



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (fjärde avdelningen)

den 26 september 2013 *

”Artiklarna 49 FEUF och 56 FEUF — Etableringsfrihet — Folkhälsa — Optiker — Regional lagstiftning enligt vilken tillstånd krävs för att öppna nya optikerbutiker — Demografiska och geografiska begränsningar — Motivering — Lämplighet för att uppnå det efterstävade målet — Inre sammanhang — Proportionalitet”

I mål C-539/11,

angående en begäran om förhandsavgörande framställd av Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana (Italien) genom beslut av den 13 juli 2011, som inkom till domstolen den 21 oktober 2011, i målet

Ottica New Line di Accardi Vincenzo

mot

Comune di Campobello di Mazara,

ytterligare deltagare i rättegången

Fotottica Media Visione di Luppino Natale Fabrizio e C. s.n.c.,

meddelar

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden L. Bay Larsen samt domarna J. Malenovský (referent), U. Lohmus, M. Safjan och A. Prechal,

generaladvokat: N. Jääskinen,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Tjeckiens regering, genom M. Smolek och T. Müller, båda i egenskap av ombud,
- Spaniens regering, genom S. Martínez-Lage Sobredo, i egenskap av ombud,
- Nederländernas regering, genom C. Wissels och J. Langer, båda i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: italienska.

— Europeiska kommissionen, genom I. Rogalski och D. Recchia, båda i egenskap av ombud,
och efter att den 30 januari 2013 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,
följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 49 FEUF och 56 FEUF.
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Ottica New Line di Accardi Vincenzo (nedan Ottica New Line) och Comune di Campobello di Mazara (Italien), om den sistnämndas beslut att ge tillstånd för Fotottica Media Visione di Luppino Natale Fabrizio e C. s.n.c. (nedan Fotottica) att stadigvarande bedriva verksamhet som optiker i kommunen.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

- 3 Skäl 22 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (EUT L 376, s. 36) har följande lydelse:

”Undantaget för hälso- och sjukvård från detta direktivs tillämpningsområde bör omfatta sådana tjänster inom hälso- och sjukvård och läkemedelstjänster som utförs av yrkesverksamma inom hälso- och sjukvården för att bedöma, bibehålla eller återställa patienters hälsotillstånd, där dessa verksamheter är förbehållna ett reglerat vårdyrke i den medlemsstat där tjänsterna tillhandahålls.”

- 4 I artikel 1.1 i direktivet föreskrivs följande:

”I detta direktiv fastställs de allmänna bestämmelser som skall underlätta utövandet av etableringsfriheten för tjänsteleverantörer och den fria rörligheten för tjänster, samtidigt som tjänsternas höga kvalitetsnivå bibehålls.”

- 5 I artikel 2.2 f i direktivet föreskrivs följande:

”Detta direktiv skall inte tillämpas på följande verksamheter:

...

- f) Hälso- och sjukvårdstjänster, oavsett om de tillhandahålls via sjukvårdsinrättningar eller inte, och oavsett hur de är organiserade och finansierade på nationell nivå eller om de är offentliga eller privata.”
- 6 Artikel 15.2 återfinns i kapitel III i direktivet, som avser etableringsfrihet för tjänsteleverantörer. Enligt nämnda bestämmelse ska medlemsstaterna undersöka om det i deras respektive rättsordningar föreskrivs vissa kvantitativa eller geografiska begränsningar för tillträde till eller utövande av tjänsteverksamhet, särskilt i form av begränsningar knutna till folkmängd eller ett minsta geografiskt avstånd mellan olika tjänsteleverantörer. Enligt artikel 15.3 i direktivet ska medlemsstaterna se till att dessa krav uppfyller villkoren, icke-diskriminering, nödvändighet och proportionalitet.

Italiensk rätt

- 7 Artikel 1 i den regionala lagen nr 12 av den 9 juli 2004 ”Bestämmelser om utövande av optikerverksamhet och om ändring av regional lag nr 28 av den 22 februari 1999” (legge regionale n. 12 ”Disciplina dell’esercizio dell’attività di ottico e modifica alla legge regionale 22 febbraio 1999, n. 28”), av den 9 juli 2004 (*Gazzetta ufficiale della Regione Siciliana* nr 30, av den 16 juli 2004) (nedan kallad regionallag nr 12/2004) har följande lydelse:

”1. Vid beviljande av tillstånd att bedriva optikerverksamhet ska den behöriga kommunala myndigheten, förutom att kontrollera att inskrivning har skett i det specialregister som avses i artikel 71 i regionallag nr 25 av den 1 september 1993, beakta förhållandet mellan antalet invånare och optikerbutiker, för att säkerställa en rationell spridning av utbudet inom det geografiska området. Detta förhållande har fastställts till en optikerbutik per befolkningsgrupp på 8 000 invånare. Avståndet mellan två butiker får inte understiga 300 meter. Ovannämnda begränsningar är inte tillämpliga på butiker som flyttas från en hyrd lokal till en ägd lokal eller som är tvungna att flytta på grund av avhysning eller på grund av force majeure. Denna bestämmelse är inte tillämplig på tillstånd som redan beviljats då denna lag träder i kraft.

2. Om det föreligger dokumenterade lokala behov, ska den behöriga kommunala myndigheten bevilja tillstånd eller överföra ett befintligt tillstånd, med avvikelse från bestämmelserna i punkt 1, efter att ha inhämtat ett obligatoriskt yttrande från den provinskommitté vid handelskammaren som avses i artikel 8 i tillämpningsföreskrifterna till artikel 71 i regionallag nr 25 av den 1 september 1993, vilka utfärdades genom presidentdekret nr 64 av den 1 juni 1995.

3. I de kommuner där invånarantalet inte överstiger 8 000 invånare får den behöriga kommunala myndigheten likväl bevilja högst två tillstånd, utan att inhämta ett yttrande från den kommitté som avses i punkt 2. Denna bestämmelse är inte tillämplig på de ansökningar som har behandlats före den dag då denna lag träder i kraft.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 8 Genom beslut av den 18 december 2009 beviljades Fotottica tillstånd av kommunen Campobello di Mazara att inom kommunen öppna en optikerbutik.
- 9 Det är ostridigt att beslutet utfärdades i strid med artikel 1.1 i regionallag nr 12/2004, eftersom kraven gällande befolkningstäthet och avståndet mellan optikerbutikerna som föreskrivs i bestämmelsen inte iakttogs när butiken etablerades.
- 10 Ottica New Line överklagade beslutet till Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia som genom avgörande av den 18 mars 2010 ogillade Otticas överklagande efter det att den hade funnit att artikel 1.1 i regionallag nr 12/2004 inte skulle tillämpas då den inte var förenlig med unionsrätten.
- 11 Ottica New Line överklagade avgörandet från Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia till den hänskjutande domstolen som frågar sig om det är möjligt att tillämpa de principer som följer av dom av den 1 juni 2010 i de förenade målen C-570/07 och C-571/07, Blanco Pérez och Chao Gómez (REU 2010, s. I-4629). I denna dom slog EU-domstolen nämligen fast att unionsrätten i princip inte är till hinder för sådan nationell lagstiftning som begränsar möjligheten att utfärda tillstånd att öppna nya apotek, genom att det däri föreskrivs gränser vad gäller befolkningstäthet och avståndet mellan apoteken om dessa gränser kan leda till en balanserad fördelning av apoteken i landet och således säkerställa att hela befolkningen har en lämplig tillgång till apotekstjänster och följaktligen öka säkerheten och kvaliteten vad gäller tillhandahållande av läkemedel till befolkningen.

- 12 Enligt den hänskjutande domstolen är det obestridligt att optikeryrket, i ännu högre grad än apotekaryrket, är underordnat affärsmässiga överväganden. Likväl kan det inte helt uteslutas att det finns ett liknande folkhälsointresse av att införa och bibehålla särskilda bestämmelser för den geografiska spridningen av optikerbutiker. Den hänskjutande domstolen har påpekat att det finns anledning att befara att optikerbutikerna, i avsaknad av reglering, skulle komma att koncentreras i de områden som anses mest lönsamma vilket skulle vara till nackdel för i detta avseende mindre gynnade områden vilka därigenom skulle komma att få ett för litet antal optiker.
- 13 Mot denna bakgrund beslutade Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:
- ”1) Ska unionens bestämmelser om etableringsfrihet och frihet att tillhandahålla tjänster tolkas så, att en nationell bestämmelse – i detta fall artikel 1 i [regionallag nr 12/2004] – som för etableringen av optikerbutiker i en medlemsstat (i detta fall, i en del av medlemsstaten) uppställer begränsningar vad gäller befolkningstäthet och avstånd mellan butiker, begränsningar som teoretiskt sett utgör ett åsidosättande av de ovannämnda grundläggande friheterna, svarar mot ett tvingande skäl av allmänintresse som har samband med behovet av att skydda människors hälsa?
- 2) Om fråga 1 besvaras jakande: Ska begränsningen vad gäller befolkningstäthet (en butik per 8 000 invånare) och begränsningen vad gäller avstånd (300 meter mellan två butiker), vilka föreskrivs i [regionallag nr 12/2004] vid etablering av optikerbutiker i regionen, enligt unionsrätten anses vara lämpliga för att uppnå det mål som motsvarar ovannämnda tvingande skäl av allmänintresse?
- 3) Om fråga 1 besvaras jakande: Ska begränsningen vad gäller befolkningstäthet (en butik per 8 000 invånare) och begränsningen vad gäller avstånd (300 meter mellan två butiker), vilka föreskrivs i [regionallag nr 12/2004] vid etablering av optikerbutiker i regionen, enligt unionsrätten anses vara proportionerliga, det vill säga inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det mål som svarar mot ovannämnda tvingande skäl av allmänintresse?”

Prövning av tolkningsfrågorna

- 14 Den hänskjutande domstolen har ställt tolkningsfrågorna – som ska prövas tillsammans – för att få klarhet i huruvida unionsrätten utgör hinder för en sådan regional lagstiftning som den här aktuella enligt vilken det uppställs begränsningar för godkännande av nya optikerbutiker genom att det föreskrivs att
- i princip endast en optikerbutik får etableras i varje område om 8 000 invånare, och
 - varje ny optikerbutik måste i princip iaktta ett avstånd på minst 300 meter till befintliga optikerbutiker.

Inledande synpunkter

- 15 Det ska för det första erinras om att den hänskjutande domstolen visserligen i sina tolkningsfrågor hänvisat till såväl unionslagstiftningen om frihet att tillhandahålla tjänster som bestämmelserna om etableringsfrihet. Den aktuella lagstiftningen ska dock prövas enbart med avseende på bestämmelserna om etableringsfrihet.
- 16 Den i det nationella målet aktuella lagstiftningen reglerar nämligen endast villkoren för etablering av optiker i en del av Italien, för att dessa näringsidkare på ett stadigvarande och kontinuerligt sätt ska delta i det ekonomiska livet i denna medlemsstat. Bestämmelserna om fri rörlighet för tjänster, vilka

endast kan tillämpas i de fall bestämmelserna om etableringsfrihet inte är tillämpliga, är under dessa omständigheter inte relevanta (se, analogt, dom av den 11 mars 2010 i mål C-384/08, Attanasio Group, REU 2010, s. I-2055, punkt 39 och där angiven rättspraxis).)

- 17 För det andra är direktiv 2006/123 inte tillämpligt i förevarande mål, även om etableringsfriheten för tjänsteleverantörer från andra medlemsstater regleras i direktivet och den hänskjutande domstolen har hänvisat till detta direktiv.
- 18 Det framgår nämligen av artikel 2.2 f i direktiv 2006/123, jämförd med skäl 22 i direktivet att detta inte är tillämpligt på tjänster inom hälso- och sjukvård och läkemedelstjänster som utförs av yrkesverksamma inom hälso- och sjukvården för att bedöma, bibehålla eller återställa patienters hälsotillstånd, där dessa verksamheter är förbehållna ett reglerat vårdyrke i den medlemsstat där tjänsterna tillhandahålls.
- 19 Domstolen har redan slagit fast att optikernas verksamhet syftar till begränsa vissa hälsorisker och att säkerställa skyddet för folkhälsan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 december 2010 i mål C-108/09, Ker-Optika, REU 2010, s. I-12213, punkt 64).
- 20 Den hänskjutande domstolen har vidare angett att de i det nationella målet aktuella optikerna inte endast tillhandahåller, kontrollerar och tillpassar hjälpmedel för att korrigera synfel utan de kan även själva ägna sig åt behandling av synfel, genom att använda optiska hjälpmedel för korrigering, eller förebygga synbesvär. Då en optiker har tillåtelse att göra synundersökningar, mäta synskärpan, bestämma och kontrollera nödvändig korrigering av synfel, upptäcka synfel och behandla synnedsättningar genom optisk korrigering, ge råd till kunden i detta hänseende och att hänvisa kunden till en ögonläkare, utövar optikern, såsom generaladvokaten har angett i punkterna 20 och 21 i sitt förslag till avgörande, en verksamhet som omfattas av skyddet för folkhälsan. När en optiker utövar verksamhet av tekniskt slag, såsom att montera glasögonbågar, reparera glasögon och säljer produkter som inte i egentlig mening hör till behandling av synfel såsom solglasögon utan synkorrigering eller underhållsprodukter är denna däremot av kommersiell natur och omfattas inte av skyddet för folkhälsan.
- 21 Den hänskjutande domstolen har vidare angett att optikerverksamhet är ett reglerat yrke i Italien.
- 22 I enlighet med artikel 2.2 f i direktiv 2006/123 omfattas under dessa omständigheter den i det nationella målet aktuella verksamhet som bedrivs av optiker inte av direktivets tillämpningsområde.
- 23 Härav följer att de aktuella inskränkningarna enbart ska bedömas med avseende på deras förenlighet med fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, närmare bestämt artikel 49 däri.
- 24 För det tredje utgör unionsrätten, i enlighet med artikel 168.7 FEUF som den tolkats av domstolen, inte hinder för medlemsstaterna att organisera hälso- och sjukvård. Medlemsstaterna ska likväl, när de utövar denna befogenhet iaktta unionsrätten, särskilt bestämmelserna om etableringsfrihet i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Enligt dessa bestämmelser får medlemsstaterna inte införa eller bibehålla obefogade inskränkningar i utövandet av denna frihet inom området för hälso- och sjukvård (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 maj 2009 i de förenade målen C-171/07 och C-172/07, Apothekerkammer des Saarlandes m.fl., REG 2009, s. I-4171, punkt 18, samt domen i de ovannämnda förenade målen Blanco Pérez och Chao Gómez, punkt 43).

Huruvida det förekommer en inskränkning i etableringsfriheten

- 25 Det framgår av fast rättspraxis att varje nationell åtgärd som, även om den tillämpas utan diskriminering på grund av nationalitet, kan göra det svårare eller mindre attraktivt för unionens medborgare att utöva den etableringsfrihet som garanteras genom fördraget utgör en inskränkning i

den mening som avses i artikel 49 FEUF (dom av den 21 april 2005 i mål C-140/03, kommissionen mot Grekland, REG 2005, s. I-3177, punkt 27, samt domen i de ovannämnda förenade målen Blanco Pérez och Chao Gómez, punkt 53).

- 26 I denna kategori ingår särskilt nationell lagstiftning enligt vilken en leverantör med hemvist i en annan medlemsstat måste ha ett föregående tillstånd för att etablera sig, eftersom denna lagstiftning kan medföra att det blir svårare för leverantören att utöva sin etableringsfrihet genom att denne hindras från att fritt bedriva sin verksamhet genom ett fast driftställe. Leverantören riskerar nämligen för det första att belastas med den ytterligare administrativa och ekonomiska börda som följer av utverkandet av varje sådant tillstånd. För det andra är verksamheten som egenföretagare enligt den nationella lagstiftningen förbehållen vissa näringsidkare som uppfyller förutbestämda krav, vilket är en förutsättning för att de ska erhålla detta tillstånd (dom av den 10 mars 2009 i mål C-169/07, Hartlauer, s. I-1721, punkterna 34 och 35, samt domen i de ovannämnda förenade målen Blanco Pérez och Chao Gómez, punkt 54).
- 27 Sådan nationell lagstiftning som innebär att verksamhet endast kan utövas på villkor som har anknytning till det ekonomiska eller sociala behovet av denna verksamhet utgör en inskränkning, eftersom den tenderar att begränsa antalet tjänsteleverantörer (se domen i det ovannämnda målet Hartlauer, punkt 36, samt domen i de ovannämnda förenade målen Blanco Pérez och Chao Gómez, punkt 55).
- 28 När det gäller målet vid den nationella domstolen ska det för det första erinras om att det i regionallag nr 12/2004 uppställs ett krav på föregående tillstånd för att öppna en ny optikerbutik.
- 29 För det andra beaktas i nämnda lagstiftning förhållandet mellan befolkningstätheten och antalet optikerbutiker i syfte att säkerställa en rationell geografisk fördelning av utbudet. Genom att endast ett begränsat antal tillstånd att etablera optikerbutiker i ett visst område kan meddelas, medför denna lagstiftning följaktligen att optikernas möjlighet att kunna utöva sin verksamhet inom detta område inskränks.
- 30 För det tredje kan den i det nationella målet aktuella lagstiftningen hindra optiker att fritt välja var de önskar utöva sin verksamhet, eftersom de som avser öppna en optikerbutik måste iakttä ett minsta avstånd på 300 meter till befintliga butiker.
- 31 Sådana bestämmelser gör det följaktligen svårare och mindre attraktivt för optiker från andra medlemsstater att bedriva sin verksamhet i Italien genom ett fast driftställe.
- 32 En regional lagstiftning som den som är i fråga i det nationella målet utgör således en inskränkning av etableringsfriheten i den mening som avses i artikel 49 FEUF.

Huruvida inskränkningen i etableringsfriheten kan motiveras

- 33 Det framgår av fast rättspraxis att en inskränkning av etableringsfriheten, som är tillämplig utan diskriminering på grund av nationalitet, kan vara motiverad av tvingande skäl av allmänintresse, förutsatt att den är ägnad att säkerställa förverkligandet av det mål som eftersträvas med den och att den inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål (se domen i det ovannämnda målet Hartlauer, punkt 44, och domen i de ovannämnda förenade målen Apothekerkammer des Saarlandes m.fl., punkt 25).
- 34 Det framgår härvid av artikel 52.1 FEUF att inskränkningar i etableringsfriheten kan motiveras med det allmänna målet att skydda folkhälsan (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Hartlauer, punkt 46, och domen i de ovannämnda förenade målen Apothekerkammer des Saarlandes m.fl., punkt 27).

- 35 Det framgår vidare av domstolens praxis att detta allmänna mål mer konkret kan avse säkerställande av en balanserad fördelning av hälsovårdsleverantörer i landet (se, för ett liknande resonemang, domen i de ovannämnda förenade målen Blanco Pérez och Chao Gómez, punkterna 64, 70 och 78).
- 36 I detta syfte kan inrättningar och anläggningar för hälso- och sjukvård bli föremål för planering. En sådan planering kan innefatta krav på ett föregående tillstånd för inrättande av ett apotek, när det visar sig nödvändigt för att fylla eventuella luckor i tillgången på hälso- och sjukvård och för att undvika att det inrättas överlappande strukturer, så att sådan hälso- och sjukvård kan garanteras som är anpassad till befolkningens behov, som täcker hela territoriet och genom vilken hänsyn tas till geografiskt isolerade och i övrigt missgynnade områden (se, för ett liknande resonemang, domen i de ovannämnda förenade målen Blanco Pérez och Chao Gómez, punkt 70).
- 37 Dessa principer kan även tillämpas på inrättande av en optikerbutik. Såsom angetts i punkt 20 ovan, tillhandahåller nämligen de i det nationella målet aktuella optikerna tjänster för att bedöma, bibehålla eller återställa patienternas hälsotillstånd med följd att dessa tjänster omfattas av skyddet för folkhälsan.
- 38 Genom den aktuella lagstiftningen införs bestämmelser om planering av etableringen av optikerbutiker i hela Sicilien. Lagstiftningen ifråga innehåller två huvudsakliga regler, nämligen att endast en optikerbutik per 8 000 invånare kan ges tillstånd, och att avståndet mellan två butiker inte får understiga 300 meter.
- 39 Det är för det första ostridigt att tillämpningen av regionallag nr 12/2004 inte innebär någon diskriminering på grund av nationalitet.
- 40 Domstolen har vidare, vad gäller regeln att endast en optikerbutik per 8 000 invånare får ges tillstånd till etablering, redan slagit fast att de nationella myndigheterna kan vidta åtgärder för att förebygga risken att leverantörerna av hälso- och sjukvårdstjänster koncentreras på platser som anses attraktiva i det aktuella området. De nationella myndigheterna kan således, mot bakgrund av denna risk, anta en lagstiftning i vilken det stadgas att endast en leverantör av hälso- och sjukvårdstjänster kan etablera sig per ett visst antal invånare. En sådan regel syftar nämligen till att stimulera sådana tjänsteleverantörer att etablera sig i områden där tillgången till hälso- och sjukvård är knapp (se, för ett liknande resonemang, domen i de ovannämnda förenade målen Blanco Pérez och Chao Gómez, punkterna 72–77).
- 41 Regeln att endast en optikerbutik kan etableras på ett område med ett visst antal invånare underlättar således under dessa omständigheter en jämn fördelning av dessa butiker i området ifråga och säkerställer således att befolkningen har en lämplig tillgång till optikertjänster.
- 42 Vad slutligen gäller regeln att det måste finnas ett visst minsta avstånd mellan två optikerbutiker, framgår det av domstolens praxis att detta krav tillsammans med den i punkten ovan angivna regeln, leder till en ökad visshet hos patienterna om att de kommer att ha tillgång till en hälso- och sjukvårdsleverantör i närområdet och bidrar således även till ett bättre skydd för folkhälsan i det givna området (se, för ett liknande resonemang, domen i de ovannämnda förenade målen Blanco Pérez och Chao Gómez, punkterna 81 och 82).
- 43 Det ska likväl preciseras att det i allmänhet inte är oundgängligen nödvändigt att kunder skyndsamt, och än mindre omedelbart, får tillgång till optikprodukter. Härav följer att behovet av att ha snabb tillgång till dessa produkter är mindre än vad som gäller vid distribution av många mediciner. Kravet på geografisk närhet är således inte lika viktigt vad gäller en optikerbutik som vad gäller distribution av mediciner.

- 44 Det ankommer emellertid på medlemsstaterna att besluta hur långtgående skyddet av folkhälsan ska vara och hur det ska säkerställas. En sådan nivå kan variera från en medlemsstat till en annan och medlemsstaterna har därför ett utrymme för skönsmässig bedömning (se, för ett liknande resonemang, domarna i de ovannämnda förenade målen *Apothekerkammer des Saarlandes* m.fl., punkt 19 och *Blanco Pérez* samt *Chao Gómez*, punkt 44).
- 45 Medlemsstaterna kan med tillämpning av detta utrymme för skönsmässig bedömning organisera en planering av optikerbutiker som är jämförbar med den som gäller för fördelningen av apotek, trots skillnaderna mellan dessa två typer av hälso- och sjukvårdstjänster.
- 46 En sådan lagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet är mot denna bakgrund i princip lämplig för att uppnå det allmänna folkhälsomålet, samt särskilt målen att säkerställa en balanserad fördelning av optikerbutiker inom landet och att säkerställa en snabb tillgång till dessa butiker.
- 47 Det krävs emellertid att det sätt på vilket dessa mål genomförs genom regionallag nr 12/2004 inte är inkonsekvent. Det följer nämligen av domstolens praxis att enskilda bestämmelser och den nationella lagstiftningen i sin helhet endast är ägnade att säkerställa förverkligandet av det åberopade målet, om de verkligen svarar mot en önskan att uppnå detta på ett konsekvent och systematiskt sätt (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet *Hartlauer*, punkt 55, och domen i de ovannämnda förenade målen *Apothekerkammer des Saarlandes* m.fl., punkt 42).
- 48 Det ankommer slutligen på den nationella domstolen, som är ensam behörig att bedöma de faktiska omständigheterna i det nationella målet och att tolka den nationella lagstiftningen, att avgöra huruvida och i vilken utsträckning regionallag nr 12/2004 uppfyller dessa krav (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 juli 1989 i mål 171/88, *Rinner-Kühn*, REG 1989, s. 2743, punkt 15, och av den 23 oktober 2003 i de förenade målen C-4/02 och C-5/02, *Schönheit* och *Becker*, REG 2003, s. I-12575, punkt 82 och 83).
- 49 EU-domstolen, som ska ge den nationella domstolen ett användbart svar, är emellertid behörig att mot bakgrund av handlingarna i målet vid den nationella domstolen och de skriftliga och muntliga yttranden som förelagts den, lämna upplysningar av sådant slag att den nationella domstolen kan avgöra målet (dom av den 20 mars 2003 i mål C-187/00, *Kutz-Bauer*, REG 2003, s. I-2741, punkt 52, samt domen i de ovannämnda förenade målen *Schönheit* och *Becker*, punkt 83).
- 50 Det ska härvidlag för det första erinras om att i artikel 1.1–3 i regionallag nr 12/2004 stadgas villkor som skiljer sig åt mellan å ena sidan kommuner där antalet invånare inte överstiger 8 000 och å andra sidan kommuner med fler invånare. Det kan nämligen inte uteslutas att de kommuner som tillhör den förstnämnda kategorin i allt väsentligt är fria att godkänna etableringen av två optikbutiker i kommunen, medan de som tillhör den sistnämnda kategorin endast kan meddela ett sådant godkännande om det föreligger ”dokumenterade lokala behov” och dessa kommuner i förväg inhämtat ett obligatoriskt yttrande från en kommitté.
- 51 En sådan lagstiftning riskerar emellertid att leda till en ojämlig tillgång till optikerbutiker i de olika områdena i den berörda regionen. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 82 i sitt förslag till avgörande kan en sådan lagstiftning, särskilt i kommuner med mellan 8 000 och 16 000 invånare – vilka enligt den hänskjutande domstolen är många – leda till att denna tillgång kraftigt begränsas.
- 52 Den i begäran om förhandsavgörandet anförda omständigheten att de kommunala myndigheterna har ett betydande utrymme för skönsmässig bedömning då villkoret ”dokumenterade lokala behov” inte omgärdas av bestämmelser med mer precisa kriterier, innebär för övrigt en ökad risk för att tillgången till optikerbutiker blir ojämlig.

- 53 De behöriga myndigheterna kan dessutom inte godkänna etableringen av en ytterligare optikerbutik annat än efter det att de inhämtat ett obligatoriskt yttrande från en kommitté vid handelskammaren som, enligt de uppgifter som lämnats till domstolen, består av optiker som redan är närvarande på marknaden eller med andra ord konkurrenter till de optiker som önskar etablera sig.
- 54 Under dessa omständigheter riskerar genomförandet av regionallag nr 12/2004 att inte säkerställa en jämn fördelning av optikerbutiker i hela det berörda området och, följaktligen, inte en likvärdig nivå av skyddet för folkhälsan i hela området.
- 55 Nämda regionallag ger även upphov till en liknande frågeställning vad gäller kommuner vars befolkning inte överstiger 8 000 invånare. Det kan nämligen inte uteslutas att de behöriga myndigheterna i dessa kommuner har ett i det närmaste obegränsat utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller att godkänna eller inte godkänna etableringen av en andra optikerbutik. Det finns följaktligen ingen garanti för att en andra optikerbutik får etablera sig även om skyddet för folkhälsan i det aktuella fallet kräver att godkännande ska lämnas.
- 56 Domstolen kan a priori varken förutsätta eller utesluta att de ovannämnda riskerna som har samband med genomförandet av regionallag nr 12/2004 kommer att förverkligas och det ankommer därför på den nationella domstolen att med stöd av exakta statistiska uppgifter eller på annat sätt, undersöka huruvida de behöriga myndigheterna använder den behörighet de getts genom denna lag på ett lämpligt sätt och med iakttagande av öppna och objektiva kriterier för att på ett konsekvent och systematiskt sätt nå det avsedda målet att skydda folkhälsan i hela det berörda området.
- 57 Mot bakgrund av det ovan anförda ska tolkningsfrågorna besvaras på följande sätt: Artikel 49 FEUF ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en sådan regional lagstiftning som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, som begränsar möjligheten att utfärda tillstånd att öppna nya optikerbutiker, genom att det däri föreskrivs att
- det i varje geografiskt område i princip endast är möjligt att etablera en optikerbutik per 8 000 invånare, och
 - varje ny optikerbutik i princip måste iaktta ett avstånd på minst 300 meter från redan etablerade optikerbutiker.

Detta gäller under förutsättning att de behöriga myndigheterna använder den behörighet de getts genom denna lag på ett lämpligt sätt och med iakttagande av öppna och objektiva kriterier för att på ett konsekvent och systematiskt sätt nå det avsedda målet att skydda folkhälsan i hela det berörda området. Det ankommer på den nationella domstolen att kontrollera att så är fallet.

Rättegångskostnader

- 58 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (fjärde avdelningen) följande:

Artikel 49 FEUF ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en sådan regional lagstiftning som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, som begränsar möjligheten att utfärda tillstånd att öppna nya optikerbutiker, genom att det däri föreskrivs att

- det i varje geografiskt område i princip endast är möjligt att etablera en optikerbutik per 8 000 invånare, och
- varje ny optikerbutik i princip måste iaktta ett avstånd på minst 300 meter från redan etablerade optikerbutiker.

Detta gäller under förutsättning att de behöriga myndigheterna använder den behörighet de getts genom denna lag på ett lämpligt sätt och med iakttagande av öppna och objektiva kriterier för att på ett konsekvent och systematiskt sätt nå det avsedda målet att skydda folkhälsan i hela det berörda området. Det ankommer på den nationella domstolen att kontrollera att så är fallet.

Underskrifter