat sich der Gerichtshof mit der Frage befasst, ob die Mitgliedstaaten auf der Grundlage von Art. 85c dieser Richtlinie die Erbringung eines Dienstes verbieten können, der darin besteht, mittels einer Website Apotheker und Kunden für den Verkauf nicht verschreibungspflichtiger Arzneimittel über Websites von Apotheken zusammenzuführen, die diesen Dienst abonniert haben.

37. Der Gerichtshof hat in jenem Urteil eine Dienstleistung, die im Verkauf von nicht verschreibungspflichtigen Arzneimitteln besteht, von einem Vermittlungsdienst abgegrenzt, bei dem der Dienstleister nicht als Verkäufer auftritt. Anschließend hat der Gerichtshof festgestellt, dass ein solcher Vermittlungsdienst *nicht unter den Begriff der „Bedingungen für den Einzelhandelsvertrieb“* von Arzneimitteln, die im Fernabsatz an die Öffentlichkeit verkauft werden, im Sinne von Art. 85c Abs. 2 der Richtlinie 2001/83 *fielen und auch nicht auf der Grundlage dieser Bestimmung verboten werden könnten*¹⁴. Art. 85c Abs. 1 dieser Richtlinie sieht, wie der Gerichtshof ausführt, nämlich ausdrücklich vor, dass *die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass das Angebot von Arzneimitteln an die Öffentlichkeit zum Verkauf im Fernabsatz durch Dienste der Informationsgesellschaft erfolgt*. Es wäre *daher nicht schlüssig*, anzunehmen, dass die Mitgliedstaaten es auf der Grundlage von Art. 85c Abs. 2 der Richtlinie verbieten könnten, einen solchen Dienst in Anspruch zu nehmen¹⁵.

38. Das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen bezieht sich nicht auf eine Bedingung, die den Online-Vertrieb von Arzneimitteln über einen spezifischen Dienst der Informationsgesellschaft unterbindet, sondern auf eine Bedingung, die bestimmte Arzneimittel vom Online-Vertrieb ausschließt. Gleichwohl können die Erwägungen des Gerichtshofs im Urteil Doctipharma – mit einigen Anpassungen – auf den vorliegenden Fall übertragen werden.

39. Was die Bedingungen für Arzneimittel betrifft, so stellen die Mitgliedstaaten nach Art. 85c Abs. 1 Buchst. c der Richtlinie 2001/83 sicher, dass das Angebot von Arzneimitteln zum Verkauf im Fernabsatz durch Dienste der Informationsgesellschaft u. a. unter der Bedingung erfolgt, dass die Arzneimittel den nationalen Rechtsvorschriften des Bestimmungsmitgliedstaats gemäß Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie entsprechen, wonach ein Arzneimittel in einem Mitgliedstaat erst dann in den Verkehr gebracht werden darf, wenn die zuständige Behörde dieses Mitgliedstaats oder die

¹⁴ Vgl. Urteil Doctipharma (Rn. 53).

¹⁵ Vgl. Urteil Doctipharma (Rn. 55 und 56).

Kommission eine Genehmigung für das Inverkehrbringen erteilt hat. Die Abgabe solcher Arzneimittel über das Internet ist nur möglich, wenn sie im Bestimmungsmitgliedstaat über eine Genehmigung für das Inverkehrbringen verfügen¹⁶.

40. Liegt für ein Arzneimittel eine Genehmigung vor, die im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats gilt und nicht widerrufen oder ausgesetzt wurde, kann dieser Mitgliedstaat den Online-Vertrieb des Arzneimittels in seinem Hoheitsgebiet nicht nach Art. 85c Abs. 2 der Richtlinie 2001/83, unbeschadet der Möglichkeit zum Vertrieb des Arzneimittels in einer traditionellen Apotheke, verbieten. Darüber hinaus kann ein Mitgliedstaat erst recht keine Unterkategorie nicht verschreibungspflichtiger Arzneimittel festlegen und deren Online-Vertrieb verbieten, ohne gegen seine Verpflichtung aus Art. 85c Abs. 1 der Richtlinie zu verstoßen.

41. Die Entscheidung des französischen Conseil d'État (Staatsrat)¹⁷, die in der Vorlageentscheidung erwähnt wird, beruht offenbar auf den gleichen Erwägungen. Der Conseil d'État war nämlich der Auffassung, dass eine Verordnung, die – mit Ausnahme einer Untergruppe von Arzneimitteln („Apothekenmedikamente, die der Öffentlichkeit direkt zugänglich in Apotheken angeboten werden können“) – den Online-Vertrieb nicht verschreibungspflichtiger Arzneimittel verbiete, nicht mit der Richtlinie 2001/83 vereinbar sei. Die Entscheidung deutet darauf hin, dass die Mitgliedstaaten keinen Spielraum hinsichtlich der Möglichkeit haben, bestimmte nicht verschreibungspflichtige Arzneimittel vom Online-Vertrieb auszuschließen.

42. Somit erlaubt die in Art. 85c Abs. 2 der Richtlinie 2001/83 anerkannte Befugnis einem Mitgliedstaat, für den Arzneimittel bestimmt sind, die Modalitäten des Vertriebs der Arzneimittel anhand von Bedingungen festzulegen, die sich auf Vorgänge zum Einzelhandelsvertrieb in seinem Hoheitsgebiet beziehen, wobei er jedoch die Möglichkeit, den Online-Verkauf der Arzneimittel anzubieten, nicht in Frage stellen kann.

43. Das Vorbringen der Panhellenischen Apothekerkammer, mehrere Mitgliedstaaten hätten Beschränkungen für den Online-Verkauf von Arzneimitteln eingeführt, stellt diese Erwägung nicht in Frage. Dem vorliegenden Vorabentscheidungsersuchen ist zu entnehmen, dass die

¹⁶ Vgl. Urteil vom 8. Juli 2021, Pharma Expressz (C-178/20, EU:C:2021:551, Rn. 53), in dem es heißt, dass „wenn das Angebot von Arzneimitteln an die Öffentlichkeit zum Verkauf im Fernabsatz nach den Rechtsvorschriften des Bestimmungsmitgliedstaats dieser Arzneimittel nicht verboten ist[,] ... die Abgabe solcher Arzneimittel über das Internet nur möglich [ist], wenn sie im Bestimmungsmitgliedstaat über eine Genehmigung für das Inverkehrbringen verfügen“. Ich weise darauf hin, dass Rn. 53 jenes Urteils, in der erwähnt wird, dass das Angebot von Arzneimitteln an die Öffentlichkeit zum Verkauf im Fernabsatz nach den Rechtsvorschriften des Bestimmungsmitgliedstaats der Arzneimittel verboten werden kann, offenbar verschreibungspflichtige Arzneimittel betrifft.

¹⁷ Vgl. Entscheidung vom 17. Juli 2013, M. L. u. a. (Nrn. 365317, 366195, 366272 und 366468, ECLI:FR:CESSR:2013:365317.20130717).

Panhellenische Apothekerkammer u. a. auf die Lösungen verweist, die sich im zyprischen¹⁸ und im portugiesischen Recht¹⁹ finden und auch in den schriftlichen Erklärungen der Apothekerkammer erwähnt werden²⁰.

44. Wie meine Recherchen zu den einschlägigen Rechtsvorschriften ergeben haben und den Angaben auf den offiziellen Websites der zuständigen nationalen Behörden²¹ zu entnehmen ist, ist in einigen Mitgliedstaaten nicht nur der Verkauf, sondern auch die Lieferung nicht verschreibungspflichtiger Arzneimittel an Kunden den Apothekern vorbehalten. Außerdem gibt es eine Praxis, Unterkategorien nicht verschreibungspflichtiger Arzneimittel zu definieren, um für den Vertrieb dieser Arzneimittel im Einzelhandel spezifische Bedingungen aufzustellen.

45. Ohne mich dazu äußern zu wollen, ob die Lösungen eines bestimmten Mitgliedstaats mit dem Unionsrecht vereinbar sind, ist jedoch zu differenzieren zwischen nationalen Maßnahmen, die die Modalitäten des Vertriebs nicht verschreibungspflichtiger Arzneimittel festlegen, deren Angebot zum Verkauf die Mitgliedstaaten grundsätzlich unter den Bedingungen von Art. 85c Abs. 1 der Richtlinie 2001/83 gestatten müssen, und nationalen Maßnahmen, die wie die im Ausgangsverfahren streitige den Online-Verkauf nicht verschreibungspflichtiger Arzneimittel verbieten oder eine solche Wirkung haben.

3. Zwischenergebnis

46. Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich zum einen, dass ein Mitgliedstaat verpflichtet ist, das Angebot nicht verschreibungspflichtiger Arzneimittel an die Öffentlichkeit zum Verkauf im Fernabsatz durch Dienste der Informationsgesellschaft unter den Bedingungen von Art. 85c Abs. 1 der Richtlinie 2001/83 zu gestatten²². Zum anderen kann sich, wenn diese Bedingungen erfüllt sind, ein Bestimmungsmitgliedstaat nicht verschreibungspflichtiger Arzneimittel nicht von dieser Verpflichtung befreien, indem er sich auf Bedingungen für die Abgabe solcher

¹⁸ Im zyprischen Recht sieht Art. 3 Abs. 1 der Verwaltungsverordnung 281/2001 vor, dass Arzneimittel als „Versorgungsgüter für die Gesellschaft“ nur von einem Apotheker abgegeben werden dürfen. Diese Vorgabe wird offenbar so ausgelegt, dass der Online-Verkauf von Arzneimitteln nicht zulässig ist. Vgl.

<https://www.moh.gov.cy/Moh/phs/phs.nsf/All/23DFAFA481BB9FEAC225857D0030E9B2?OpenDocument>. Der kategorische Charakter dieses Verbots wird durch Art. 4A Abs. 2 des Gesetzes über pharmazeutische Erzeugnisse und Giftstoffe gelockert, wonach die in einer Tabelle im Anhang des Gesetzes aufgeführten Arzneimittel auch ohne Einbindung eines Apothekers verkauft werden können.

¹⁹ Zwar macht die Panhellenische Apothekerkammer keine Angaben zu den Lösungen des portugiesischen Rechts, doch haben meine Recherchen ergeben, dass das portugiesische Recht zwischen nicht verschreibungspflichtigen Arzneimitteln, die ausschließlich in Apotheken abgegeben werden dürfen, und nicht verschreibungspflichtigen Arzneimitteln, die diesem Exklusivitätsvorbehalt nicht unterliegen, unterscheidet. Nach den einschlägigen Bestimmungen, d. h. Art. 9 Abs. 1, 2 und 5 der gesetzesvertretenden Verordnung Nr. 307/2007, müssen Arzneimittel der ersten Kategorie aus Gründen des Schutzes der öffentlichen Gesundheit von einem Apotheker abgegeben werden, während Arzneimittel der zweiten Kategorie vom Personal am Verkaufsort der Arzneimittel abgegeben werden müssen. Diese Bestimmungen sehen auch vor, dass ein sachkundiger Leiter einer Apotheke oder eine ebenfalls sachkundige verantwortliche Person des Verkaufsorts dafür zuständig ist, die Informationen bereitzustellen, die für die ordnungsgemäße Anwendung eines Arzneimittels notwendig sind.

²⁰ Ohne dazu nähere Angaben zu machen, verweist die Panhellenische Apothekerkammer beispielhaft auch auf das kroatische Recht als ein System, das den Online-Verkauf nicht verschreibungspflichtiger Arzneimittel verbietet. Nach Art. 136 Abs. 1 des Arzneimittelgesetzes können natürliche und juristische Personen, die in Kroatien die Apothekertätigkeit ausüben, der Öffentlichkeit den Verkauf nicht verschreibungspflichtiger Arzneimittel im Fernabsatz durch Dienste der Informationsgesellschaft anbieten. Außerdem sieht Art. 136 Abs. 2 des Arzneimittelgesetzes u. a. vor, dass eine Person, die die Apothekertätigkeit ausüben möchte, in dem Verzeichnis der Einrichtungen, die den Online-Verkauf von Arzneimitteln anbieten, eingetragen sein muss. Den Angaben auf der Website der zuständigen nationalen Behörde ist zu entnehmen, dass das Verzeichnis derzeit keine Einträge enthält. Vgl. <https://www.halmed.hr/en/Promet-proizvodnja-i-inspekcija/Baza-dozvola-za-proizvodnju-i-promet/Prodaja-lijekova-na-daljinu-putem-Interneta/>.

²¹ Siehe Fn. 12 bis 14.

²² Siehe Nr. 20 dieser Schlussanträge.

Arzneimittel in seinem Hoheitsgebiet gemäß Art. 85c Abs. 2 der Richtlinie beruft²³. Ebenso wenig kann ein Mitgliedstaat den Umfang der Verpflichtung unter dem Vorwand begrenzen, Bedingungen einzuführen, die durch den Schutz der öffentlichen Gesundheit gerechtfertigt sind²⁴.

47. Aus den dargelegten Gründen schlage ich vor, auf die erste und die zweite Vorlagefrage zu antworten, dass Art. 85c Abs. 1 und 2 der Richtlinie 2001/83 einer nationalen Bestimmung entgegensteht, die es Online-Shops von Apotheken aus Gründen des Schutzes der öffentlichen Gesundheit verbietet, bestimmte nicht verschreibungspflichtige Arzneimittel durch Dienste der Informationsgesellschaft an die Öffentlichkeit zu verkaufen.

48. Unter diesen Umständen müssen die dritte und die vierte Vorlagefrage nicht beantwortet werden, da sie für den Fall gestellt worden sind, dass der Gerichtshof die ersten beiden Fragen dahin beantwortet, dass ein Bestimmungsmitgliedstaat nicht verschreibungspflichtiger Arzneimittel den Verkauf dieser Arzneimittel in seinem Hoheitsgebiet untersagen kann. Gleichwohl werde ich sie – für den Fall, dass der Gerichtshof meine Analyse nicht teilen sollte – der Vollständigkeit halber prüfen.

B. Dritte Vorlagefrage

49. Mit seiner dritten Vorlagefrage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Gründe, die zur Rechtfertigung des im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Verbots angeführt werden, d. h. die Bekämpfung der „Mehrfachmedikation“ und des „Handels mit gefälschten oder ungeeigneten Arzneimitteln“, berechtigte Gründe zum Schutz der öffentlichen Gesundheit im Sinne von Art. 85c Abs. 2 der Richtlinie 2001/83 darstellen.

50. Wie sich nämlich aus dem Wortlaut dieser Bestimmung ergibt, dürfen die Mitgliedstaaten Bedingungen für den Einzelhandelsvertrieb aufstellen, wenn sie „aus Gründen des Schutzes der öffentlichen Gesundheit [gerechtfertigt]“ sind.

51. Insoweit hat der Gerichtshof erstens anerkannt, dass zwar mit nicht verschreibungspflichtigen Arzneimitteln keine erhöhten Gefahren für die menschliche Gesundheit verbunden sind, die denen von verschreibungspflichtigen Arzneimitteln entsprechen, sich jedoch nicht ausschließen lässt, dass auch mit der Verwendung nicht verschreibungspflichtiger Arzneimittel gewisse Risiken verbunden sind²⁵. Es ist offensichtlich, dass Bedingungen, die zur „Bekämpfung der Mehrfachmedikation“ im Sinne des Schutzes vor übermäßiger Verwendung und anormalem Gebrauch solcher Arzneimittel eingeführt werden, mit Gründen des Schutzes der öffentlichen Gesundheit gerechtfertigt werden können. Der Gerichtshof hat sich kürzlich in diesem Sinne geäußert und festgestellt, dass Maßnahmen zur Bekämpfung der Risiken im Zusammenhang mit einer übermäßigen oder unvernünftigen Verwendung nicht verschreibungspflichtiger Arzneimittel in erster Linie auf einen wirksamen Schutz der öffentlichen Gesundheit abzielen²⁶.

²³ Siehe Nr. 37 dieser Schlussanträge.

²⁴ Siehe Nr. 42 dieser Schlussanträge.

²⁵ Vgl. in diesem Sinne Urteile vom 1. Oktober 2020, A (Werbung und Online-Verkauf von Arzneimitteln) (C-649/18, im Folgenden: Urteil A [Werbung und Online-Verkauf von Arzneimitteln], EU:C:2020:764, Rn. 94), und vom 22. Dezember 2022, EUROAPTIEKA (C-530/20, EU:C:2022:1014, Rn. 43).

²⁶ Vgl. Urteil vom 22. Dezember 2022, EUROAPTIEKA (C-530/20, EU:C:2022:1014, Rn. 39 bis 41).

52. Zweitens gilt dies ebenso für die Rechtfertigung mit der Begründung, die Sicherheit der Arzneimittellieferketten zu verbessern, um zu verhindern, dass Arzneimittel in den Verkehr gebracht werden, die minderwertige, gefälschte, falsch dosierte oder überhaupt keine Inhaltsstoffe enthalten. Der Unionsgesetzgeber hat nämlich im zweiten Erwägungsgrund der Richtlinie 2011/62 anerkannt, dass die Bereitstellung solcher Arzneimittel für Patienten eine erhebliche Bedrohung für die öffentliche Gesundheit darstellt, und die Richtlinie zur Bekämpfung dieser Bedrohung u. a. auf der Grundlage von Art. 168 Abs. 4 AEUV erlassen. In der Regel wird diese Rechtsgrundlage herangezogen, um zur Verwirklichung der Ziele des Schutzes der öffentlichen Gesundheit beizutragen. Somit dienen nationale Maßnahmen zur Bekämpfung der mit gefälschten oder ungeeigneten Arzneimitteln verbundenen Gefahren ebenfalls dem Schutz der öffentlichen Gesundheit.

53. Daher schlage ich für den Fall, dass der Gerichtshof es für erforderlich halten sollte, die dritte Frage zu prüfen, vor, auf diese Frage zu antworten, dass die angeführten Gründe, d. h. die Bekämpfung der „Mehrfachmedikation“ mit nicht verschreibungspflichtigen Arzneimitteln im Sinne des Schutzes vor übermäßiger Verwendung und anormalem Gebrauch solcher Arzneimittel und die Bekämpfung des „Handels mit gefälschten oder ungeeigneten Arzneimitteln“, berechtigte Gründe zum Schutz der öffentlichen Gesundheit im Sinne von Art. 85c Abs. 2 der Richtlinie 2001/83 darstellen.

54. Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass der Umstand, dass der Unionsgesetzgeber in Art. 85c Abs. 1 der Richtlinie 2001/83 bestimmte Aspekte des Online-Verkaufs von Arzneimitteln harmonisiert hat, um die öffentliche Gesundheit vor der Gefahr durch den Verkauf gefälschter Arzneimittel zu schützen, einen Mitgliedstaat nicht daran hindern kann, die in Art. 85c Abs. 2 der Richtlinie anerkannte Befugnis auszuüben, um das gleiche Ziel zu verfolgen. Ob eine Bedingung eines Mitgliedstaats überflüssig oder unangemessen sein könnte, ist nämlich im Rahmen der Beurteilung ihrer Verhältnismäßigkeit zu prüfen. Ich wende mich nun der vierten Vorlagefrage zu, die diese Problematik betrifft.

C. Vierte Vorlagefrage

55. Die vierte Vorlagefrage wird für den Fall gestellt, dass der Gerichtshof die dritte Vorlagefrage bejaht und die Gründe, die zur Rechtfertigung des im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Verbots geltend gemacht werden, als berechtigte Gründe im Hinblick auf Art. 85c Abs. 2 der Richtlinie 2001/83 ansehen sollte. Für diesen Fall möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Bestimmung dahin auszulegen ist, dass das nationale Gericht das Verbot im Hinblick auf seine Verhältnismäßigkeit zu prüfen hat und welchen Umfang die Prüfung gegebenenfalls hat. Konkret fragt sich das vorlegende Gericht, ob sich das nationale Gericht bei der Prüfung auf die Frage beschränken muss, ob das Verbot zum Schutz der öffentlichen Gesundheit offensichtlich ungeeignet oder offensichtlich nicht erforderlich ist, oder ob es prüfen muss, ob die Einschränkung im Hinblick auf dieses Ziel angemessen und unbedingt erforderlich ist.

56. Ich weise darauf hin, dass die folgenden Erwägungen nur dann von Bedeutung sind, wenn der Gerichtshof zum einen meiner Analyse der ersten und der zweiten Vorlagefrage nicht zustimmt und zum anderen meinem Vorschlag für die Beantwortung der dritten Vorlagefrage folgt.

57. Was die vierte Vorlagefrage betrifft, so hat das vorlegende Gericht nicht begründet, warum es Zweifel an der Verhältnismäßigkeit des im Ausgangsverfahren streitigen Verbots hat. Es ist jedoch davon auszugehen, dass sich das vorlegende Gericht, da es mit einem Antrag auf Nichtigkeitsklärung des angefochtenen Rechtsakts befasst ist, auch zu diesem Aspekt äußern muss, um die Vereinbarkeit des Verbots mit Art. 85c der Richtlinie 2001/83 zu prüfen.

58. Insoweit heißt es in den Erwägungsgründen 21 und 24 der Richtlinie 2011/62, die den Regelungsgegenstand von Art. 85c der Richtlinie 2001/83 betreffen, dass die Bedingungen für die Abgabe von online angebotenen Arzneimitteln über den Einzelhandel „innerhalb der vom [AEU-Vertrag] gesetzten Schranken“ festgelegt werden können und „das Funktionieren des Binnenmarktes nicht unangemessen beeinträchtigen [sollten]“.

59. Diese Hinweise deuten darauf hin, dass die Ausübung der den Mitgliedstaaten nach Art. 85c Abs. 2 der Richtlinie 2001/83 zustehenden Befugnis Kriterien unterliegt, die sich weitgehend mit denen decken, die für nationale Maßnahmen gelten, die die vom AEU-Vertrag garantierten Grundfreiheiten beschränken²⁷. Bei der Beurteilung der Vereinbarkeit des im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Verbots ist somit im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung zu untersuchen, ob mit dem Verbot ein in dieser Bestimmung genanntes Ziel verfolgt wird, ob das Verbot für das Erreichen des Ziels geeignet ist und ob es über das hinausgeht, was hierzu erforderlich ist.

60. Im Übrigen deutet nichts darauf hin, dass der Unionsgesetzgeber mit der Richtlinie 2011/62 bei der Konkretisierung der Voraussetzungen, unter denen ein Mitgliedstaat eine Beschränkung der Grundfreiheiten des Binnenmarkts rechtfertigen kann, von der klassischen Verhältnismäßigkeitsprüfung abweichen wollte.

61. Die Bedingungen, die ein Mitgliedstaat in Ausübung seiner Befugnis nach Art. 85c Abs. 2 der Richtlinie 2001/83 einführt, betreffen den Vertrieb von Arzneimitteln über einen Dienst der Informationsgesellschaft und sind somit geeignet, das Funktionieren des Binnenmarkts zum Nachteil der Wirtschaftsteilnehmer, die in anderen Mitgliedstaaten niedergelassen sind, und ihrer Kunden erheblich zu stören.

62. Zum einen betrifft diese Befugnis nämlich die Bedingungen, die ein Mitgliedstaat für die Abgabe von Arzneimitteln über den Einzelhandel in seinem Hoheitsgebiet einführen kann. Nichts deutet darauf hin, dass die Befugnis auf Bedingungen beschränkt wäre, die für Dienstleister mit Niederlassung in einem bestimmten Mitgliedstaat gelten.

63. Zum anderen hat der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung vor dem Inkrafttreten der Richtlinie 2011/62 bei der Prüfung einer Beschränkung des freien Warenverkehrs im Hinblick auf Art. 28 EG (nunmehr Art. 34 AEUV) festgestellt, dass das Aufkommen des Internets als Mittel des grenzüberschreitenden Verkaufs zur Folge hat, dass die Reichweite und damit die Wirkung eines Versandhandelsverbots in einem „größeren Zusammenhang“ zu prüfen sind. Ein solches Verbot beeinträchtigt nämlich Apotheken mit Niederlassung außerhalb des Mitgliedstaats, der das Verbot eingeführt hat, stärker als Apotheken in seinem Hoheitsgebiet. Auch wenn das Verbot den inländischen Apotheken unstreitig ein zusätzliches oder alternatives Mittel des Zugangs zum nationalen Markt der Endverbraucher von Arzneimitteln nimmt, bleibt ihnen doch die

²⁷ Vgl. meine Schlussanträge in der Rechtssache Doctipharma (Nr. 71).

Möglichkeit, Arzneimittel in ihren Apotheken zu verkaufen. Dagegen könnte für Apotheken, die nicht im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats ansässig sind, im Internet ein Mittel liegen, das für den unmittelbaren Zugang zu diesem Markt von größerer Bedeutung ist²⁸.

64. Die Auslegung, wonach Bedingungen im Sinne von Art. 85c Abs. 2 der Richtlinie 2001/83 Gegenstand einer klassischen Verhältnismäßigkeitsprüfung sein müssen, wird durch die neuere Rechtsprechung bestätigt, die auf diese Bestimmung Bezug nimmt.

65. So hat der Gerichtshof im Urteil A (Werbung und Online-Verkauf von Arzneimitteln)²⁹, nachdem er festgestellt hatte, dass ein Verbot, eine groß angelegte Werbekampagne zu betreiben, u. a. das in Art. 85c Abs. 2 der Richtlinie 2001/83 genannte Ziel des Schutzes der öffentlichen Gesundheit verfolgte, Hinweise gegeben, die es dem vorlegenden Gericht ermöglichten, sich zu der Frage zu äußern, ob das Verbot zum einen *geeignet war, das verfolgte Ziel zu erreichen*, und zum anderen *nicht über das hinausging, was erforderlich war*, um die Erreichung dieses Ziels zu gewährleisten³⁰.

66. Nach alledem schlage ich für den Fall, dass der Gerichtshof es für erforderlich halten sollte, die vierte Frage zu prüfen, vor, auf diese Frage zu antworten, dass das nationale Gericht, das die Vereinbarkeit einer von einem Mitgliedstaat eingeführten Bedingung mit Art. 85c Abs. 2 der Richtlinie 2001/83 prüft, beurteilen muss, ob die Bedingung angemessen ist und nicht über das hinausgeht, was erforderlich ist, um das Ziel des Schutzes der öffentlichen Gesundheit zu erreichen.

67. Unbeschadet der vorstehenden Ausführungen zur Prüfung der Verhältnismäßigkeit von Bedingungen für die Abgabe von Arzneimitteln über den Einzelhandel im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats halte ich an der von mir in Nr. 47 der vorliegenden Schlussanträge vertretenen Auffassung fest, wonach Art. 85c Abs. 1 und 2 der Richtlinie 2001/83 einer nationalen Bestimmung entgegensteht, die es Online-Shops von Apotheken aus Gründen des Schutzes der öffentlichen Gesundheit verbietet, bestimmte nicht verschreibungspflichtige Arzneimittel durch Dienste der Informationsgesellschaft an die Öffentlichkeit zu verkaufen.

68. Der Vollständigkeit halber werde ich meine Prüfung der Vorlagefragen mit einigen Anmerkungen zur grenzüberschreitenden Dimension des Online-Vertriebs von Arzneimitteln abschließen, auf die die Kommission in ihren Erklärungen hingewiesen hat. Meine Anmerkungen sind knapp gehalten, da sie keine zentrale Bedeutung für die vorliegende Rechtssache haben und ich die grenzüberschreitende Dimension bereits in meinen Schlussanträgen in der Rechtssache Doctipharma eingehend untersucht habe.

²⁸ Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 11. Dezember 2003, Deutscher Apothekerverband (C-322/01, EU:C:2003:664, Rn. 73 und 74).

²⁹ Vgl. Urteil A (Werbung und Online-Verkauf von Arzneimitteln) (Rn. 68 und 69).

³⁰ Vgl. Urteil A (Werbung und Online-Verkauf von Arzneimitteln) (Rn. 68 und 73).

D. Die grenzüberschreitende Dimension des Online-Handels

1. Problemstellung

69. Da die grenzüberschreitende Dimension derzeit einen nicht zu vernachlässigenden Gesichtspunkt des elektronischen Arzneimittelhandels darstellt³¹ und die Modalitäten des Vertriebs nicht verschreibungspflichtiger Arzneimittel in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgestaltet sind³², stellt sich die Frage, ob ein Mitgliedstaat seine eigenen Bedingungen für die Abgabe von Arzneimitteln über den Einzelhandel in seinem Hoheitsgebiet auch auf einen Dienstleister anwenden kann, der in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen ist.

70. Die grenzüberschreitende Dimension der Online-Vermarktung von Produkten durch Dienste der Informationsgesellschaft wird teilweise durch die Richtlinie 2000/31 geregelt. Auch wenn es nämlich im elften Erwägungsgrund dieser Richtlinie heißt, dass die Richtlinie das durch Unionsrecht eingeführte Schutzniveau, insbesondere für öffentliche Gesundheit, unberührt lässt, ist der Verkauf nicht verschreibungspflichtiger Arzneimittel nicht völlig vom Anwendungsbereich dieser Richtlinie ausgenommen, wie die Bezugnahmen auf sie in Art. 85c Abs. 1 Buchst. d und Abs. 6 der Richtlinie 2001/83 veranschaulichen, denen zufolge die Bestimmungen der Richtlinie 2001/83 unbeschadet der Richtlinie 2000/31 gelten.

71. Art. 3 der Richtlinie 2000/31 beruht auf der Anwendung der Grundsätze der Aufsicht im Herkunftsmitgliedstaat und der gegenseitigen Anerkennung, so dass im Rahmen des koordinierten Bereichs, der in Art. 2 Buchst. h dieser Richtlinie definiert ist, *die Dienste der Informationsgesellschaft nur durch Vorschriften des Mitgliedstaats geregelt werden, in dessen Hoheitsgebiet die Anbieter dieser Dienste niedergelassen sind*. Ausnahmsweise erlaubt Art. 3 Abs. 4 der Richtlinie *einem Bestimmungsmitgliedstaat von Diensten der Informationsgesellschaft, unter bestimmten Voraussetzungen vom Grundsatz des freien Verkehrs von Diensten der Informationsgesellschaft abzuweichen*³³. Die in Art. 3 der Richtlinie enthaltene Regelung spielt somit in grenzüberschreitenden Fällen eine Rolle, in denen der in einem Mitgliedstaat ansässige Anbieter eines Dienstes der Informationsgesellschaft von einer Maßnahme betroffen sein kann, die in den koordinierten Bereich fällt und von einem anderen Mitgliedstaat erlassen wurde³⁴.

72. Wie die Kommission insoweit ausführt, deutet der Wortlaut des angefochtenen Rechtsakts darauf hin, dass das im Ausgangsverfahren in Rede stehende Verbot unterschiedslos für in Griechenland niedergelassene Dienstleister und für Dienstleister mit Sitz in anderen Mitgliedstaaten gilt. Das vorlegende Gericht ist jedoch der Ansicht, dass das Verbot nicht im Licht der Richtlinie 2000/31 geprüft werden müsse und seine Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht ausschließlich anhand von Art. 85c Abs. 2 der Richtlinie 2001/83 zu prüfen sei.

73. Hierzu ist zunächst festzustellen, dass das Ausgangsverfahren keine grenzüberschreitende Dimension aufweist. Das vorlegende Gericht ist nämlich ein griechisches, der Rechtsstreit betrifft die nationale Regelung dieses Mitgliedstaats, und die Klägerin des Ausgangsverfahrens ist wahrscheinlich in Griechenland niedergelassen.

³¹ Vgl. in diesem Sinne meine Schlussanträge in der Rechtssache Doctipharma (Nr. 56).

³² Siehe Nrn. 43 und 44 dieser Schlussanträge.

³³ Vgl. Urteil vom 30. Mai 2024, Airbnb Ireland und Amazon Services Europe (C-662/22 und C-667/22, EU:C:2024:432, Rn. 53).

³⁴ Vgl. in diesem Sinne zuletzt Urteil vom 27. April 2023, Viagogo (C-70/22, EU:C:2023:350, Rn. 25 bis 28).

74. Weiter entscheidet das vorlegende Gericht über eine Nichtigkeitsklage der Klägerin des Ausgangsverfahrens. In diesem Rahmen prüft das vorlegende Gericht die Rechtmäßigkeit des angefochtenen Rechtsakts im Hinblick auf Art. 85c der Richtlinie 2001/83, und aus dem Vorabentscheidungsersuchen geht nicht hervor, dass sich das Gericht auch zur grenzüberschreitenden Dimension des im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Verbots äußern könnte.

75. Schließlich muss, wenn Art. 85c Abs. 1 und 2 der Richtlinie 2001/83 einem Verbot entgegensteht, das ein Mitgliedstaat in seinem Hoheitsgebiet gegen den Einzelhandelsvertrieb von Arzneimitteln verhängen will, das Verbot nicht mehr im Licht der Richtlinie 2000/31 geprüft werden. Das Verbot verstieße nämlich gegen Unionsrecht, und ein Mitgliedstaat dürfte es weder gegen inländische Dienstleister noch gegen Dienstleister mit Sitz in anderen Mitgliedstaaten verhängen. Die Prüfung von Art. 3 der Richtlinie 2000/31 ist daher nur dann relevant, wenn das im Ausgangsverfahren in Rede stehende Verbot eine Bedingung für die Abgabe von Arzneimitteln über den Einzelhandel im Sinne von Art. 85c Abs. 2 der Richtlinie 2001/83 darstellt und diese Vorschrift, betrachtet man sie im Licht von Art. 85c Abs. 1, diesem Verbot nicht entgegensteht. Entsprechend meinem Vorschlag für die Beantwortung der ersten und der zweiten Vorlagefrage steht indessen Art. 85c Abs. 1 und 2 der Richtlinie 2001/83 einem solchen Verbot entgegen, so dass es sich erübrigt, auf die Vereinbarkeit mit der Richtlinie 2000/31 einzugehen.

76. Vor diesem Hintergrund sind die folgenden Bemerkungen nur als Ergänzung gedacht, um den übergeordneten Kontext des Online-Vertriebs von Arzneimitteln zu skizzieren.

2. Koordinierter Bereich im Sinne von Art. 3 der Richtlinie 2000/31

77. Die in Art. 3 der Richtlinie 2000/31 enthaltene Regelung gilt nur für nationale Maßnahmen, die in den koordinierten Bereich im Sinne von Art. 2 Buchst. h dieser Richtlinie fallen. Nach der letztgenannten Vorschrift umfasst der koordinierte Bereich nach deren Ziff. i Anforderungen in Bezug auf die Ausübung des betreffenden Dienstes und insbesondere auf seinen Inhalt, einschließlich der auf Verträge anwendbaren Anforderungen, jedoch nach Ziff. ii keine Anforderungen betreffend die Waren als solche, die Lieferung von Waren und betreffend Dienste, die nicht auf elektronischem Weg erbracht werden.

78. Fraglich ist somit, ob das Verbot des Online-Verkaufs bestimmter Arzneimittel eine Anforderung des koordinierten Bereichs im Sinne der Richtlinie 2000/31 darstellt oder ob es vom koordinierten Bereich ausgeschlossen ist, weil es Waren als solche betrifft.

79. Der Gerichtshof hat insoweit im Urteil Deutscher Apothekerverband³⁵ zu verstehen gegeben, dass ein kategorisches Verbot des Versandhandels mit nicht verschreibungspflichtigen Arzneimitteln nicht die Merkmale der Waren selbst, sondern die Modalitäten von deren Verkauf betrifft.

80. Zwar ließe sich argumentieren, dass das im Ausgangsverfahren in Rede stehende Verbot indirekt die Merkmale der Arzneimittel festlegt, die online verkauft werden dürfen, und daher vom koordinierten Bereich ausgenommen ist. Das Verbot gilt nämlich nicht für nicht verschreibungspflichtige Arzneimittel, die aufgrund ihrer Merkmale³⁶ in die Unterkategorie der

³⁵ Urteil vom 11. Dezember 2003 (C-322/01, EU:C:2003:664, Rn. 68).

³⁶ Siehe Nr. 7 dieser Schlussanträge.

für den allgemeinen Verkehr freigegebenen Arzneimittel eingestuft werden. So gesehen würde das Verbot dazu dienen, Arzneimittel vom Verkauf auszuschließen, die diese Merkmale nicht aufweisen.

81. Die Einstufung des im Ausgangsverfahren streitigen Verbots als eine Waren betreffende Anforderung vermag jedoch nicht zu überzeugen, da in Griechenland alle nicht verschreibungspflichtigen Arzneimittel in einer traditionellen Apotheke verkauft werden dürfen. Folglich legt das Verbot nicht die Merkmale der Waren als solche fest, sondern es verhindert eine Form des legalen Verkaufs bestimmter Arzneimittel, und zwar ihren Verkauf durch einen Dienst der Informationsgesellschaft, so dass das Verbot als eine Anforderung des koordinierten Bereichs im Sinne der Richtlinie 2000/31 anzusehen ist.

82. Das im Ausgangsverfahren streitige Verbot kann daher eine Bedingung für die Abgabe von Arzneimitteln über den Einzelhandel im Sinne von Art. 85c Abs. 2 der Richtlinie 2001/83 sowie eine Anforderung des koordinierten Bereichs der Richtlinie 2000/31 darstellen. Wenn man davon ausginge, dass das Verbot auch im Licht der zuletzt genannten Richtlinie zu prüfen wäre, wäre nun darauf einzugehen, in welchem Verhältnis die Bestimmungen dieser zwei Unionsrechtsakte zueinander stehen.

3. *Das Verhältnis zwischen den Richtlinien 2000/31 und 2001/83*

83. Aus den nachstehenden Gründen bin ich der Ansicht, dass Art. 85c Abs. 2 der Richtlinie 2001/83, soweit es um Anforderungen des koordinierten Bereichs geht, die Bedingungen für den Einzelhandelsvertrieb von Arzneimitteln im Sinne dieser Bestimmung darstellen, gegenüber Art. 3 Abs. 4 der Richtlinie 2000/31 insofern als *lex specialis* anzusehen ist, als er die Möglichkeit vorsieht, den freien Verkehr von Diensten der Informationsgesellschaft aus Gründen des Schutzes der öffentlichen Gesundheit einzuschränken. In meinen Schlussanträgen in der Rechtssache Doctipharma³⁷ habe ich ein solches Verständnis des Verhältnisses zwischen diesen beiden Bestimmungen nicht ausgeschlossen.

84. Erstens sieht Art. 85c Abs. 2 der Richtlinie 2001/83 nämlich nicht vor, dass diese Bestimmung unbeschadet der Richtlinie 2000/31 gilt, während Art. 85c Abs. 6 der Richtlinie 2001/83 einen solchen Hinweis enthält.

85. Zweitens weist der 24. Erwägungsgrund der Richtlinie 2011/62 im Gegensatz zu einigen Unionsrechtsakten, deren Erwägungsgründe unmittelbar auf die Regelung in Art. 3 der Richtlinie 2000/31 Bezug nehmen³⁸, lediglich darauf hin, dass die Bedingungen für die Abgabe von Arzneimitteln über den Einzelhandel das Funktionieren des Binnenmarkts nicht unangemessen beeinträchtigen sollten, nimmt jedoch nicht auf die in Art. 3 Abs. 4 der Richtlinie 2000/31 genannten Bedingungen Bezug.

86. Drittens sind zum einen die in Art. 3 Abs. 4 der Richtlinie 2000/31 genannten Bedingungen, die erfüllt sein müssen, damit ein Bestimmungsmitgliedstaat eines Dienstes der Informationsgesellschaft den freien Verkehr solcher Dienste einschränken kann, besonders streng³⁹. Zum anderen erkennt das Unionsrecht angesichts des Stellenwerts, den die Gesundheit

³⁷ Nr. 63 der vorliegenden Schlussanträge.

³⁸ Vgl. meine Schlussanträge in den verbundenen Rechtssachen WebGroup Czech Republic u. a. (C-188/24 und C-190/24, EU:C:2025:709, Nrn. 123 und 179).

³⁹ Vgl. meine Schlussanträge in den Rechtssachen Airbnb Ireland u. a. (C-662/22 bis C-667/22, EU:C:2024:18, Nr. 4).

und das Leben unter den unionsrechtlich geschützten Gütern und Interessen einnehmen, einen Wertungsspielraum der Mitgliedstaaten in Bezug auf das Schutzniveau an, das sie im Hinblick auf die öffentliche Gesundheit in ihren Hoheitsgebieten gewährleisten wollen. Damit die Mitgliedstaaten diese Befugnis unter Einhaltung der Bedingungen für die Einschränkung von Grundfreiheiten des Binnenmarkts ausüben können, muss Art. 3 Abs. 4 der Richtlinie 2000/31 hinter Art. 85c Abs. 2 der Richtlinie 2001/83 zurücktreten.

87. Daher ist in Bezug auf den Aspekt des Anwendungsbereichs von Art. 85c Abs. 2 der Richtlinie 2001/83, der die grenzüberschreitende Dimension des Online-Handels betrifft, diese Bestimmung gegenüber Art. 3 Abs. 4 der Richtlinie 2000/31 insofern als *lex specialis* anzusehen, als sie es einem Mitgliedstaat ermöglicht, den freien Verkehr von Diensten der Informationsgesellschaft aus einem anderen Mitgliedstaat aus Gründen des Schutzes der öffentlichen Gesundheit einzuschränken.

V. Ergebnis

88. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, auf die Vorlagefragen des Symvoulío tis Epikrateias (Staatsrat, Griechenland) wie folgt zu antworten:

Art. 85c Abs. 1 und 2 der Richtlinie 2001/83/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. November 2001 zur Schaffung eines Gemeinschaftskodexes für Humanarzneimittel in der durch die Richtlinie 2011/62/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2011 geänderten Fassung

ist dahin auszulegen, dass

er einer nationalen Bestimmung entgegensteht, die es Online-Shops von Apotheken aus Gründen des Schutzes der öffentlichen Gesundheit verbietet, bestimmte nicht verschreibungspflichtige Arzneimittel durch Dienste der Informationsgesellschaft an die Öffentlichkeit zu verkaufen.