



# Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS  
NILO JÄÄSKINEN  
30 päivänä tammikuuta 2013<sup>1</sup>

**Asia C-539/11**

**Ottica New Line di Accardi Vincenzo  
vastaan  
Comune di Campobello di Mazara**

(Ennakkoratkaisupyyntö – Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana (Italia))

Optikkotoiminta — Sijoittautumisvapaus — Kansanterveys — SEUT 49 artikla — Alueellinen lainsäädäntö, jonka mukaan uusien optikkoliikkeiden avaaminen on luvanvaraista — Väestömäärään liittyvät ja maantieteelliset rajoitukset — Oikeuttaminen — Kyky saavuttaa tavoiteltu päämäärä — Oikeasuhteisuus

1. Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana (Italia) tiedustelee ennakkoratkaisupyyntönsä unionin tuomioistuimelta, onko unionin oikeuden kanssa ristiriidassa pääasiassa kyseessä olevan kaltainen alueellinen säännöstö, jolla uusien optikkoliikkeiden sijoittautumiselle asetetaan väestötiheyttä ja liikkeiden välistä etäisyyttä koskevia ehtoja.
2. Ennakkoratkaisukysymykset on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Ottica New Line di Accardi Vincenzo (jäljempänä Ottica New Line) ja comune di Campobello di Mazara ja joka koskee viimeksi mainitun päätöstä myöntää Fotottica Media Vision di Luppino Natale Fabrizio e C. Snc -nimiselle yritykselle (jäljempänä Fotottica) lupa harjoittaa luonteeltaan pysyvää optikkotoimintaa kunnan alueella sijaitsevassa toimipaikassa.
3. Käsiteltävänä oleva asia kuuluu sellaisten oikeuskäytännössä jo käsiteltyjen asioiden joukkoon, joissa on kysymys kansallisista toimenpiteistä, joilla lupajärjestelmää soveltamalla rajoitetaan sijoittautumisvapautta kansanterveyteen liittyvien ammattien yhteydessä.<sup>2</sup> On syytä muistuttaa, että oikeuskäytännössä on jo tutkittu optikkotoiminnan erityispiirteitä ja todettu, että ne eroavat yksinomaan kansanterveyden suojelemiseen tarkoitetuista palveluista.<sup>3</sup> Nyt käsiteltävässä asiassa unionin tuomioistuimen on täsmennettävä, ovatko – ja missä määrin – yhdistetyissä asioissa Blanco Pérez ja Chao Gómez<sup>4</sup> vahvistetut apteekkien perustamista koskevat periaatteet sovellettavissa optikkoliikkeisiin.

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — Yhdistetyt asiat C-570/07 ja C-571/07, Blanco Pérez ja Chao Gómez, tuomio 1.6.2010 (Kok., s. I-4629). Ks. myös asia C-140/03, komissio v. Kreikka, tuomio 21.4.2005 (Kok., s. I-3177); asia C-169/07, Hartlauer, tuomio 10.3.2009 (Kok., s. I-1721); asia C-84/11, Susisalo ym., tuomio 21.6.2012; asia C-563/08, Sáez Sánchez ja Rueda Vargas, määräys 6.10.2010, ja asia C-315/08, Grisoli, määräys 29.2.2011.

3 — Asia C-271/92, LPO, tuomio 25.5.1993 (Kok., s. I-2899); asia C-108/96, Mac Quen ym., tuomio 1.2.2001 (Kok., s. I-837); asia C-140/03, komissio v. Kreikka, tuomio 21.4.2005 (Kok., s. I-3177) ja asia C-108/09, Ker-Optika, tuomio 2.12.2010 (Kok., s. I-12213).

4 — Ks. em. yhdistetyt asiat Blanco Pérez ja Chao Gómez.

## I Asiaa koskevat oikeussäännöt

### A Unionin oikeus

4. Direktiivin 2006/123/EY<sup>5</sup> johdanto-osan 22 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Tämän direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät terveydenhuollosta terveydenhuolto- ja apteekkipalvelut, joita terveydenhuollon ammattilaiset tarjoavat potilailleen näiden terveydentilan arvioimiseksi, säilyttämiseksi tai palauttamiseksi silloin, kun näiden toimintojen harjoittaminen jäsenvaltiossa, jossa palvelu tarjotaan, on sallittu vain säänneltynä terveydenhuollon ammattina.”

5. Mainitun direktiivin 1 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä vahvistetaan yleissäännökset, joiden avulla edistetään palveluntarjoajien sijoittautumisvapautta ja palvelujen vapaata liikkuvuutta niin, että samalla taataan palvelujen korkea laatu.”

6. Direktiivin 2006/123 2 artiklan 2 kohdan f alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Direktiiviä ei sovelleta seuraaviin toimiin:

--

f) terveydenhuoltopalvelut riippumatta siitä, tuotetaanko ne terveydenhuollon toimintayksiköissä, miten ne on organisoitu tai rahoitettu kansallisesti ja ovatko ne julkisia vai yksityisiä.”

### B Kansallinen lainsäädäntö

7. Optikkotoiminnan harjoittamisen sääntelystä ja 22.2.1999 annetun alueellisen lain nro 28 muuttamisesta 9.7.2004 annetun Sisilian alueellisen lain nro 12 (legge regionale siciliana del 9 luglio 2004, n. 12 recante ”Disciplina dell’esercizio dell’attività di ottico e modifica alla legge regionale 22 febbraio 1999, n. 28”, jäljempänä alueellinen laki nro 12/2004) 1 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Optikkotoiminnan harjoittamista koskevaa lupaa myöntäessään toimivaltainen kunnan viranomaisena ottaa huomioon paitsi sen, onko hakija merkitty 1.9.1993 annetun alueellisen lain nro 25 71 §:n mukaiseen erityisrekisteriin, myös asukasluvun ja optikkoliikkeiden määrän välisen suhteen, jotta varmistetaan, että tarjonta jakaantuu alueella järkevästi. Suhteeksi määritetään yksi optikkoliike jokaista 8 000 asukkaan väestöryhmää kohti. Kahden optikkoliikkeen välisen etäisyyden on oltava vähintään 300 metriä. Edellä mainittuja rajoja ei sovelleta liikkeisiin, jotka siirtyvät vuokratiloista omistustiloihin tai joiden on pakko muuttaa hädän vuoksi tai muista ylivoimaisista syistä. Tämä säännös ei vaikuta lupiin, jotka on myönnetty ennen tämän lain voimaantuloa.

2. Jos todistettavaa alueellista tarvetta ilmenee, toimivaltainen kunnan viranomaisena voi myöntää luvan tai siirtää olemassa olevan luvan 1 momentin säännöksistä poiketen saatuaan ensin pakollisen lausunnon 1.9.1993 säädetyin alueellisen lain nro 25 71 §:n täytäntöönpanoasetuksen, joka julkaistiin 1.6.1995 annetulla presidentin asetuksella nro 64, 8 §:ssä tarkoitettua kauppakamarin yhteydessä toimivalta maakunnalliselta lautakunnalta.

5 — Palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/123/EY (EUVL L 376, s. 36).

3. Kunnissa, joissa vakinaisesti asuvan väestön määrä ei ylitä 8 000 asukkaan rajaa, toimivaltainen kunnan viranomaisena voi kuitenkin ilman 2 momentissa tarkoitettua lautakunnan lausuntoa myöntää enintään kaksi lupaa. Tämä säännös ei vaikuta hakemuksiin, jotka on tehty ennen tämän lain voimaantuloa.”

## II Pääasian tosiseikat, ennakkoratkaisukysymykset ja asian käsittely unionin tuomioistuimessa

8. Comune di Campobello di Mazara antoi 18.12.2009 tekemällään päätöksellä Fototticalle luvan perustaa optikkoliike kunnan alueelle. Ennakkoratkaisupyyntöä ilmenee, että kyseinen 18.12.2009 annettu päätös on alueellisen lain nro 12/2004 1 §:n 1 momentin vastainen, koska kyseisen optikkoliikkeen sijoittautumisessa ei noudatettu mainitussa säännöksessä säädettyjä väestötiheyttä ja optikkoliikkeiden välistä etäisyyttä koskevia ehtoja.

9. Ottica New Line valitti edellä mainitusta päätöksestä Tribunale amministrativo regionale per la Siciliaan. Kyseinen tuomioistuin hylkäsi valituksen 18.3.2010 antamallaan päätöksellä jätettyään soveltamatta alueellisen lain nro 12/2004 1 §:n 1 momenttia, koska se katsoi, että tämä säännös oli ristiriidassa unionin oikeuden kanssa.

10. Ottica New Line valitti viimeksi mainitusta päätöksestä ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen, joka haluaa selvennyksen siihen, voidaanko edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Blanco Pérez ja Chao Gómez annetussa tuomiossa esitetyjä periaatteita soveltaa optikkoliikkeiden perustamiseen. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan on kiistatonta, että taloudelliset näkökohdat vaikuttavat optikon ammattiin vielä selvemmin kuin apteekkarin ammattiin. Kuitenkaan ei voida sulkea kokonaan pois mahdollisuutta, että optikkoliikkeiden alueellista jakaantumista koskevan erityisjärjestelmän käyttöönottoon ja ylläpitoon liittyy vastaavaa terveyttä koskeva etu.

11. Näin ollen Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- ”1) Onko sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta koskevaa – – unionin oikeutta tulkittava niin, että kansallisen lainsäädännön – tässä tapauksessa Sisilian autonomisen alueen lain nro 12/2004 1 § –, jolla optikkoliikkeiden perustamiselle jäsenvaltion alueelle (tai nyt tarkasteltavassa tapauksessa osaan kyseistä aluetta) asetetaan edellytykseksi väestötiheyttä ja liikkeiden välistä etäisyyttä koskevia rajoja, jotka periaatteessa loukkaisivat edellä mainittuja perusvapauksia, vastaa ihmisten terveyden suojelemiseen liittyvää yleisen edun mukaista pakottavaa syytä?
- 2) Jos edelliseen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko – – Sisilian autonomisen alueen laissa nro 12/2004 säädettyä väestötiheyttä koskevaa rajaa (yksi liike 8 000:ta asukasta kohti) ja etäisyyttä koskevaa rajaa (300 metriä kahden liikkeen välillä), jotka koskevat optikkoliikkeiden perustamista alueelle, pidettävä unionin oikeuden perusteella asianmukaisina edellä mainittua yleisen edun mukaista pakottavaa syytä vastaavan tavoitteen saavuttamiseksi?
- 3) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, ovatko – – Sisilian autonomisen alueen laissa nro 12/2004 säädetty väestötiheyttä koskeva raja (yksi liike 8 000:ta asukasta kohti) ja etäisyyttä koskeva raja (300 metriä kahden liikkeen välillä), jotka koskevat optikkoliikkeiden perustamista alueelle, unionin oikeuden perusteella oikeasuhteisia – toisin sanoen eivät liian ankaria – edellä mainittua yleisen edun mukaista pakottavaa syytä vastaavan tavoitteen saavuttamiseksi?”

12. Kyseinen ennakkoratkaisupyyntö kirjattiin saapuneeksi unionin tuomioistuimeen 21.10.2011. Tšekki, Espanjan ja Alankomaiden hallitukset sekä Euroopan komissio ovat esittäneet kirjallisia huomautuksia.

### III Ennakkoratkaisupyyntöön tutkittavaksi ottaminen

13. Aluksi huomautan, että kaikki pääasiaan liittyvät seikat rajoittuvat yhteen ainoaan jäsenvaltioon, vieläpä yhdelle ainoalle alueelle. Koska asialla ei ole rajat ylittävää luonnetta, ennakkoratkaisupyyntö voitaisiin jättää tutkimatta.

14. On nimittäin selvää, että EUT-sopimuksen sijoittautumisvapautta koskevia määräyksiä ei sovelleta tilanteeseen, johon liittyvät seikat rajoittuvat kaikki yhden ainoan jäsenvaltion alueelle.<sup>6</sup>

15. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan vastaus tämän kaltaiseen kysymykseen voi kuitenkin olla ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle hyödyllinen erityisesti tilanteessa, jossa sillä on kansallisen oikeuden nojalla velvollisuus myöntää kyseisen valtion kansalaiselle samat oikeudet kuin jonkin muun jäsenvaltion kansalaisella olisi unionin oikeuden perusteella samanlaisessa tilanteessa.<sup>7</sup>

16. Tässä tapauksessa kyseisen tuomioistuimen mainitsema tilanne koskee pääasian asiayhteydessä oikeuksia, jotka muun jäsenvaltion kuin Italian tasavallan kansalainen voisi johtaa unionin oikeudesta, jos se olisi vastaavassa tilanteessa kuin Fotottica, joka haluaa perustaa optikkoliikkeen ja jota vastaan toinen optikkoliike nostaa kanteen sellaisen alueellisen lainsäädännön perusteella, jolla on luotu ennakkolupajärjestelmä, jossa luvan myöntäminen edellyttää sellaisten erityisen tiukkojen vaatimusten täyttymistä, jotka voivat rajoittaa kyseisellä yrittäjällä perussopimuksen nojalla olevia oikeuksia.

17. Koska näin ollen ei ole ilmeistä, ettei unionin oikeuden tulkitseminen olisi kansallisen tuomioistuimen ratkaisun kannalta hyödyllistä, kyseinen pyyntö on otettava tutkittavaksi.

### IV Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

#### *A Alustavat huomautukset optikkotoiminnan ominaispiirteistä*

18. Nyt käsiteltävänä oleva ennakkoratkaisupyyntö herättää lähinnä kysymyksen siitä, onko optikkotoiminnalla riittävä yhteys kansanterveyden suojelemiseen, jotta perussopimuksessa taattua sijoittautumisvapautta rajoittavia kansallisia toimenpiteitä voidaan pitää perusteltuina. Siksi tarkastelen aluksi eräitä siihen liittyviä yleisiä piirteitä.

19. Ensinnäkin haluaisin korostaa, että maiden välisistä eroista<sup>8</sup> huolimatta minusta vaikuttaa siltä, että optikon harjoittama toiminta on yleensä ”sekaluonteista”. Pääasiassa kyseessä olevan optikkotoimintaa säätelevän lainsäädännön tarkastelua varten on siten erotettava toisistaan kaksi eri seikkaa.

20. Yhtäältä on selvää, että useimmiten potilaat tai asiakkaat menevät optikkoliikkeisiin etupäässä silmälääkärin määräyksestä ostaakseen näön korjaamiseen tarkoitettuja välineitä, kuten silmälaseja tai piilolinsejä. Kun optikko saa tehdä näöntarkastuksia, mitata näön tarkkuutta, määrittää ja tarkistaa tarvittavan näön korjauksen, selvittää näköhäiriöt ja hoitaa näkövammoja optisten korjausvälineiden avulla, antaa asiakkaille tältä osin neuvoja ja ohjata nämä silmätautien erikoislääkärille, hän harjoittaa lisäksi toimintaa, joka kuuluu terveydenhuollon käsitteen piiriin ja edistää kansanterveyden suojelua.

6 — Yhdistetyt asiat C-54/88, C-91/88 ja C-14/89, Nino ym., tuomio 3.10.1990 (Kok., s. I-3537, 11 kohta); asia C-134/94, Esso Española, tuomio 30.11.1995 (Kok., s. I-4223, 17 kohta); asia C-389/05, komissio v. Ranska, tuomio 17.7.2008 (Kok., s. I-5397, 49 kohta) ja em. asia Susisalo ym., tuomion 18 kohta.

7 — Ks. mm. asia C-451/03, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, tuomio 30.3.2006 (Kok., s. I-2941, 29 kohta); yhdistetyt asiat C-94/04 ja C-202/04, Cipolla ym., tuomio 5.12.2006 (Kok., s. I-11421, 30 kohta); em. yhdistetyt asiat Blanco Pérez ja Chao Gómez, tuomion 36 kohta ja asia C-245/09, Omalet, tuomio 22.12.2010 (Kok., s. I-13771, 15 kohta).

8 — Tältä osin todettakoon, että optikkotoiminta kattaa eri jäsenvaltioissa useita ammatteja. Euroopan unionissa säänneltyjen ammattien tietokannan (saatavilla osoitteessa [http://ec.europa.eu/internal\\_market/qualifications/regprof/index.cfm](http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/regprof/index.cfm)) mukaan termi ”optikko” käsittää mm. seuraavat säännellyt ammatit: optikko (silmäoptikko), piilolasi-optikko, optometristi ja ”optical equipment maker”.

21. Toisaalta optikkoliikkeiden erikoistunut henkilökunta harjoittaa monenlaista teknistä toimintaa, kuten kehysten kokoamista, silmälasien korjausta, linssien vaihtoa ja silmälasien säätämistä. Lisäksi optikkoliikkeissä on yleensä myynnissä laaja valikoima optisia tuotteita ja asusteita, kuten aurinkolaseja, silmälasikoteloita, hoitotuotteita, sekä optisia kojeita, kuten muun muassa stereomikroskooppeja. Tässä suhteessa optikkotoiminnan kyseinen osa, jota voitaisiin luonnehtia optikkotoimintaan nähden liitännäiseksi (paraoptique) toiminnaksi, ei kuulu terveydenhuollon käsitteen piiriin ja on siten luonteeltaan kaupallista.

22. Vaikka nämä kaksi ulottuvuutta useimmiten liittyvät erottamattomasti toisiinsa, on kuitenkin mahdollista, että toiminta on pääasiallisesti tai ainoastaan liitännäistä, jos kansallinen lainsäätävä on niin valinnut. Jotta voitaisiin ottaa kantaa optikkotoiminnan luonteeseen jossakin tietyssä jäsenvaltiossa, sovellettavan kansallisen lainsäädännön mukaista optikon toimenkuvaa on tutkittava tapauskohtaisesti.

23. Haluan tässä yhteydessä muistuttaa eräistä edellä mainitussa asiassa Ker-Optika annetusta tuomiosta ilmenevistä seikoista, jotka mielestäni puhuvat ehdottamani sekamuotoisen lähestymistavan puolesta. Unionin tuomioistuin, jota oli pyydetty vastaamaan piilolinssien verkkomyynnin kiellon laillisuutta koskevaan kysymykseen, totesi kansanterveydelle aiheutuvien riskien pienenevän sillä, että asiakas tapaa pätevän optikon ja että palvelut tarjoaa pätevä optikko. Näin ollen samalla kun unionin tuomioistuin katsoi, että kyseinen säännöstö ei ollut kansanterveyden suojelutavoitteen toteuttamisen osalta suhteellisuusvaatimuksen mukainen, se totesi kuitenkin, että sallimalla piilolinssien luovuttaminen ainoastaan optikkoliikkeissä kansallisella lainsäädännöllä kyettiin ainakin takaamaan kyseisen tavoitteen toteutuminen.<sup>9</sup>

24. Samaa ajatuskulkua noudattaen yhteisöjen tuomioistuimen asiassa LPO<sup>10</sup> antamassaan tuomiossa selventämä sääntö, jonka mukaan jäsenvaltio voi vaatia, että piilolinssien luovuttamisesta vastaa pätevä henkilöstö, voitaisiin mielestäni suhteellisuusperiaatetta noudattaen ulottaa koskemaan kaikkia optisia tarvikkeita, joiden käyttämisestä voi aiheutua riskejä potilaan terveydelle. Saman käsityksen saa lisäksi sittemmin asiassa Mac Quen ym.<sup>11</sup> annetun tuomion perusteella, jonka mukaan tietyn edellytyksin on kansanterveyteen liittyvistä syistä laillista määrätä, että puhtaasti optisten näkövikojen korjaamista koskevan tutkimuksen saa suorittaa ainoastaan tiettyyn ammattikuntaan kuuluva henkilö, kuten silmälääkäri, eikä optikko, joka ei ole lääkäri.

25. Sen sijaan edellä mainitussa asiassa Ker-Optika antamassaan tuomiossa unionin tuomioistuin totesi selvästi, että itse piilolinssien myynnistä on erotettavissa sitä edeltävä potilaan fyysistä tarkastusta edellyttävä lääkärin konsultaatio. Tuomioistuin vahvisti, että kun on kyse toimenpiteestä, jonka erikoistumaton henkilö voi suorittaa tai joka voidaan mahdollisesti suorittaa tällaisen henkilön valvonnassa, optikkoliikkeiden harjoittama toiminta eroaa tästä näkökulmasta selvästi kansanterveyden suojeluun liittyvästä toiminnasta.

26. Tämä näkemys on jatkoa aikaisemmalle oikeuskäytännölle, joka koskee yleislääkärin, hammaslääkärin tai eläinlääkärin ammatin harjoittamista varten asetettua vaatimusta yhden ainoan vastaanoton pitämisestä, millä tuomioistuimen mukaan rajoitetaan sijoittautumisvapautta tavalla, jota ei voida oikeuttaa kansanterveyden suojelun pakottavilla vaatimuksilla, koska tällaisen lääkärin ei ole tarpeen olla jatkuvasti yhteydessä potilaaseen tai asiakkaaseen.<sup>12</sup> Julkisasiamies Ruiz Jarabo Colomer

9 — Ks. em. asia Ker-Optika, tuomion 64 kohta.

10 — Em. asia LPO, tuomion 11 kohta.

11 — Em. asia Mac Quen ym., tuomion 38 kohta.

12 — Asia C-351/90, komissio v. Luxemburg, tuomio 16.6.1992 (Kok., s. I-3945, 22 kohta).

on asiassa komissio vastaan Kreikka<sup>13</sup> esittämässään ratkaisuehdotuksessa perustellusti ehdottanut tämän lähestymistavan ulottamista koskemaan myös optikkoja.<sup>14</sup> Kyseisestä ratkaisuehdotuksesta on lisäksi syytä ottaa esille se, miten siinä on analysoitu kahdentyyppisiä oikeussuhteita optikkoliikkeiden yhteydessä.<sup>15</sup>

27. Näin ollen näyttää siltä, että optikkotoimintaa koskevan oikeuskäytännön mukaan kyseinen ammatti ei kokonaisuudessaan kuulu kansanterveyden suojelun piiriin sanan suppeassa merkityksessä.

28. Vaikka ennakkoratkaisukysymykset eivät nimenomaisesti koske direktiiviä 2006/123, siihen kuitenkin viitataan itse ennakkoratkaisupyyntöissä. Tarkastelematta tyhjentävästi mainitun direktiivin sovellettavuutta nyt käsiteltävään asiaan totean joka tapauksessa, että kyseistä direktiiviä sovelletaan kaikenlaisiin palveluihin, jollei sen 1–4 artiklassa luetelluista poikkeuksista muuta johdu, sellaisina kuin ne on määritelty sen 4 artiklan 1 kohdassa. Direktiivin 2006/123 2 artiklan 2 kohdan f alakohdan, luettuna yhdessä kyseisen direktiivin johdanto-osan 22 perustelukappaleen kanssa, mukaisesti terveydenhuoltopalvelut jäävät kuitenkin tietyin edellytyksin sen soveltamisalan ulkopuolelle. Kysymys on yhtäältä potilaiden terveydentilan arvioimiseen, säilyttämiseen tai palauttamiseen tarkoitetuista palveluista. Toisaalta mainitun palvelun tarjoajan on oltava jäsenvaltiossa säännellyn terveydenhuollon ammattin harjoittaja.

29. Huomautan vielä, että Italiassa optikon ammattia on pidettävä direktiivissä 2005/36/EY<sup>16</sup> tarkoitettuna säänneltyinä ammattina. Optikon ammatti kuuluu terveydenhuollon ja lastenhoidon avustavan henkilöstön koulutusta koskevan liitteessä II olevan 1 kohdan piiriin ja siten ammatteihin, joihin vaaditaan mainitun direktiivin 11 artiklan c kohdan ii alakohdassa tarkoitettu koulutus.

30. Tarkastelen esitettyjä ennakkoratkaisukysymyksiä kaikkien edellä esitettyjen toteamusten valossa.

#### *B Sijoittautumisvapauden rajoituksen olemassaolo*

31. Huomautan aluksi, että vaikka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on esittänyt unionin tuomioistuimelle kolme erillistä kysymystä, keskeisin tulkintaongelma koskee sitä, onko kyseessä olevan alueellisen säännösten kaltainen lainsäädäntö ristiriidassa unionin oikeuden kanssa. Näin ollen ehdotan, että kysymykset muotoillaan tässä mielessä uudelleen ja että niihin annetaan kaiken kattava vastaus.

32. Lisäksi pääasia koskee optikkotoiminnan harjoittamista pysyvästi, mikä tarkoittaa, että jäsenvaltiossa harjoitettu taloudellinen toiminta on vakaata ja jatkuvaa ja että se ei ole määräaikaista. Näin ollen katson siitä huolimatta, että verrattain laajasti muotoillut ennakkoratkaisukysymykset viittaavat sekä sijoittautumisvapauteen että palveluiden tarjoamisen vapauteen, että vastaus pitäisi rajoittaa koskemaan ainoastaan sijoittautumisvapauteen liittyviä ongelmia.

33. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii kysymyksillään lähinnä selvittämään, onko unionin oikeus esteenä Sisilian alueen säännösten kaltaiselle lainsäädännölle, jolla optikkoliikkeiden sijoittautumiselle asetetaan edellytykseksi väestötiheyttä ja liikkeiden välistä etäisyyttä koskevia ehtoja.

13 — Ks. em. asiassa komissio v. Kreikka annettu tuomio, jossa yhteisöjen tuomioistuin otti kantaa tutkinnon suorittaneelle optikolle asetettuun kieltoon harjoittaa useampaa kuin yhtä optikkoliikettä. Optikkoliikkeen avaaminen oli kyseessä olevan kansallisen lainsäädännön mukaan mahdollista ainoastaan sellaiselle henkilölle, jolle oli myönnetty lupa optikkona toimimiseen sekä henkilökohtainen ja luovuttamaton lupa optikkoliikkeen harjoittamiseen.

14 — Ks. ratkaisuehdotus em. asiassa komissio v. Kreikka (37 kohta).

15 — Ibid (34 kohta).

16 — Ammattipätevyyden tunnustamisesta 7.9.2005 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2005/36/EY (EUVL L 255, s. 22).

34. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 49 artiklassa asetetaan velvollisuus poistaa sijoittautumisvapauden rajoitukset. Tällaisina rajoituksina on pidettävä kaikkia toimia, joilla kielletään kyseisen vapauden käyttäminen, haitataan sitä tai tehdään se vähemmän houkuttelevaksi.<sup>17</sup>

35. Tällaisiin rajoituksiin kuuluu erityisesti säännöstö, jossa yrityksen toiseen jäsenvaltioon sijoittautumisen edellytykseksi asetetaan ennakkolupa, koska se on omiaan haittaamaan tämän yrityksen sijoittautumisvapauden käyttöä sen vuoksi, että se estää yritystä harjoittamasta vapaasti toimintaansa kiinteän toimipaikan välityksellä. Kyseiselle yritykselle voi näet yhtäältä aiheutua ylimääräisiä hallinnollisia ja taloudellisia rasitteita, joita kuhunkin tällaisen luvan myöntämiseen liittyy. Toisaalta ennakkolupajärjestelmällä tehdään itsenäisen ammatin harjoittaminen mahdottomaksi taloudellisille toimijoille, jotka eivät täytä niitä ennalta määrättyjä vaatimuksia, joiden noudattaminen on tämän luvan myöntämisen edellytyksenä.<sup>18</sup>

36. Kansallisessa säännöstössä on lisäksi kyse rajoituksesta silloin, kun siinä asetetaan toiminnan harjoittamisen edellytykseksi taloudellinen tai sosiaalinen tarve, joka tällä toiminnalla on täytettävä, koska tällaisella säännöstöllä pyritään rajoittamaan palvelujen tarjoajien määrää.<sup>19</sup>

37. Pääasiasta on todettava ensinnäkin, että kansallisen säännösten mukaan optikkoliikkeen perustaminen edellyttää toimivaltaisen kunnan viranomaisen myöntämää ennakkolupaa. Toiseksi säännöstössä sallitaan yhden optikkoliikkeen perustaminen alueen 8 000:ta asukasta kohti. Kolmanneksi kyseinen säännöstö on esteenä sille, että optikot voisivat harjoittaa itsenäistä taloudellista toimintaa vapaasti valitsemissaan toimitiloissa, koska heidän on noudatettava pääsääntöisesti 300 metrin vähimmäisetäisyyttä suhteessa jo olemassa oleviin liikkeisiin.

38. Lisäksi tämä lainsäädäntö vaikuttaa kielteisesti muiden jäsenvaltioiden optikkoyritysten haluun harjoittaa toimintaansa Sisiliassa kiinteän toimipaikan välityksellä tai jopa estää niitä tekemästä näin.

39. Vielä korostan, että vaikka pääasiassa kyseessä oleva alueellinen säännöstö ei näytä syrjivältä, sillä saatetaan välillisesti syrjiä kyseisiä toimijoita näiden kansalaisuuden perusteella.

40. Alueellisesta laista nro 12/2004 nimittäin ilmenee, että optikkoliikkeiden perustamista koskevia rajoja ei sovelleta silloin, kun kyseessä on muutto vuokratiloista optikon omistamiin tiloihin tai kun muutto on pakollinen muun muassa hädän vuoksi. On hyvin todennäköistä, että tällainen poikkeus koituu enemmän Sisilian asukkaiden kuin saaren ulkopuolelta tulevien, erityisesti muiden jäsenvaltioiden kansalaisten, eduksi.

41. Pääasioissa kyseessä olevan kaltaista alueellista säännöstöä on siis pidettävä SEUT 49 artiklassa tarkoitettuna sijoittautumisvapauden rajoituksena.

### *C Rajoituksen oikeuttaminen*

#### 1. Yleistä etua koskevan pakottavan syyn tunnistaminen

42. Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, kysymys on siitä, voidaanko ihmisten terveyden suojelemiseen perustuvaa yleistä etua koskevaa pakottavaa syytä soveltaa kyseessä olevan alueellisen lainsäädännön, jolla rajoitetaan optikkoliikkeiden perustamista, kattamalla alalla.

17 — Ks. vastaavasti em. asia Mac Quen ym., tuomion 26 kohta; asia C-79/01, Payroll ym., tuomio 17.10.2002 (Kok., s. I-8923, 26 kohta); asia C-299/02, komissio v. Alankomaat, tuomio 14.10.2004 (Kok., s. I-9761, 15 kohta) ja em. asia komissio v. Kreikka, tuomion 27 kohta.

18 — Ks. vastaavasti em. asia Hartlauer, tuomion 34 ja 35 kohta.

19 — Ibid., tuomion 36 kohta.

43. Oikeuskäytännön mukaisesti sellainen kansallinen toimenpide, joka on omiaan tekemään unionin kansalaisille vaikeammaksi tai vähemmän houkuttelevaksi käyttää perustamissopimuksessa taattuja perusvapauksia, vaikka kyseistä toimenpidettä sovellettaisiinkin ilman kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää, voi olla perusteltu yleisen edun mukaisista pakottavista syistä, jos kyseisellä toimenpiteellä voidaan saavuttaa tavoiteltu päämäärä ja jos sillä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen kyseisen päämäärän saavuttamiseksi.<sup>20</sup>

44. Kansanterveyden suojelu kuuluu kiistatta niihin yleisen edun mukaisiin pakottaviin syihin, joilla EY 46 artiklan 1 kohdan nojalla voidaan perustella sijoittautumisvapauden rajoituksia. Tällaiset rajoitukset voidaan tarkemmin sanoen oikeuttaa tavoitteella, jolla pyritään turvaamaan väestön varma ja laadukas lääkehuolto. Kyseisen yleisen tavoitteen tärkeys vahvistetaan muun muassa SEUT 168 artiklan 1 kohdassa, jonka mukaan kaikkien unionin politiikkojen ja toimintojen määrittelyssä ja toteuttamisessa varmistetaan ihmisten terveyden korkeatasoinen suojelu.<sup>21</sup>

45. Tässä suhteessa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin myöntää optikkotoiminnan ja kansanterveyden suojelua koskevan yhteisen edun välillä käsiteltävässä asiassa sellaisen yhteyden, jonka johdosta edellä mainittu sijoittautumisvapauden rajoitus saattaa olla perusteltu yleisen edun mukaisista pakottavista syistä.

46. Ennakkoratkaisupyynnössä täsmennetään tästä, että Italian lainsäädännön mukaan optikot harjoittavat terveydenhuoltoalan avustavaa toimintaa siltä osin kuin he myyvät, tarkastavat ja sovittavat näkövirheiden korjaamiseen käytettäviä apuvälineitä, kuten linsejä, silmälasinkehyksiä, piilolinsejä ja näkövammaisten apuvälineitä. Tämän lainsäädännön mukaan he voivat suorittaa yksinkertaisia näöntarkkuuden mittauksia. Jos optikko-optometristillä on tarvittava tutkintotodistus, hän voi lisäksi huolehtia näkövirheiden hoitamisesta käyttämällä korjaavia optisia apuvälineitä. Optikko-optometristi mittaa näön laatua erityisillä laitteilla ja tunnistaa näön virheet; hän sitten valitsee, määrää ja tarjoaa potilaalle sopivimman korjaavan apuvälineen ja sovittaa sen potilaan tarpeisiin. Hän myös ehkäisee näköhäiriöiden syntymistä. Optikkoliikkeiden päätoimialana on lopulta silmälasien ja piilolinssien myynti, joka toteutetaan lääkärin määräämän reseptin perusteella.

47. Huomautan kuitenkin, että tämä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen antama kuvaus perustuu 27.7.1934 annetun kuninkaan asetuksen nro 1265 tekstiin eikä riidanalaiseen Sisilian säännöstöön. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei täsmennä näiden kahden lähteen välillä mahdollisesti olevaa yhteyttä.

48. Esittämäni alustavat huomautukset huomioon ottaen olen kuitenkin taipuvainen katsomaan, että kansalliseen lainsäädäntöön perustuva käsitys optikon ammatista antaa olettaa pääasiassa kysymyksessä olevan alueellisen säännösten lähtökohtaisesti kuuluvan kansanterveyttä koskevan pakottavan syyn piiriin.

49. Kyseisellä säännöstöllä olisi kuitenkin vielä aidosti pyrittävä saavuttamaan mainittu tavoite, minkä pitäisi käydä selvästi ilmi optikon ammatin harjoittamiseen Sisiliassa sovellettavista säännöksistä. Koska yleinen kansanterveyden suojelutavoite ilmenee useilla eri tavoilla, rajoituksen oikeuttaminen nähdäkseni edellyttää nimittäin, että riidanalaisella säännöstöllä tavoitellun päämäärän ja kyseessä olevan yleisen edun mukaisen pakottavan syyn välillä on vahva ja asianmukainen yhteys.

50. Tältä osin totean heti, että valitettavasti Italian hallitus ei ole esittänyt sellaisia huomautuksia, joiden avulla voitaisiin saada hyödyllistä selvennystä Sisilian säännösten tarkoituksesta ja päämäärästä. Asianomaisen jäsenvaltion tehtävänä on osoittaa, että mahdollisesti rajoitusta merkitsevä – kansallinen tai paikallinen – toimenpide on perusteltu.

20 — Ks. mm. asia C-19/92, Kraus, tuomio 31.3.1993 (Kok., s. I-1663, Kok. Ep. XIV, s. I-177, 32 kohta).

21 — Ks. em. asia Susisalo ym., tuomion 37 kohta.



51. Kun lisäksi otetaan huomioon yhtäältä alustavissa huomautuksissa tarkastelemani optikkotoiminnan ”sekaluonteisuus” ja toisaalta se, että käsiteltävässä tapauksessa optiikka-alan infrastruktuurin suunnittelutoimenpiteet ovat luonteeltaan erityisen rajoittavia, on mielestäni sen vaatimustason, josta lähtien optikkoliikkeiden avaamista sääntelevää kansallista toimenpidettä voidaan pitää kansanterveyden suojelutavoitteen vuoksi perusteltuna, oltava korkeampi kuin tapauksissa, joissa sääntelyn kohteena oleva toiminta kokonaisuudessaan tai pääasiallisesti liittyy selvästi terveystalouden tarjoamiseen (sairaanhoito- ja sairaalapalvelut, apteekit).

52. Käsiteltävässä tapauksessa sijoittautumisvapauden rajoitus aiheutuu alueellisen lain nro 12/2004 mukaisesti yhtäältä väestömäärään liittyvästä ja toisaalta maantieteellisestä rajoituksesta.

53. Väestömäärään liittyvän rajoituksen osalta katson, että tällainen toimenpide voi edistää kansanterveyden suojelutavoitetta siltä osin kuin sen tarkoituksena on nimenomaan taata optisten tuotteiden tasapuolinen tarjonta väestölle ja optikkoliikkeiden tasapainoinen jakaantuminen Sisilian alueella. Kuten oikeuskäytännössä on jo aikaisemmin todettu, jäsenvaltiot voivat päättää, että terveydenhoitolaitokset ja -infrastruktuurit ovat suunnittelun kohteena, jotta terveystalouden saatavuus voidaan varmistaa vähemmän houkuttelevilla alueilla asettamalla tällaisen laitoksen edellytykseksi vähimmäismäärä sen hoitopiirissä olevia asukkaita.<sup>22</sup> Siksi tällainen optikkopalveluiden jakautuminen voisi auttaa varmistamaan riittävän asiakaskunnan kullekin optikkoliikkeelle.

54. Sitä vastoin en näe käsiteltävässä asiassa mitään yhteyttä maantieteellisen rajoituksen ja kansanterveyden suojelutavoitteen välillä, vaikka ensin mainittu periaatteessa voisikin osoittautua väestömäärään liittyvää rajoitusta täydentäväksi.<sup>23</sup> Tällainen rajoitus nimittäin ainoastaan rajoittaa kilpailua estämällä optikkoliikkeitä keskittymästä liiallisesti tietyille alueille (yhteen kaupunginosaan tai jopa yhteen kaupunkikeskukseen). Mielestäni tällainen tavoite on kansanterveyden suojelulle vieras.

55. Katson kuitenkin, että tällainen maantieteellinen rajoitus voisi kuulua mainitun tavoitteen piiriin sillä edellytyksellä, että se muotoillaan niin laajaksi, että se täyttää saman päämäärän kuin väestömäärään liittyvä rajoitus.<sup>24</sup> Maantieteellinen rajoitus voi yleisesti ottaen olla yhteydessä kansanterveyden suojelutavoitteeseen vain, jos se perustuu asianmukaisiin perusteisiin. Siten maantieteellinen rajoitus voi auttaa varmistamaan lääkkeiden tai optisten tuotteiden tasapainoisen tarjonnan kaupunkialueilla, vaikka maaseudulla tai esikaupungeissa sillä sitä vastoin saattaa olla ainoastaan kilpailua rajoittava vaikutus.

56. Asiakirja-aineistossa esitetyt seikat huomioon ottaen ei mielestäni ensi arviolta vaikuta siltä, että Sisilian säännösten kuuluminen kokonaisuudessaan kansanterveyden suojelutavoitteen piiriin olisi näytetty toteen. Muistutan, että optikon ammattia koskevassa oikeuskäytännössä kyseistä ammattia ei rinnasteta terveydenhoitoalan ammatteihin suppeassa mielessä.

57. Koska optikkotoimintaan voi kuulua sekä kansanterveyteen liittyviä että optikkotoimintaan nähden liitännäisiä puolia, on kuitenkin tarkasteltava tapauskohtaisesti painotuksia näiden kahden näkökohdan välillä, jotka ovat vaikuttaneet sijoittautumisvapauden rajoitusta merkitsevän kansallisen säädösten hyväksymiseen. On välttämätöntä, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin edellä mainitut seikat huomioon ottaen määrittää Sisilian säännösten tosiasiallisesti tavoitellun tarkoituksen voidakseen vastata varmuudella säännösten mahdollista perusteltavuutta koskevaan kysymykseen.

22 — Ks. em. yhdistetyt asiat Blanco Pérez ja Chao Gómez, tuomion 70–76 kohta.

23 — Ibid., tuomion 84 kohta.

24 — Mielestäni optikkoliikkeiden välistä vähimmäisetäisyyttä koskeva ehto voi kuulua kansanterveyden suojelutavoitteen piiriin sillä edellytyksellä, että sen tarkoituksena on varmistaa optikkoliikkeiden tasapainoinen maantieteellinen jakaantuminen. 300 metrin rajalla ei mielestäni kuitenkaan voida täyttää mainittua tavoitetta kuin kaupunkialueilla, joille on tyypillistä suuri väestötiheys.

58. Siltä varalta, että unionin tuomioistuin asiakirja-aineistossa esitetyt seikat huomioon ottaen kuitenkin katsoo, että sisilialainen lainsäätäjät on väestötiheyteen ja optikkoliikkeiden väliseen vähimmäisetäisyyteen liittyviä rajoituksia määrätessään pyrkinyt edistämään kansanterveyden suojelua, tulee toissijaisesti tarkastella oikeuskäytännössä vakiintuneita täydentäviä oikeuttamisperusteita.

## 2. Muiden rajoituksen oikeuttamiseksi tarpeellisten arviointiperusteiden tarkastelu

59. Perussopimuksessa taattuihin perusvapauksiin kohdistuva rajoitus edellyttää unionin oikeuden mukaisen hyväksyttävän tavoitteen olemassaolosta riippumatta sitä, että kyseisellä toimenpiteellä voidaan taata sillä olevan tavoitteen toteutuminen ja ettei sillä ylitetä sitä, mikä on tämän tavoitteen saavuttamiseksi tarpeen.<sup>25</sup> Lisäksi kansallinen lainsäädäntö on omiaan takaamaan ilmoitetun tavoitteen toteutumisen vain, jos se tosiasiallisesti vastaa tavoitteeseen johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla.<sup>26</sup>

60. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii ennakkoratkaisupyynnössään tässä suhteessa, voidaanko nyt esillä olevaan asiaan soveltaa edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Blanco Pérez ja Chao Gómez annettua ratkaisua, jossa todetaan, ettei unionin oikeus lähtökohtaisesti ole esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jolla uusien apteekkien perustamiselle asetetaan väestötiheyttä ja apteekkien välistä etäisyyttä koskevia rajoja, koska tällaiset rajoitukset voivat myötävaikuttaa apteekkien tasapainoiseen jakaantumiseen jäsenvaltion alueella, taata siten koko väestölle apteekkipalvelun asianmukaisen saatavuuden ja siis parantaa väestön lääkehuollon varmuutta ja laatua.

61. Tämä päätelmä perustui oikeuskäytäntöön, jonka mukaan terveydenhoitolaitokset ja -infrastruktuurit voivat olla suunnittelun kohteena. Tällaiseen suunnitteluun voi kuulua uusien hoidon tarjoajien sijoittautumista koskeva ennakkolupa silloin, kun tämä osoittautuu välttämättömäksi hoitopalveluihin pääsyssä mahdollisesti ilmenevien aukkojen täyttämiseksi ja turhien rakenteiden perustamisen välttämiseksi siten, että taataan väestön tarpeita vastaava terveydenhoito, joka kattaa koko alueen ja jossa otetaan huomioon maantieteellisestä eristyksissä olevat tai muuten epäedullisessa asemassa olevat alueet.<sup>27</sup>

62. En kuitenkaan ole vakuuttunut siitä, että tämä päätelmä olisi täysin ja suoraan sovellettavissa optikon tarjoamiin palveluihin.

63. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kyllä täsmentää, ettei voida kokonaan sulkea pois sitä mahdollisuutta, että optikkoliikkeiden alueellista jakaantumista koskevan erityisen järjestelmän käyttöönottoon ja ylläpitoon liittyisi terveyttä koskeva etu. Kyseisen tuomioistuimen mukaan voidaan väittää, että ellei sääntelyä olisi, optikkoliikkeet keskittyisivät paikkoihin, joita pidettäisiin kaupallisesti kannattavina, jolloin vähemmän houkutteleville alueille jäisi riittämätön määrä optikkoja.

64. Niiden tehtävien, joita voidaan antaa apteekkeille, ja toisaalta optikkoliikkeille kuuluvien tehtävien välillä on kuitenkin mielestäni kansanterveyden kannalta huomattava ero.

65. Ensinnäkin tämä ero korostuu ennen kaikkea siihen kiireellisyysperusteeseen nähden, joka on tunnusomaista lääkkeiden saatavuudelle suhteessa optiikkatuotteiden saatavuuteen.

25 — Ks. vastaavasti asia C-100/01, Oteiza Olazabal, tuomio 26.11.2002 (Kok., s. I-10981, 43 kohta); asia C-527/06, Renneberg, tuomio 16.10.2008 (Kok., s. I-7735, 81 kohta); yhdistetyt asiat C-155/08 ja C-157/08, X ja Passenheim-van Schoot, tuomio 11.6.2009 (Kok., s. I-5093, 47 kohta) ja asia C-169/08, Presidente del Consiglio dei Ministri, tuomio 17.11.2009 (Kok., s. I-10821, 42 kohta).

26 — Ks. mm. em. asia Hartlauer, tuomion 55 kohta ja em. asia Presidente del Consiglio dei Ministri, tuomion 42 kohta.

27 — Ks. em. asia Hartlauer, tuomion 51 ja 52 kohta ja em. yhdistetyt asiat Blanco Pérez ja Chao Gómez, tuomion 70 kohta.

66. Kuten oikeuskäytännössä on jo täsmennetty, apteekkeihin sovellettavaa sääntelykehystä luotaessa on välttämätöntä taata väestölle apteekkipalvelun asianmukainen saatavuus ja siten parantaa väestön lääkehuollon varmuutta ja laatua.<sup>28</sup>

67. Tästä syystä kansalliset säännöt sisältävät usein paitsi väestömäärään liittyvää tai maantieteellistä jakaantumista koskevia sääntöjä, myös proviisoreille jatkuvan lääkehuollon varmistamiseksi asetettuja velvoitteita. Kyse voi olla esimerkiksi päivityksistä tai velvollisuudesta toimittaa lääkärin määräämät lääkkeet tietyn määräajan kuluessa.

68. Optikon suorittama palvelu ei sitä vastoin koskaan ole vastaavalla tavalla kiireellinen silloinkaan, kun se edistää kansanterveyden suojelua.

69. Toiseksi oikeuskäytännössä on jo tietyiltä osin käsitelty sitä, miten apteekit, optikkoliikkeet ja klinisen kemian laboratoriot on syytä erottaa toisistaan niiden riskien näkökulmasta, joita potilaalle aiheutuu virheellisestä tai epäasianmukaisesta lääkkeen luovuttamisesta tai joita toisaalta aiheutuu optikkotuotteiden luovuttamisessa tehdyistä virheistä. Niinpä ”toisin kuin optiikkatuotteet, lääkkeet voivat siitä huolimatta, että niitä määrätään tai käytetään terapeuttisista syistä, osoittautua terveydelle erittäin vahingollisiksi, jos niitä käytetään tarpeettomasti tai väärin, ilman että kuluttaja kykenee tiedostamaan sen niitä ottaessaan. Lisäksi siitä, että lääkkeiden myynti on lääketieteellisesti perusteetonta, aiheutuu julkisten varojen tuhlausta, joka ei ole verrattavissa optiikkatuotteiden perusteettomasta myynnistä aiheutuvaan tuhlaukseen”.<sup>29</sup>

70. Unionin tuomioistuin on myös täsmentänyt, että optiikkatuotteiden epäasianmukaisesta luovutuksesta aiheutuvaa riskiä ei voi verrata klinisen kemian laboratoriotutkimusten virheellisestä tekemisestä aiheutuvaan riskiin, vaikka ensin mainitusta voikin seurata potilaalle kielteisiä vaikutuksia.<sup>30</sup>

71. Riippumatta siitä, missä määrin optikkotoiminta voidaan rinnastaa apteekkitoimintaan, sijoittautumisvapauden rajoitusten tarkastelua varten on joka tapauksessa selvítettävä se, että Sisilian alueellisella lainsäädännöllä voidaan varmistaa kansanterveyden suojelutavoitteen toteutuminen ja ettei kyseisellä lainsäädännöllä ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi.

72. Kun otetaan huomioon, ettei tätä ole ennakkoratkaisupyynnössä täsmennetty, kansallisen tuomioistuimen on tutkittava, sovelletaanko optikkoliikkeisiin Sisiliassa tosiasiallisesti suunnittelupolitiikkaa, joka perustuu kansanterveyden suojeluun liittyviin näkökohtiin. Erityisesti olisi edellytettävä, että kyseessä olevan säännösten esitöissä on vertailtu alueelliseen lakiin nro 12/2004 vaikuttaneita perusteita ja perusteltu tehdyt valinnat.

73. Vaikka mainituissa alueellisissa laissa asetetut ehdot vaikuttavat hyvin ankarilta, en sulje pois sitä mahdollisuutta, että kyseessä oleva optikkoliikkeitä koskeva säännös voisi osoittautua tarkoituksenmukaiseksi edellyttäen, että mukauttamistoimet ovat samankaltaisia kuin ne, jotka on oikeuskäytännössä vahvistettu.<sup>31</sup>

74. Oikeuskäytännössä on nimittäin katsottu, että ihmisten terveys ja henki ovat EUT-sopimuksessa suojelluista oikeushyvistä ja intresseistä tärkeimmät ja että jäsenvaltioiden asiana on päättää siitä tasosta, jolla ne aikovat suojella kansanterveyttä, ja siitä tavasta, jolla kyseinen taso on saavutettava.<sup>32</sup>

28 — Em. yhdistetyt asiat Blanco Pérez ja Chao Gómez, tuomion 78 kohta.

29 — Ks. yhdistetyt asiat C-171/07 ja C-172/07, Apothekekammer des Saarlandes ym., tuomio 19.5.2009 (Kok., s. I-4171, 60 kohta).

30 — Ks. asia C-89/09, komissio v. Ranska, tuomio 16.12.2010 (Kok., s. I-12941, 58 kohta).

31 — Ks. erityisesti asia C-157/99, Smits ja Peerbooms, tuomio 12.7.2001 (Kok., s. I-5473).

32 — Ks. em. yhdistetyt asiat Blanco Pérez ja Chao Gómez, tuomion 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

75. Tältä osin alueellisessa laissa nro 12/2004 säädetään mahdollisuudesta mukauttaa edellä mainittuja luvan myöntämisen edellytyksiä, ”jos todistettavaa alueellista tarvetta ilmenee” ja ”kun ensin on saatu pakollinen lausunto – – kauppakamarin yhteydessä toimivalta maakunnalliselta lautakunnalta”. Lisäksi kyseisen lain mukaan alle 8 000 asukkaan kunnissa on sallittua myöntää enintään kaksi lupaa mainittua lautakuntaa kuulematta.

76. Käsiteltävässä tapauksessa tämä mukauttamismenetelmä ei mielestäni täytä vaatimuksia, jotka seuraavat oikeuskäytännöstä, jonka mukaan on niin, että ”jotta hallinnollinen ennakkolupajärjestelmä voisi olla oikeutettu huolimatta siitä, että sillä poiketaan tällaisesta perusvapaudesta, sen on – – joka tapauksessa perustuttava objektiivisiin kriteereihin, jotka ovat syrjimättömiä ja jotka ovat etukäteen tiedossa; kansallisten viranomaisten harkintavallalle on siten asetettu rajat, etteivät ne voi käyttää sitä mielivaltaisesti – – Hallinnollisen ennakkolupajärjestelmän perustana on oltava asianomaisten henkilöiden kannalta helposti saatavilla oleva menettelyllinen järjestelmä, jossa heille pystytään takaamaan, että heidän hakemuksensa käsitellään objektiivisesti ja puolueettomasti kohtuullisessa määräjässä ja että mahdollisiin luvan epäämispäätöksiin voidaan hakea muutosta”.<sup>33</sup>

77. Alueelliseen lakiin nro 12/2004 sisältyvä ilmaisu ”jos todistettavaa alueellista tarvetta ilmenee” ei kuitenkaan vaikuta tarpeeksi täsmälliseltä voidakseen rajata alueellisen hallinnon harkintavaltaa.

78. Kuten komissio perustellusti korostaa, on sen maakunnallisen lautakunnan, jonka lausunnon huomioon ottaminen on pakollista myönnettäessä yleisistä säännöistä poiketen lupa uuden optikkoliikkeen avaamiselle, kokoonpano lisäksi kiistanalainen.<sup>34</sup> Koska kyseisen lautakunnan muodostavat neljä optikkojen ammattijärjestön edustajaa, kokoonpano vaikuttaa sen oikeuskäytännössä vahvistetun periaatteen vastaiselta, jonka mukaan kysymyksessä olevalla alueella jo olevista kilpailevista toimijoista koostuvien elinten osallistuminen lupamenettelyyn rajoittaa palvelujen tarjoamisen vapautta tai sijoittautumisvapautta.<sup>35</sup>

79. Huomautan vielä, että edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Blanco Pérez ja Chao Gómez alueellisella lailla säädettiin toimenpiteistä, joilla kannustettiin apteekkien perustamiseen epäsuotuisilla tai vähemmän kannattavilla alueilla; nyt käsiteltävästä asiasta tällainen tekijä puuttuu selvästi.<sup>36</sup>

80. Kaikki edellä esitetyt perustelut huomioon ottaen epäilen vakavasti alueellisessa laissa nro 12/2004 vahvistettujen optikkoliikkeiden sijoittautumista koskevien edellytysten asianmukaisuutta.

81. Lopuksi on vielä toissijaisesti tutkittava, ylittääkö alueellisessa laissa nro 12/2004 säädetty rajoitus sen, mikä on tarpeen tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi.

82. Kuten ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, useissa Sisilian kunnissa asukasluku on 8 000:n ja 16 000:n välillä, mutta alueellinen säännöstö vaikuttaa vähemmän rajoittavalta niiden kuntien osalta, joiden asukasluku ei ylitä 8 000:ta. Vaikuttaa siis siltä, että näissä väestömäärään liittyvissä olosuhteissa sisilialaisella lailla rajoitetaan kohtuuttomasti pääsyä optikkopalveluihin tapauksissa, joissa väkiluku jää alueellisessa laissa nro 12/2004 vahvistettujen rajojen väliin.

33 — Em. asia Smits ja Peerbooms, tuomion 90 kohta.

Kyseisessä tuomiossaan yhteisöjen tuomioistuin hyväksyi sen, että lääkärin vastaanottojen ja poliklinikoiden kaltaisten polikliinisten hoitopalvelujen infrastruktuuri voi olla suunnittelun kohteena.

34 — Komission esittämistä huomautuksista käy ilmi, että 1.9.1993 annetun alueellisen lain nro 25 71 §:n täytäntöönpanoasetuksesta 1.6.1995 annetun alueen presidentin asetuksen nro 64 8 §:n mukaisesti kyseisen maakunnallisen lautakunnan muodostavat neljä ammattijärjestön edustajaa, joista optikkojen maakunnallisen tason ammattijärjestöt nimittävät kaksi ja toiset kaksi nimittävät optikkojen alueellisen tason ammattijärjestöt.

35 — Asia C-439/99, komissio v. Italia, tuomio 15.1.2002 (Kok., s. I-305, 39 ja 40 kohta).

36 — Asiassa oli kysymys järjestelmästä, jonka tarkoituksena oli uusia lupia myönnettäessä antaa etusija apteekkien hoitajille.

83. Kaikkien edellä esitettyjen huomautusten perusteella Sisilian säännöstö vaikuttaa mielestäni kohtuuttomalta ja epäjohdonmukaiselta sekä epäasianmukaiselta sillä tavoitellun päämäärän saavuttamiseen nähden.

#### **V Ratkaisuehdotus**

84. Ehdotan sen vuoksi, että unionin tuomioistuin vastaa Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione sicilianaan esittämiin kysymyksiin seuraavasti:

SEUT 49 artiklaa on tulkittava siten, että pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevien kaltaiset sisäisen oikeuden säännökset, joissa säädetään maantieteellisistä rajoituksista ja pakollisista vähimmäisetäisyyksistä optikkoliikkeiden välillä, merkitsevät sijoittautumisvapauden rajoitusta. Pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa tämä rajoitus ei näytä olevan perusteltavissa kansanterveyden suojelutavoitteella, elleivät kyseessä olevat säännökset sitten perustu johdonmukaiseen politiikkaan, jolla pyritään takaamaan terveydenhuollon tasapainoinen saatavuus, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tutkittava. Joka tapauksessa optikkoliikkeiden välistä vähimmäisetäisyyttä koskevaa vaatimusta ei käsiteltävässä asiassa voida perustella kansanterveyden suojeluun perustuvalla yleistä etua koskevalla pakottavalla syyllä.