



## Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (четвърти състав)

26 септември 2013 година \*

„Членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС — Свобода на установяване — Обществено здраве — Оптици — Регионално законодателство, което изисква разрешение за откриването на нови оптики — Демографски и географски ограничения — Обосноваване — Годност за постигане на преследваната цел — Съгласуваност — Пропорционалност“

По дело C-539/11

с предмет преюдициално запитване, отправено от Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana (Италия) с акт от 13 юли 2011 г., постъпил в Съда на 21 октомври 2011 г., в рамките на производство по дело

**Ottica New Line di Accardi Vincenzo**

срещу

**Comune di Campobello di Mazara,**

в присъствието на

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

СЪДЪТ (четвърти състав),

състоящ се от: г-н L. Bay Larsen, председател на състав, г-н J. Malenovský (докладчик), г-н U. Lohmus, г-н M. Safjan и г-жа A. Prechal, съдии,

генерален адвокат: г-н N. Jääskinen,

секретар: г-н A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

- за чешкото правителство, от г-н M. Smolek и г-н T. Müller, в качеството на представители,
- за испанското правителство, от г-н S. Martínez-Lage Sobredo, в качеството на представител,
- за нидерландското правителство, от г-жа C. Wissels и г-н J. Langer, в качеството на представители,

\* Език на производството: италиански.

— за Европейската комисия, от г-н I. Rogalski и г-жа D. Recchia, в качеството на представители,  
след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от  
30 януари 2013 г.,

постанови настоящото

### Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС.
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между Ottica New Line di Accardi Vincenzo (наричано по-нататък „Ottica New Line“) и Comune di Campobello di Mazara (Италия) по повод на решение на последната, с което разрешава на Fotottica Media Visione di Luppino Natale Fabrizio e C. s.n.c. (наричано по-нататък „Fotottica“) да упражнява трайно дейността оптик на територията на тази община.

### Правна уредба

#### *Правото на Съюза*

- 3 Съгласно съображение 22 от Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 г. относно услугите на вътрешния пазар (ОВ L 376, стр. 36; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 58, стр. 50):

„Изключването на здравеопазването от обхвата на настоящата директива следва да включва здравните и фармацевтични услуги, оказвани от професионалисти в сферата на здравеопазването на пациенти при оценка, поддържане или възстановяване състоянието на тяхното здраве, когато тези дейности са включени в рамките на регулирана здравна професия в държавата членка, където се предоставят“.

- 4 Член 1, параграф 1 от тази директива гласи:

„Настоящата директива установява общи разпоредби за улесняване упражняването на свободата на установяване за доставчиците на услуги и свободното движение на услуги, като същевременно се запазва високото качество на услугите“.

- 5 Член 2, параграф 2, буква е) от посочената директива предвижда:

„Настоящата директива не се прилага спрямо следните дейности:

[...]

- е) здравни услуги, независимо дали са предоставени чрез здравни заведения, и независимо от начина, по който са организирани и финансирани на национално ниво, и дали са публични или частни“.
- 6 В глава III от същата директива, която се отнася до свободата на установяване за доставчиците, е включен член 15, параграф 2, съгласно който държавите членки проверяват дали техните правни системи поставят достъпа до или упражняването на дейност по предоставянето на услуга в зависимост от спазването на количествени или териториални ограничения, особено под формата на лимити, фиксирани в съответствие с население или минимално географско

разстояние между доставчиците. Съгласно параграф 3 от тази разпоредба държавите членки удостоверяват, че тези изисквания отговарят на условията за недискриминация, необходимост и пропорционалност.

### *Италианското право*

- 7 По смисъла на член 1 от Регионален закон № 12 от 9 юли 2004 г. относно правилата за упражняване на дейността оптик и за изменение на Регионален закон № 28 от 22 февруари 1999 г. (*legge regionale* № 12 „Disciplina dell’esercizio dell’attività di ottico e modifica alla legge regionale 22 febbraio 1999, № 28“) (*Gazzetta ufficiale della Regione Siciliana* № 30 от 16 юли 2004 г., наричан по-нататък „Регионален закон № 12/2004“):

„1. За издаване на разрешение за упражняване на дейността оптик компетентният общински орган взема предвид, освен вписването на лицето в специалния регистър по член 71 от Регионален закон № 25 от 1 септември 1993 г., и съотношението между жителите и оптиките с оглед осигуряване на разумно разпределение на предлагането на територията. За подобно съотношение се счита съотношението една оптика на всеки 8 000 жители. Разстоянието между две оптики не трябва да е под 300 метра. Горепосочените ограничения не се прилагат към оптиките, които се преместват от обект под наем в собствен обект или които са принудени да се преместят поради евикция или поради други обстоятелства, свързани с непреодолима сила. Не се засягат разрешенията, издадени към датата на влизане в сила на настоящия закон.

2. Когато са налице доказани изисквания от териториално естество, компетентният общински орган предвижда издаване на разрешение или прехвърляне на съществуващо разрешение при дерогация от разпоредбите на параграф 1, след като получи задължително становище от провинциалната комисия към търговската камара по член 8 от Правилника за прилагане на член 71 от Регионален закон № 25 от 1 септември 1993 г., приет с Декрет № 64 на президента на Републиката от 1 юни 1995 г.

3. Въпреки това в общините, в които броят на жителите не надхвърля осем хиляди жители, компетентният общински орган може — без да е получил становището на комисията по параграф 2 — да предостави най-много две разрешения. Не се засягат молбите, подадени преди датата на влизане в сила на настоящия закон“.

### **Спорът по главното производство и преюдициалните въпроси**

- 8 С решение от 18 декември 2009 г. *Comune di Campobello di Mazara* разрешава на *Fotottica* да създаде оптика на нейна територия.
- 9 Безспорно е, че това решение е било издадено в нарушение на член 1, параграф 1 от Регионален закон № 12/2004, тъй като установяването на въпросната оптика не е било в съответствие с условията за гъстота на населението и за минимално разстояние между оптиките, предвидени с въпросната разпоредба.
- 10 Посоченото решение е обжалвано от *Ottica New Line* пред *Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia*. С решение от 18 март 2010 г. тази юрисдикция отхвърля жалбата му, като не прилага член 1, параграф 1 от Регионален закон № 12/2004, приемайки, че той е несъвместим с правото на Съюза.
- 11 *Ottica New Line* подава въззивна жалба срещу решението на *Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia* пред запитващата юрисдикция. Последната иска да се установи дали трябва да прилагат по отношение на исканията за откриване на оптики принципите, формуирани от

Съда в Решение от 1 юни 2010 г. по дело Blanco Pérez и Chao Gómez (C-570/07 и C-571/07, Сборник, стр. I-4629). В това решение Съдът всъщност прави извода, че правото на Съюза по принцип допуска национална правна уредба, която налага върху създаването на нови аптеки ограничения, свързани с гъстотата на населението и с разстоянията между аптеките, тъй като тези ограничения могат да разпределят аптеките балансирано на националната територия, по този начин да се осигури на цялото население подходящ достъп до фармацевтично обслужване и вследствие на това да се повишат сигурността и качеството на снабдяване на населението с лекарствени продукти.

- 12 Според запитващата юрисдикция е безспорно, че професията на оптика, дори в по-голяма степен от тази на фармацевта, е доминирана от търговски съображения. От друга страна, не може напълно да се изключи според нея наличието на подобен свързан със здравеопазването интерес от въвеждането и запазването в сила на особен режим на териториално разпределение на оптиките. В това отношение запитващата юрисдикция подчертава факта, че има опасения, че при липсата на каквато и да било правна уредба оптиките биха се концентрирали само в населените места, които се считат за благоприятни от търговска гледна точка, като вследствие на това по-малко привлекателните в търговски план населени места биха се оказали с недостатъчен брой оптици.
- 13 При тези условия Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:
  - „1) Трябва ли правото на Европейския съюз в областта на свободата на установяване и на свободното предоставяне на услуги да се тълкува в смисъл, че вътрешна правна уредба — в случая член 1 от [Регионален закон № 12/2004], — която предвижда за откриването на оптики на територията на държава членка (в случая на част от посочената територия) ограничения за гъстота на населението и за разстояние между оптиките, водещи в собствен смисъл до нарушение на горепосочените основни свободи, отговаря на императивно съображение от обществен интерес, свързано с изискването за защита на здравето на човека?
  - 2) Ако отговорът на предходния въпрос е положителен, с оглед на правото на Съюза следва ли да се приеме, че предвидените от [Регионален закон № 12/2004] за откриване на оптики на територията на региона ограничения за гъстота на населението (една оптика на 8 000 жители) и за разстояние (300 метра между две оптики) са подходящи за осъществяването на целта във връзка с горепосоченото императивно съображение от обществен интерес?
  - 3) Ако отговорът на първия въпрос е положителен, с оглед на правото на Съюза следва ли да се приеме, че предвидените от [Регионален закон № 12/2004] за откриване на оптики на територията на региона ограничения за гъстота на населението (една оптика на 8 000 жители) и за разстояние (300 метра между две оптики) са пропорционални, тоест че не надхвърлят необходимото за осъществяването на целта във връзка с горепосоченото императивно съображение от обществен интерес?“.

### **По преюдициалните въпроси**

- 14 С въпросите си, които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали правото на Съюза допуска национална правна уредба като разглежданата по главното производство, която налага ограничения върху издаването на разрешения за създаването на нови оптики, като предвижда, че:

— по принцип във всяка географска зона може да се създаде само една оптика на всеки 8 000 жители и

— всяка нова оптика трябва да отговаря на изискването за минимално разстояние от вече съществуващите оптики, което по принцип е 300 метра.

### *Предварителни бележки*

- 15 На първо място, следва да се отбележи, че макар запитващата юрисдикция да се позовава в поставените въпроси както на правилата от правото на Съюза в областта на свободното предоставяне на услуги, така и на тези относно свободата на установяване, съответната правна уредба трябва да се преценява само с оглед на правилата относно свободата на установяване.
- 16 Действително, разглежданото по главното производство законодателство регламентира само условията за установяване на оптици на част от италианската територия, за целите на трайно и продължително участие на тези професионалисти в икономическия живот на въпросната държава членка. При тези условия разпоредбите относно свободното предоставяне на услуги, които могат да намерят приложение само ако тези относно свободата на установяване не се прилагат, не са релевантни (вж. по аналогия Решение от 11 март 2010 г. по дело *Attanasio Group*, C-384/08, Сборник, стр. I-2055, точка 39 и цитираната съдебна практика).
- 17 На второ място, следва да се отбележи, че Директива 2006/123 не е приложима по настоящото дело, въпреки че урежда свободата на установяване за доставчиците на услуги с произход от други държави членки, и че запитващата юрисдикция се позовава на нея.
- 18 Действително, от член 2, параграф 2, буква е) от тази директива, в светлината на съображение 22 от нея, е видно, че тя не се прилага спрямо здравните услуги, оказвани от професионалисти в сферата на здравеопазването на пациенти при оценка, поддържане или възстановяване състоянието на тяхното здраве, когато тези дейности са включени в рамките на регулирана здравна професия в държавата членка, където се предоставят услугите.
- 19 От една страна обаче, Съдът вече е постановил, че консултирането с квалифициран оптик и извършването от него услуги могат да намалят някои здравни рискове и така да осигурят защитата на общественото здраве (вж. в този смисъл Решение от 2 декември 2010 г. по дело *Ker-Optika*, C-108/09, Сборник, стр. I-12213, точка 64).
- 20 От друга страна, запитващата юрисдикция посочва, че разглежданите по главното производство оптици не само доставят, контролират и адаптират средствата за корекция на проблеми на зрението, но и могат сами да коригират проблеми на зрението, като използват средствата за зрителна корекция, или да действат за предотвратяване на смущения в зрението. Както обаче отбелязва генералният адвокат в точки 20 и 21 от заключението си, когато оптик има разрешение да извършва прегледи на зрението, да измерва остротата му, да определя и контролира необходимата зрителна корекция, да открива смущения в зрението и да лекува нарушенията в него посредством оптични средства за корекцията му, да съветва клиентите в това отношение и да ги насочва към специалист офталмолог, той упражнява дейност, попадаща в обхвата на защитата на общественото здраве. За сметка на това, когато оптикът упражнява дейности от техническо естество, като например сглобяването на рамката или ремонта на очилата, и продава продукти, които не попадат в обхвата на лечението на смущения в зрението в собствен смисъл, като продажбата на слънчеви очила без диоптрични стъкла или продукти за поддръжка, той упражнява търговска дейност, която не би могла да се обвърже със защитата на общественото здраве.
- 21 По-нататък запитващата юрисдикция посочва, че дейността „оптик“ в Италия е регулирана професия.

- 22 При тези условия в съответствие с член 2, параграф 2, буква е) от Директива 2006/123 разглежданите по главното производство дейности на оптиците са изключени от нейното приложно поле.
- 23 От това следва, че разглежданите по главното производство ограничения трябва да бъдат преценени само с оглед на тяхната съвместимост с Договора за функционирането на ЕС, и по-точно с член 49 от него.
- 24 На трето място, следва да се припомни, че съгласно член 168, параграф 7 ДФЕС в тълкуването му, дадено в практиката на Съда, правото на Съюза не засяга правомощието на държавите членки да приемат разпоредби, предназначени да организират здравните услуги. Въпреки това при упражняване на тези правомощия държавите членки трябва да спазват правото на Съюза, и по-конкретно разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС относно свободата на установяване, които съдържат забрана за държавите членки да въвеждат или оставят в сила необосновани ограничения за упражняването на тази свобода в областта на здравеопазването (вж. в този смисъл Решение от 19 май 2009 г. по дело *Apothekerkammer des Saarlandes* и др., C-171/07 и C-172/07, Сборник, стр. I-4171, точка 18, както и Решение по дело *Blanco Pérez* и *Chao Gómez*, посочено по-горе, точка 43).

*По наличието на ограничение на свободата на установяване*

- 25 В съответствие с постоянната съдебна практика ограничение по смисъла на член 49 ДФЕС представлява всяка национална мярка, която, макар и приложима без дискриминация с оглед на гражданството, може да затрудни или да направи по-малко привлекателно упражняването от гражданите на Съюза на гарантираната от Договора свобода на установяване (Решение от 21 април 2005 г. по дело Комисия/Гърция, C-140/03, Recueil, стр. I-3177, точка 27, както и Решение по дело *Blanco Pérez* и *Chao Gómez*, посочено по-горе, точка 53).
- 26 В тази категория по-специално попада национална правна уредба, която обуславя установяването на доставчик на услуги от друга държава членка от получаването на предварително разрешение, тъй като същата може да възпрепятства упражняването от такъв доставчик на свободата на установяване, като му попречи да упражнява свободно дейността си чрез постоянен обект. Всъщност, от една страна, споменатият доставчик рискува да понесе допълнителните административни и финансови тежести, които предполага издаването на подобно разрешение. От друга страна, системата с предварително разрешение изключва от упражняването на дейност като самостоятелно заето лице икономически оператори, които не отговарят на предварително определени изисквания, чието спазване е условие за издаването на разрешението (Решение от 10 март 2009 г. по дело *Hartlauer*, C-169/07, Сборник, стр. I-1721, точки 34 и 35, както и Решение по дело *Blanco Pérez* и *Chao Gómez*, посочено по-горе, точка 54).
- 27 Освен това, когато национална правна уредба подчинява упражняването на дейност на условие, свързано с икономическите или социални нужди от тази дейност, тя представлява ограничение, доколкото ограничава броя на доставчиците на услуги (Решение по дело *Hartlauer*, точка 36, както и Решение по дело *Blanco Pérez* и *Chao Gómez*, точка 55, посочени по-горе).
- 28 Що се отнася до спора по главното производство, първо, следва да се отбележи, че Регионален закон № 12/2004 подчинява създаването на нова оптика на издаването на предварително административно разрешение.

- 29 На второ място, тази правна уредба взема предвид съотношението между гъстота на населението и брой оптики, с цел да осигури рационално разпределение на предлагането на дадената територия. Следователно, като позволява създаването само на ограничен брой оптики на дадена територия, посочената правна уредба ограничава достъпа на оптиците до упражняването на икономическата им дейност на същата територия.
- 30 Трето, разглежданото по главното производство законодателство може да попречи на оптиците да избират свободно мястото, където да упражняват независимата си икономическа дейност, доколкото кандидатите за откриване на оптика са задължени да се съобразяват с изискването за минимално разстояние от 300 метра от вече съществуващите оптики.
- 31 В този смисъл подобни правила затрудняват и правят по-малко привлекателно упражняването на дейност чрез постоянен обект от страна на оптици от други държави членки на италианска територия.
- 32 Следователно регионална правна уредба като разглежданата в главното производство представлява ограничение на свободата на установяване по смисъла на член 49 ДФЕС.

*По обосноваването на ограничението на свободата на установяване*

- 33 Съгласно постоянната съдебна практика ограниченията на свободата на установяване, които се прилагат без дискриминация с оглед на гражданството, могат да бъдат обосновани с императивни съображения от общ интерес, при условие че са в състояние да гарантират осъществяването на преследваната цел и че не надхвърлят необходимото за постигането на тази цел (вж. Решение по дело Hartlauer, посочено по-горе, точка 44, както и Решение по дело Apothekerkammer des Saarlandes и др., точка 25).
- 34 В това отношение от член 52, първа алинея ДФЕС произтича, че ограниченията на свободата на установяване могат да бъдат обосновани от общата цел за защита на общественото здраве (вж. в този смисъл Решение по дело Hartlauer, посочено по-горе, точка 46, както и Решение по дело Apothekerkammer des Saarlandes и др., точка 27).
- 35 От практиката на Съда впрочем е видно, че тази обща цел може да е насочена по-конкретно към гарантиране на балансирано разпределение на доставчици на здравни услуги на националната територия (вж. в този смисъл Решение по дело Blanco Pérez и Chao Gómez, посочено по-горе, точки 64, 70 и 78).
- 36 В преследването на тази цел установяването на такива доставчици, като например аптеките, може да бъде предмет на планиране. То може да се прояви под формата на предварително разрешение за откриването на аптека, когато се окаже необходимо за преодоляването на евентуални празноти в достъпа до здравни услуги и за избягване на учредяването на дублиращи се структури, така че да бъде осигурено медицинско обслужване, което да се адаптира към нуждите на населението, да покрива цялата територия и да взема предвид географски изолираните райони или районите, намиращи се в неблагоприятно положение поради други причини (вж. в този смисъл Решение по дело Blanco Pérez и Chao Gómez, посочено по-горе, точка 70).
- 37 Тези принципи изглежда могат да се пренесат и към откриването на оптика, доколкото, както бе подчертано в точка 20 от настоящото решение, разглежданите в главното производство оптици предоставят услуги по оценка, поддържане и възстановяване на здравословното състояние на пациентите, така че тези услуги попадат в обхвата на защитата на общественото здраве.

- 38 Разглежданата по главното производство правна уредба въвежда мерки за планиране във връзка с откриването на оптики в целия регион Сицилия. Тя съдържа две основни правила, а именно правилото, че е разрешено откриването само на една оптика на 8 000 жители, и правилото, налагащо изискването за минимално разстояние от 300 метра между две оптики.
- 39 Безспорно е най-напред, че Регионален закон № 12/2004 се прилага без дискриминация с оглед на гражданството.
- 40 По-нататък, що се отнася до правилото, че е разрешено откриването само на една оптика на 8 000 жители, Съдът вече е постановил, че националните органи могат да вземат мерки, за да предотвратят риска доставчиците на здравни услуги да се съсредоточат на места, които се считат за привлекателни, на съответната територия. Следователно националните органи могат да приемат с оглед на този риск правна уредба, която предвижда, че може да се установи само един доставчик на здравни услуги в зависимост от определена гъстота на населението, тъй като това правило цели да насърчи установяването на такива доставчици в части от националната територия, които изпитват недостиг в достъпа до здравни услуги (вж. в този смисъл Решение по дело Blanco Pérez и Chao Gómez, точки 72—77).
- 41 При тези условия правилото, че може да се открие само една оптика на определен брой жители, е в състояние да улесни балансираното разпределение на оптиките на съответната територия и така да гарантира на цялото население подходящ достъп до предлаганите от оптиците услуги.
- 42 Накрая, що се отнася до правилото, налагащо минимално разстояние между две оптики, от практиката на Съда произтича, че това изискване, заедно с правилото, споменато в предходната точка, води до по-голяма увереност у пациентите, че на свое разположение ще имат намиращ се в близост доставчик на здравни услуги, и по този начин допринася и за по-добра защита на общественото здраве на дадената територия (вж. в този смисъл Решение по дело Blanco Pérez и Chao Gómez, точки 81 и 82).
- 43 Същевременно трябва да се уточни, че поначало не е задължително клиентите да получават бързо, и още по-малко незабавно, оптични продукти. От това следва, че нуждата от бърз достъп до тези продукти е по-малка от тази, която е характерна за доставката на редица лекарствени продукти, така че интересът, свързан с близостта на оптиките, не е толкова силно проявен, колкото е доминиращият в областта на разпространението на лекарствени продукти.
- 44 При това положение следва да се припомни, че държавите членки трябва да решат какво равнище на защита възнамеряват да гарантират за общественото здраве и по какъв начин следва да се постигне това равнище. Тъй като тази степен може да бъде различна в различните държави членки, на последните следва да се признае свобода на преценка (вж. в този смисъл Решение по дело Apothekerkammer des Saarlandes и др., посочено по-горе, точка 19 и Решение по дело Blanco Pérez и Chao Gómez, посочено по-горе, точка 44).
- 45 При прилагането обаче на тази свобода на преценка държавите членки могат да организират планиране на оптиките по начин, сравним с предвидения за разпределението на аптеките, и то въпреки различията, които съществуват между тези два вида здравни услуги.
- 46 При тези условия следва да се констатира, че национална правна уредба като разглежданата в главното производство по принцип е в състояние да постигне общата цел за защита на общественото здраве, и в частност целите да осигури балансирано разпределение на оптиките на националната територия и да гарантира бърз достъп до тях.
- 47 С оглед на изложеното е необходимо също така начинът, по който Регионален закон № 12/2004 преследва тези цели, да бъде последователен. Всъщност съгласно практиката на Съда отделните приложими норми, както и цялото национално законодателство са в състояние да гарантират



осъществяването на изтъкнатата цел единствено ако действително отговарят на грижата за съгласуваното ѝ и систематично постигане (вж. в този смисъл Решение по дело Hartlauer, посочено по-горе, точка 55, както и Решение по дело Apothekerkammer des Saarlandes и др., посочено по-горе, точка 42).

- 48 В това отношение в крайна сметка националният съд, който единствен е компетентен да преценява фактите по спора в главното производство и да тълкува приложимото национално законодателство, трябва да определи дали и в каква степен Регионален закон № 12/2004 отговаря на тези изисквания (вж. в този смисъл Решение от 13 юли 1989 г. по дело Rinner-Kühn, 171/88, Recueil, стр. 2743, точка 15 и Решение от 23 октомври 2003 г. по дело Schönheit и Becker, C-4/02 и C-5/02, Recueil, стр. I-12575, точки 82 и 83).
- 49 Същевременно Съдът, от който се иска да предостави полезен отговор на националната юрисдикция, е компетентен да ѝ даде указания, изведени от преписката по делото по главното производство и от представените пред него писмени и устни становища, като тези указания са от такова естество, че да позволят на националната юрисдикция да се произнесе (Решение от 20 март 2003 г. по дело Kutz-Bauer, C-187/00, Recueil, стр. I-2741, точка 52 и Решение по дело Schönheit и Becker, посочено по-горе, точка 83).
- 50 За тази цел следва най-напред да се отбележи, че член 1, параграфи 1—3 от Регионален закон № 12/2004 определя условия, които се различават, от една страна, за общини, в които пребивават до 8000 жители, и от друга страна, за онези, които надхвърлят този праг. Действително, не е изключено общини, числящи се към първата категория, да са до голяма степен свободни да разрешат откриването на две оптики на своя територия, докато тези, принадлежащи към втората категория, да могат да предоставят такова разрешение само ако са налице „доказани териториални изисквания“ и ако тези общини са получили предварителното и задължително становище на комисия.
- 51 Такава правна уредба обаче създава опасност да се стигне до неравен достъп до откриването на оптики в различните зони на съответния регион. По-конкретно, както подчертава генералният адвокат в точка 82 от заключението си, в общините с население между 8 000 и 16 000 жители — многобройни според запитващата юрисдикция — такава правна уредба би могла да има за последица да ограничи прекомерно този достъп.
- 52 Рискът от неравен достъп до откриването на оптики се усилва впрочем от обстоятелството, посочено в акта за преюдициално запитване, че общинските органи разполагат със значително право на преценка, тъй като условието, свързано с „доказаните териториални изисквания“, не е очертано посредством по-точни нормативни критерии.
- 53 Освен това компетентните органи могат да разрешат откриването на допълнителна оптика само след получаване на задължителното становище на комисия към Търговската камара, която се състои, съгласно представените на Съда доказателства, от представители на оптиците, представени на пазара, а именно преки конкуренти на оптиците, кандидатстващи за откриването на оптика.
- 54 В тези условия при прилагането на Регионален закон № 12/2004 възниква рискът да не се осигури балансирано разпределение на оптиките на цялата засегната територия и следователно равностойно равнище на защита на общественото здраве на цялата тази територия.
- 55 Този регионален закон повдига още един подобен въпрос, що се отнася до общините, в които пребивават до 8000 жители. Действително не е изключено в тези общини компетентните органи да се ползват с почти неограничено дискреционно право да разрешат — или откажат —

откриването на втора оптика. Следователно в този контекст не съществува никаква гаранция, че откриването на втора оптика ще бъде разрешено, дори и в конкретния случай изискванията за защита на общественото здраве да го налагат.

- 56 С оглед на изложеното, тъй като Съдът не е в състояние а priori нито да презумира, нито да изключи реализирането на горепосочените рискове, свързани с прилагането на Регионален закон № 12/2004, националната юрисдикция трябва да изследва с помощта на точни статистически данни или с други средства дали компетентните органи се ползват по подходящ начин, спазвайки прозрачни и обективни критерии, от предоставените в този закон правомощия, за да постигнат по съгласуван и систематичен начин преследваните цели за защита на общественото здраве на цялата засегната територия.
- 57 Предвид изложеното на поставените въпроси следва да се отговори, че член 49 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че допуска регионална правна уредба като разглежданата в главното производство, която налага ограничения върху издаването на разрешения за създаването на нови оптики, като предвижда, че:
- по принцип във всяка географска зона може да се създаде само една оптика на всеки 8 000 жители, и
  - всяка нова оптика трябва да отговаря на изискването за минимално разстояние от вече съществуващите оптики, което по принцип е 300 метра,

доколкото компетентните органи се ползват по подходящ начин от предоставените в съответната правна уредба правомощия, за да постигнат по съгласуван и систематичен начин преследваните от същата цели за защита на общественото здраве на цялата дадена територия, което националният съд трябва да провери.

### **По съдебните разноски**

- 58 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (четвърти състав) реши:

**Член 49 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че допуска регионална правна уредба като разглежданата в главното производство, която налага ограничения върху издаването на разрешения за създаването на нови оптики, като предвижда, че:**

- по принцип във всяка географска зона може да се създаде само една оптика на всеки 8 000 жители, и
- всяка нова оптика трябва да отговаря на изискването за минимално разстояние от вече съществуващите оптики, което по принцип е 300 метра,

**доколкото компетентните органи се ползват по подходящ начин, спазвайки прозрачни и обективни критерии, от предоставените в съответната правна уредба правомощия, за да постигнат по съгласуван и систематичен начин преследваните от същата цели за защита на общественото здраве на цялата дадена територия, което националният съд трябва да провери.**

Подписи