



## Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA  
NIILA JÄÄSKINENA  
od 30. siječnja 2011.<sup>1</sup>

**Predmet C-539/11**

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

**(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana (Italija))**

„Optičarska djelatnost – Sloboda poslovnog nastana – Javno zdravlje – Članak 49. UFEU-a – Regionalno zakonodavstvo koje otvaranje novih optičarskih radnji uvjetuje dobivanjem odobrenja – Demografska i geografska ograničenja – Opravdanje – Sposobnost postizanja željenog cilja – Razmjernost“

1. Svojim zahtjevom za prethodnu odluku Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana (Vijeće za upravna pitanja za regiju Siciliju, Italija) u biti pita Sud je li pravu Unije protivan regionalni propis, kao što je predmetni propis u glavnom postupku, kojim se otvaranje novih optičarskih radnji uvjetuje kriterijima u pogledu gustoće stanovništva i udaljenosti između tih radnji.
2. Prethodna pitanja postavljena su u okviru spora između Ottica New Line di Accardi Vincenzo (u daljnjem tekstu: Ottica New Line) i općine Campobello di Mazara u povodu odluke koju je donijela općina, a kojom se ovlašćuje Fotottica Media Visione di Luppino Natale Fabrizio e C. Snc (u daljnjem tekstu: Fotottica) da trajno obavlja optičarsku djelatnost na području te općine.
3. Ovaj predmet čini dio sudske prakse koja se odnosi na nacionalne mjere kojima se ostvarivanje slobode poslovnog nastana u okviru profesija povezanih s javnim zdravljem uvjetuje sustavom odobrenja koji predstavlja ograničenje<sup>2</sup>. Valja podsjetiti da su posebnosti optičarske djelatnosti već bile ispitane u sudskoj praksi, iz koje proizlazi da se razlikuju od usluga koje u potpunosti spadaju u zaštitu ljudskog zdravlja<sup>3</sup>. U ovom slučaju Sud treba pojasniti mogu li se i, ako je to primjenjivo, u kojem opsegu, načela utvrđena u presudi Blanco Pérez i Chao Gómez<sup>4</sup> u pogledu otvaranja ljekarni primijeniti na otvaranje optičarskih radnji.

1 – Izvorni jezik: francuski

2 – Presuda od 1. lipnja 2010. Blanco Pérez i Chao Gómez (C-570/07 i C-571/07, Zb., str. I-4629). Vidjeti također presude od 21. travnja 2005., Komisija/Grčka (C-140/03, Zb., str. I-3177.); od 10. ožujka 2009., Hartlauer (C-169/07, Zb., str. I-1721.), i od 21. lipnja 2012., Susisalo i dr. (C-84/11), kao i rješenje od 6. listopada 2010., Sáez Sánchez i Rueda Vargas (C-563/08) i rješenje predsjednika Suda od 29. rujna 2011., Grisoli (C-315/08).

3 – Presude od 25. svibnja 1993., LPO (C-271/92, Zb., str. I-2899.); od 1. veljače 2001., Mac Quen i dr. (C-108/96, Zb., str. I-837.); od 21. travnja 2005., Komisija/Grčka (C-140/03, Zb., str. I-3177.), i od 2. prosinca 2010., Ker-Optika (C-108/09, Zb., str. I-12213.).

4 – Vidjeti gore navedenu presudu Blanco Pérez i Chao Gómez.

## I – Pravni okvir

### A – Pravo Unije

4. Uvodna izjava 22. Direktive 2006/123/EZ<sup>5</sup> glasi kako slijedi:

„Isključivanje zdravstvene zaštite iz područja primjene ove Direktive obuhvaća zdravstvenu zaštitu i farmaceutske usluge koje zdravstveni djelatnici pružaju pacijentima da bi ocijenili, zadržali ili poboljšali njihovo zdravstveno stanje, ako su te djelatnosti rezervirane za uređenu zdravstvenu struku u državi članici u kojoj se pružaju usluge.”

5. Člankom 1. stavkom 1. navedene direktive određeno je sljedeće:

„Ovom Direktivom određuju se opće odredbe kojima se pružateljima usluga olakšava ostvarivanje slobode poslovnog nastana te slobodno kretanje usluga uz istodobno održavanje visokog stupnja kvalitete tih usluga.”

6. Članak 2. stavak 2. točka (f) Direktive 2006/123 glasi:

„Ova se Direktiva ne primjenjuje na sljedeće djelatnosti:

[...]

(f) zdravstvene usluge bez obzira na to pružaju li ih zdravstvene ustanove, bez obzira na način na koji su organizirane i financirane na nacionalnoj razini te bez obzira na to jesu li javne ili privatne.”

### B – Nacionalni propisi

7. U skladu s člankom 1. Regionalnog zakona Sicilije br. 12. od 9. srpnja 2004. o propisima o obavljanju optičarske djelatnosti i izmjeni regionalnog zakona br. 28 od 22. veljače 1999. (u daljnjem tekstu: Regionalni zakon br. 12/2004):

„1. Kod izdavanja odobrenja za obavljanje optičarske djelatnosti nadležna općinska vlast mora, osim upisa u specijalni registar opisan u članku 71. Regionalnog zakona br. 25 od 1. rujna 1993., voditi računa i o odnosu između broja stanovnika i broja optičarskih radnji u svrhu racionalne raspodjele ponude na teritoriju. Taj je odnos utvrđen kao jedna optičarska radnja na svakih 8000 stanovnika. Udaljenost između dviju radnji ne smije biti manja od 300 metara. Prethodno navedena ograničenja ne primjenjuju se na optičarske radnje koje sele iz iznajmljenog prostora u prostor kojem su vlasnici, ili koje su prinuđene preseliti se zato što su deložirane iz prostora ili zbog drugih razloga više sile. Odobrenja izdana prije stupanja na snagu ovog zakona ostaju na snazi.

2. Ukoliko za to na teritoriju postoji potreba, općinska vlast može izdati odobrenje ili prenijeti postojeće odobrenje suprotno odredbama iz stavka 1., nakon što dobije obvezujuće mišljenje pokrajinske komisije pri trgovačkoj komori, kako je predviđeno člankom 8. uredbe o primjeni članka 71. Regionalnog zakona br. 25 od 1. rujna 1993., proglašene predsjedničkim dekretom br. 64 od 1. lipnja 1995.

5 — Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu (SL L 376, str. 36.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 47., str. 160).

3. U općinama u kojima broj stanovnika ne premašuje 8000 nadležna općinska vlast može izdati, bez mišljenja komisije iz stavka 2., najviše dva odobrenja. Ovaj se zakon ne primjenjuje na zahtjeve predane prije njegovog stupanja na snagu.”

## II – Činjenice iz kojih proizlazi glavni spor, prethodna pitanja i postupak pred Sudom

8. Odlukom od 18. prosinca 2009. općina Campobello di Mazara ovlasila je Fototticu da otvori optičarsku radnju na njezinu području. Iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da je donošenjem te odluke od 18. prosinca 2009. povrijeđen članak 1. stavak 1. Regionalnog zakona br. 12/2004 jer otvaranje navedene radnje ne ispunjava uvjete u pogledu gustoće stanovništva i udaljenosti između optičarskih radnji koji su bili predviđeni navedenom odredbom.

9. Ottica New Line pobijala je navedenu odluku od 18. prosinca 2009. pred Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia. Odlukom od 18. ožujka 2010. taj je sud odbio njezinu tužbu nakon što je izuzeo iz primjene članak 1. stavak 1. Regionalnog zakona br. 12/2004, uz ocjenu da je isti protivan pravu Unije.

10. Ottica New Line podnijela je žalbu protiv te potonje odluke pred sudom koji je uputio zahtjev, koji se pita mogu li se na otvaranje optičarskih radnji prenijeti načela koja proizlaze iz gore navedene presude Blanco Pérez i Chao Gómez. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, nedvojbeno je da je profesija optičara izloženija komercijalnim zahtjevima nego profesija ljekarnika. Ipak, ne može se u potpunosti isključiti postojanje analognog zdravstvenog interesa za uvođenje i održavanje na snazi posebnog režima teritorijalne podjele optičarskih radnji.

11. U tim je okolnostima Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana odlučilo prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

- „1. Treba li pravo Unije [...] u području slobode poslovnog nastana i slobodnog pružanja usluga tumačiti tako da neotklonjivom razlogu općeg interesa, povezanom sa zahtjevom zaštite ljudskog zdravlja, odgovara nacionalni propis – konkretno članak 1. Zakona br. 12/2004 autonomne regije Sicilije – koji podvrgava otvaranje optičarskih radnji na području države članice (u konkretnom slučaju na dijelu njezinog teritorija) ograničenjima s obzirom na demografsku gustoću i na udaljenost između radnji te na taj način *in abstracto* povrjeđuje gore navedene temeljne slobode?
2. U slučaju potvrdnog odgovora na prethodno pitanje, trebaju li se, sukladno pravu Unije [...], ograničenja koja se odnose na gustoću stanovništva (jedna ustanova na 8000 stanovnika) i na udaljenost (300 metara između dvije radnje), a koja su utvrđena Zakonom br. 12/2004 autonomne regije Sicilije za otvaranje optičarskih radnji na teritoriju regije, smatrati prikladnima za postizanje cilja koji odgovara gore navedenom neotklonjivom razlogu općeg interesa?
3. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje, jesu li sukladno pravu Unije [...] ograničenja koja se odnose na gustoću stanovništva (jedna ustanova na 8000 stanovnika) i na udaljenost (300 metara između dvije radnje), a koja su određena Zakonom br. 12/2004 autonomne regije Sicilije za otvaranje optičarskih radnji na teritoriju regije, razmjerna, tj. jesu li pretjerana u pogledu postizanja cilja koji odgovara gore navedenom neotklonjivom razlogu općeg interesa?”

12. Ovaj zahtjev za prethodnu odluku upisan je u tajništvu Suda 21. listopada 2011. Pisana očitovanja podnijele su češka, španjolska i nizozemska vlada te Europska komisija.

### III – Dopusštenost zahtjeva za prethodnu odluku

13. Najprije napominjem da su svi elementi predmetnog spora u glavnom postupku ograničeni na područje samo jedne države članice, odnosno samo jedne regije. Budući da prethodno pitanje ne sadrži nijedan prekogranični aspekt, moglo bi se proglasiti nedopuštenim.

14. Naime, nesporno je da se odredbe UFEU-a u području slobode poslovnog nastana ne primjenjuju u situaciji u kojoj se svi elementi ograničavaju na unutarnja pitanja jedne države članice<sup>6</sup>.

15. U skladu sa sudskom praksom Suda, odgovor na takvo pitanje ipak bi mogao biti od koristi sudu koji je uputio zahtjev, posebno u slučaju u kojem mu nacionalno pravo nameće da domaćem državljaninu omogućiti uživanje istih prava koja bi državljanin druge države članice izveo iz prava Unije u istoj situaciji<sup>7</sup>.

16. U ovom se slučaju pretpostavka navedena u toj sudskoj praksi odnosi, u kontekstu glavnog predmeta, na prava koja bi državljanin druge države članice, a ne Talijanske Republike, mogao izvesti iz prava Unije ako se nađe u istoj situaciji kao Fotottica koja želi otvoriti optičarsku radnju te je druga optičarska radnja protiv nje podnijela tužbu na temelju regionalnog zakonodavstva kojim se uspostavlja sustav prethodnog odobrenja čije je izdavanje uvjetovano osobito strogim zahtjevima koji mogu ograničiti prava koja navedeni poduzetnik ima na temelju Ugovora.

17. Stoga, s obzirom na to da nije očito da tumačenje prava Unije ne bi koristilo sudu koji je uputio zahtjev pri donošenju odluke, ovaj se zahtjev treba smatrati dopuštenim.

### IV – Analiza prethodnih pitanja

#### A – Uvodna očitovanja o značajkama optičarske djelatnosti

18. Ovim se zahtjevom za prethodnu odluku u biti postavlja pitanje je li optičarska djelatnost dovoljno usko povezana sa zaštitom javnog zdravlja da bi se mogle opravdati nacionalne mjere ograničavanja u pogledu slobode poslovnog nastana zajamčene Ugovorom. Zbog toga prvo predlažem analizu određenih općih aspekata povezanih s time.

19. Kao prvo, želio bih naglasiti činjenicu da je, prema mojemu mišljenju i neovisno o razlikama na nacionalnoj razini<sup>8</sup>, djelatnost koju obavlja optičar općenito mješovite naravi. Stoga u svrhu analize zakonodavstva o kojemu se raspravlja u glavnom postupku, a kojim se uređuje obavljanje optičarske djelatnosti, valja razlikovati dva aspekta.

6 — Presude od 3. listopada 1990., Nino i dr. (C-54/88, C-91/88 i C-14/89, Zb., str. I-3537., t. 11.); od 30. studenoga 1995., Esso Española (C-134/94, Zb., str. I-4223., t. 17.); od 17. srpnja 2008., Komisija/Francuska (C-389/05, Zb., str. I-5397., t. 49.), kao i gore navedena presuda Susisalo i dr. (t. 18.)

7 — Vidjeti osobito presude od 30. ožujka 2006., Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti (C-451/03, Zb., str. I-2941., t. 29.); od 5. prosinca 2006., Cipolla e.a. (C-94/04 i C-202/04, Zb., str. I-11421., t. 30.); gore navedenu presudu Blanco Pérez i Chao Gómez (t. 36.), kao i od 22. prosinca 2010., Omalet (C-245/09, Zb., str. I-13771., t. 15.).

8 — Naime, u tom pogledu valja utvrditi da optičarska djelatnost u različitim državama članicama obuhvaća više profesija. Prema bazi podataka reguliranih profesija u Europskoj uniji (dostupna na internetskoj adresi [http://ec.europa.eu/internal\\_market/qualifications/regprof/index.cfm](http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/regprof/index.cfm)), pojam „optičar” obuhvaća, među ostalim, sljedeće regulirane profesije: optičar (optičar za naočale), optičar za kontaktne leće, optometrist i „optical equipment maker”.

20. S jedne je strane nesporno da pacijenti ili klijenti najčešće dolaze u optičarske radnje s receptom oftalmologa kako bi kupili pomagala za otklanjanje problema s vidom, kao što su naočale ili kontaktne leće. Osim toga, u situaciji kada je optičar ovlašten obavljati preglede vida, mjeriti oštrinu vida, definirati i nadzirati potrebne korekcije, utvrđivati probleme s vidom i pomoću optičkih pomagala liječiti probleme s vidom, savjetovati klijente u tom pogledu te ih upućivati na pregled specijalistu oftalmologu, on tada obavlja djelatnost koja potpada pod pojam zdravstvene skrbi i odgovara na pitanja javnog zdravlja.

21. S druge strane, stručno osoblje u optičarskim radnjama obavlja određen broj djelatnosti tehničke naravi, poput sastavljanja okvira ili popravaka naočala, zamjene stakala i prilagodbe položaja naočala. Osim toga, optičarske radnje obično prodaju cijeli niz optičkih proizvoda i dodataka, poput sunčanih naočala, futrola za naočale, proizvoda za održavanje kao i optičkih instrumenata poput binokularnih lupā itd. U tom se pogledu ne može smatrati da je taj dio optičarske djelatnosti, koji bi se mogao nazvati „paraoptičarskim”, obuhvaćen pojmom zdravstvene skrbi te je stoga komercijalne naravi.

22. Iako su ta dva aspekta najčešće usko povezana, ipak se ne može isključiti da prevladava „paraoptičarski” dio ili da je on čak isključiv ako tako odluči nacionalni zakonodavac. Radi donošenja odluke o definiciji optičarske djelatnosti u određenoj državi članici, za svaki pojedinačni slučaj valja ispitati područje njezine primjene u skladu s primjenjivim nacionalnim zakonodavstvom.

23. U tom bih pogledu htio podsjetiti na nekoliko elemenata koji proizlaze iz gore navedene presude Ker-Optika, a koji, prema mojemu mišljenju, idu u korist predloženog mješovitog pristupa. Naime, kad se od njega tražilo da odluči o zakonitosti zabrane prodaje kontaktnih leća na internetu, Sud je presudio da bi povezivanje klijenta s optičarom i uslugama koje pruža moglo smanjiti rizik za javno zdravlje. Tako je Sud, iako je smatrao da predmetni propis ne ispunjava zahtjev razmjernosti pri ostvarivanju cilja zaštite javnog zdravlja, ipak priznao da je nacionalan propis, kojim se prodaja kontaktnih leća odobrava samo optičarskim radnjama, barem prikladan za jamčenje ostvarenja navedenog cilja<sup>9</sup>.

24. Isto tako, čini mi se da bi se pravilo koje je Sud izrekao u sudskoj praksi ustanovljenoj presudom LPO<sup>10</sup>, prema kojoj država članica može zahtijevati da kontaktne leće prodaje stručno osoblje, uz poštovanje načela razmjernosti moglo proširiti na svaki optički materijal čija bi upotreba mogla prouzročiti rizike za zdravlje pacijenata. Uostalom, čini se da to pravilo proizlazi i iz presude Mac Quen i dr.<sup>11</sup>, prema kojoj je pod određenim uvjetima, zbog razloga javnog zdravlja, zakonito odobriti pregled radi otklanjanja isključivo optičkih poremećaja vida skupini stručnjaka kao što su oftalmolozi, što isključuje optičare koji nisu liječnici.

25. Suprotno tomu, Sud je u gore navedenoj presudi Ker-Optika jasno priznao da je prethodno savjetovanje s liječnikom, koje zahtijeva fizički pregled pacijenta, moguće odvojiti od same prodaje leća. Budući da leće može prodavati osoba koja nije stručnjak ili se prodaja eventualno može vršiti pod nadzorom takve osobe, Sud je potvrdio da se u tom smislu djelatnost optičarskih radnji jasno razlikuje od elemenata koji spadaju u zaštitu javnog zdravlja.

9 — Vidjeti gore navedenu presudu Ker-Optika (t. 64.).

10 — Gore navedena (t. 11.)

11 — Gore navedena (t. 38.)

26. To se stajalište nastavlja na stariju sudsku praksu koja se odnosi na pravilo o samo jednoj ordinaciji radi obavljanja profesije liječnika opće prakse i stomatologa ili veterinara, kojom se, prema mišljenju Suda, ograničava sloboda poslovnog nastana i koja se ne može opravdati zahtjevima javnog zdravlja jer nije potrebno da se zdravstveni djelatnik stalno nalazi blizu pacijenta ili klijenta<sup>12</sup>. Nezavisni odvjetnik Ruiz-Jarabo Colomer u svojem je mišljenju u predmetu Komisija/Grčka<sup>13</sup> pravilno predložio da se taj pristup proširi i na optičare<sup>14</sup>. Osim toga, nije na odmet navesti analizu dvojnosti pravnih odnosa u okviru optičarskih radnji iz tog istog mišljenja<sup>15</sup>.

27. Stoga mi se čini da se sudskom praksom Suda u pogledu optičarske djelatnosti priznaje da navedena profesija nije u cijelosti obuhvaćena pojmom zaštite javnog zdravlja u strogom smislu riječi.

28. Naposljetku, iako se prethodna pitanja ne odnose izričito na Direktivu 2006/123, na nju upućuje sam tekst odluke kojom se upućuje prethodno pitanje. Bez provođenja iscrpne analize primjenjivosti te direktive u ovom slučaju, ističem da se navedena direktiva u svakom slučaju primjenjuje na sve oblike usluga koje su utvrđene njezinim člankom 4. točkom 1., osim iznimaka navedenih u njezinim člancima 1. do 4. Ipak, u skladu s člankom 2. stavkom 2. točkom (f) Direktive 2006/123, u vezi s njezinom uvodnom izjavom 22., zdravstvene usluge isključuju se iz njezina područja primjene pod određenim uvjetima. S jedne se strane radi o uslugama koje se odnose na ocjenjivanje, zadržavanje ili poboljšavanje zdravstvenog stanja pacijenata. S druge strane, navedene zdravstvene usluge moraju pružati predstavnici uređene zdravstvene struke u državi članici.

29. Napominjem još i da profesija optičara u Italiji predstavlja reguliranu zdravstvenu profesiju u smislu Direktive 2005/36/EZ<sup>16</sup>. Profesija optičara proizlazi iz točke 1. Priloga II., koja se odnosi na paramedicinsko osposobljavanje i osposobljavanje za njegu djece, te predstavlja profesiju za koju je potrebno osposobljavanje u smislu članka 11. točke (c) podtočke (ii) navedene direktive.

30. Predlažem da se postavljena prethodna pitanja analiziraju s obzirom na sva prethodna razmatranja.

#### B – Postojanje ograničenja slobode poslovnog nastana

31. Najprije primjećujem da je, iako sud koji je uputio zahtjev postavlja Sudu tri različita uzastopna pitanja, problematika čije se tumačenje traži usmjerena na pitanje je li pravu Unije protivan propis kao što je predmetni regionalni propis. Stoga predlažem da se pitanja preoblikuju u tom smislu i da se na njih odgovori općenito.

32. Osim toga, glavni se postupak odnosi na trajno obavljanje optičarske djelatnosti, što podrazumijeva stabilnost i neprekinutost gospodarske djelatnosti koja se u državi članici obavlja na neodređeno vrijeme. Stoga bez obzira na relativno široku formulaciju prethodnih pitanja koja se odnose na slobodu poslovnog nastana i na slobodno pružanje usluga, smatram da je odgovor potrebno ograničiti na problematiku slobode poslovnog nastana.

33. Sud koji je uputio zahtjev svojim pitanjima u biti želi znati je li pravu Unije protivan propis kao što je propis regije Sicilije, kojim se otvaranje optičarskih radnji uvjetuje kriterijima u pogledu gustoće stanovništva i udaljenosti između tih radnji.

12 — Presuda od 16. lipnja 1992., Komisija/Luksemburg (C-351/90, Zb., str. I-3945., t. 22.)

13 — Vidjeti gore navedenu presudu Komisija/Grčka u okviru koje je Sud odlučivao o zabrani diplomiranom optičaru da posluje u više od jedne optičarske radnje. Predmetno nacionalno zakonodavstvo omogućilo je otvaranje optičarske radnje samo nositeljima dozvole za otvaranje optičarske radnje koji su u tu svrhu dobili osobno i neprenosivo odobrenje.

14 — Vidjeti mišljenje u gore navedenom predmetu Komisija/Grčka (t. 37.).

15 — *Ibid.* (t. 34.)

16 — Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 7. rujna 2005. o priznavanju stručnih kvalifikacija (SL L 255, str. 22.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 1., str. 125)

34. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, člankom 49. UFEU-a propisuje se ukidanje ograničenja slobode poslovnog nastana. Sve mjere koje zabranjuju ostvarivanje te slobode ili ga ometaju ili čine manje privlačnim moraju se shvatiti kao takvo ograničenje<sup>17</sup>.

35. U tu kategoriju osobito pripada propis koji nastan poduzetnika iz druge države članice uvjetuje izdavanjem prethodnog odobrenja, jer se na taj način ometa njegovo korištenje slobode poslovnog nastana, sprječavajući ga da slobodno obavlja svoje djelatnosti posredstvom poslovne jedinice trajnijeg karaktera. Naime, navedeni poduzetnik riskira da će, s jedne strane, imati dodatne administrativne i financijske troškove koji su povezani sa svakim izdavanjem takvog odobrenja. S druge strane, sustav prethodnog odobrenja isključuje od izvršavanja samostalne djelatnosti gospodarske subjekte koji ne ispunjavaju prethodno utvrđene zahtjeve kojima je uvjetovano dobivanje odobrenja<sup>18</sup>.

36. Osim toga, nacionalno zakonodavstvo predstavlja ograničenje ako izvršavanje neke djelatnosti uvjetuje ekonomskim ili socijalnim potrebama koje ta djelatnost mora zadovoljiti jer time nastoji ograničiti broj pružatelja usluga<sup>19</sup>.

37. Što se tiče glavnog postupka, valja istaknuti, prvo, da nacionalni propis uvjetuje otvaranje optičarske radnje izdavanjem prethodnog odobrenja nadležne općinske vlasti. Drugo, tim se propisom dopušta otvaranje jedne optičarske radnje na svakih 8000 stanovnika regije. Treće, navedeni propis onemogućuje optičarima da obavljaju samostalnu gospodarsku djelatnost u poslovnim prostorijama po vlastitom izboru, jer su dužni općenito poštovati minimalnu udaljenost od 300 metara u odnosu na postojeće radnje.

38. Isto tako, tim se propisom ne potiče poduzetnike iz drugih država članica koji se bave optičarskom djelatnošću, ili ih se njime čak sprječava, da svoje djelatnosti obavljaju na Siciliji putem poslovne jedinice trajnijega karaktera.

39. Osim toga, želim naglasiti da mi se čini da, unatoč tomu što se čini nediskriminirajućim, regionalni propis o kojem se raspravlja u glavnom postupku može imati neizravno diskriminatorne učinke u odnosu na državljanstvo predmetnih gospodarskih subjekata.

40. Naime, iz Regionalnog zakona br. 12/2004 proizlazi da se ograničenja otvaranja optičarskih radnji ne primjenjuju u slučaju preseljenja iz unajmljenog prostora u prostor koji je u vlasništvu optičara ili u slučaju prisilnog preseljenja koje slijedi osobito nakon deložacije. Vrlo je vjerojatno da takvo odstupanje više koristi stanovnicima Sicilije nego osobama koje nisu podrijetlom s tog otoka, osobito državljanima drugih država članica.

41. Stoga regionalni propis kao što je propis iz glavnog postupka predstavlja ograničenje slobode poslovnog nastana u smislu članka 49. UFEU-a.

## C – Opravdanje ograničenja

### 1. Utvrđivanje važnog razloga u općem interesu

42. Kao što to navodi sud koji je uputio zahtjev, radi se o pitanju može li se u području predmetnog regionalnog zakonodavstva kojim se ograničava poslovni nastan optičarskih radnji primijeniti važan razlog u općem interesu povezan sa zaštitom ljudskog zdravlja.

17 — Vidjeti u tom smislu prethodno navedenu presudu *Mac Quen i dr.* (t. 26.); od 17. listopada 2002., *Payroll i dr.* (C-79/01, Zb., str. I-8923., t. 26.); od 14. listopada 2004., *Komisija/Nizozemska* (C-299/02, Zb., str. I-9761., t. 15.), kao i prethodno navedenu presudu od 21. travnja 2005., *Komisija/Grčka* (t. 27.).

18 — Vidjeti u tom smislu prethodno navedenu presudu *Hartlauer* (t. 34. i 35.).

19 — *Ibid.* (t. 36.)

43. U skladu sa sudskom praksom, nacionalna mjera koja, čak i kada se primjenjuje bez diskriminacije s obzirom na državnu pripadnost, može ometati ili učiniti manje privlačnim izvršavanje temeljnih sloboda državljana Unije zajamčenih Ugovorom, može biti opravdana važnim razlozima u općem interesu ako je prikladna za ostvarenje željenog cilja i ne prelazi ono što je nužno za postizanje tog cilja<sup>20</sup>.

44. Neosporno je da je zaštita javnog zdravlja jedan od važnih razloga u općem interesu kojima se na temelju članka 46. stavka 1. UEZ-a mogu opravdati ograničenja slobode poslovnog nastana. Konkretno, takva se ograničenja mogu opravdati ciljem koji je usmjeren na osiguravanje sigurne i kvalitetne opskrbe stanovništva lijekovima. Važnost navedenog općeg cilja potvrđena je, među ostalim, člankom 168. stavkom 1. UFEU-a na temelju kojeg se u utvrđivanju i provedbi svih politika i aktivnosti Unije osigurava visok stupanj zaštite zdravlja ljudi<sup>21</sup>.

45. U tom pogledu sud koji je uputio zahtjev priznaje da postoji povezanost između optičarske djelatnosti i općeg interesa zaštite javnog zdravlja, tako da bi u ovom slučaju postojao važan razlog kojim bi se moglo opravdati prethodno navedeno ograničenje slobode poslovnog nastana.

46. U odluci kojom se upućuje prethodno pitanje u tom je pogledu pojašnjeno da, prema talijanskom zakonodavstvu, optičar obavlja dodatnu djelatnost zdravstvene struke jer dobavlja, pregledava i prilagođava pomagala za otklanjanje problema s vidom: stakla, okvire za naočale, kontaktne leće, vizualna pomagala za slabovidne osobe. Prema tom zakonodavstvu, optičar može obavljati jednostavne preglede mjerenja vida. Osim toga, ako posjeduje potrebnu diplomu, optičar-optometrist također može liječiti probleme s vidom upotrebom optičkih pomagala. Optičar-optometrist pomoću posebnih uređaja mjeri i kvalitetu vida te utvrđuje probleme s vidom, odnosno zadužen je za izbor, propisivanje i dobavljanje najprikladnijeg korektivnog pomagala, prilagođavajući ga zahtjevima pacijenta. Osim toga, zadužen je za prevenciju problema s vidom. Naposljetku, glavna djelatnost optičarskih radnji jest prodaja naočala i kontaktnih leća koja se ostvaruje na temelju liječničkog recepta.

47. Ipak, napominjem da se taj opis suda koji je uputio zahtjev temelji na tekstu Kraljevskog dekreta br. 1265 od 27. srpnja 1934., a ne na spornom sicilijanskom propisu. Međutim, sud koji je uputio zahtjev ne pojašnjava odnos koji bi mogao postojati između tih dvaju izvora.

48. S obzirom na moja uvodna razmatranja, ipak sam sklon smatrati da je na temelju shvaćanja profesije optičara koje podrazumijeva nacionalno zakonodavstvo moguće priznati da regionalni propis o kojem se raspravlja u glavnom postupku u načelu može proizlaziti iz važnog razloga javnog zdravlja.

49. Međutim, još je potrebno da se navedenim propisom doista slijedi taj cilj, što bi jasno trebalo proizlaziti iz tekstova primjenjivih na obavljanje profesije optičara na Siciliji. Naime, budući da se opći cilj zaštite javnog zdravlja očituje na različite načine, smatram da bi, za opravdanje ograničenja, trebala postojati snažna i primjerena povezanost između svrhe koja se želi postići spornim propisom i predmetnog važnog razloga u općem interesu.

50. U tom mi je pogledu najprije žao što talijanska vlada nije podnijela očitovanja kojima bi se korisno mogle pojasniti namjera i svrha navedenog sicilijanskog propisa. Međutim, na zainteresiranoj je državi članici da utvrdi da je nacionalna ili lokalna mjera koja može predstavljati ograničenje sasvim opravdana.

20 — Vidjeti osobito presudu od 31. ožujka 1993., Kraus (C-19/92, Zb., str. I-1663., t. 32.).

21 — Vidjeti gore navedenu presudu Susisalo i dr. (t. 37.).



51. Osim toga, s obzirom na, s jedne strane, mješovitu narav optičarske djelatnosti koju sam naveo u uvodnim razmatranjima i, s druge strane, činjenicu da su mjere planiranja razmještaja optičarskih radnji, ovisno o okolnostima, osobito ograničavajuće, smatram da razina zahtjeva, na temelju koje se može smatrati da se nacionalna mjera kojom se uređuje otvaranje optičarskih radnji može opravdati ciljem zaštite javnog zdravlja, mora biti viša u slučaju kada je uređena djelatnost jasno, u cijelosti ili pretežno povezana s pružanjem zdravstvene skrbi (medicinske i bolničke usluge, ljekarne).

52. U ovom slučaju, u skladu s Regionalnim zakonom br. 12/2004, ograničenje slobode poslovnog nastana proizlazi iz, s jedne strane, ograničenja demografske naravi i, s druge strane, ograničenja zemljopisne naravi.

53. Što se tiče demografskog ograničenja, smatram da takva mjera može slijediti cilj zaštite javnog zdravlja jer se, među ostalim, odnosi na pravičnu opskrbu stanovništva optičkim proizvodima i uravnoteženi razmještaj optičarskih radnji na području Sicilije. Kao što je Sud to već istaknuo, države članice mogu odlučiti da se zdravstvene ustanove i infrastruktura podvrgnu planiranju kako bi se osigurala dostupnost zdravstvenih usluga u manje privlačnim područjima primjenom minimalnog praga broja stanovnika koje opskrbljuje takva ustanova<sup>22</sup>. Zbog toga bi takav razmještaj optičarskih usluga mogao pridonijeti tomu da svaka optičarska radnja ima dovoljan broj klijenata.

54. Suprotno tomu, što se tiče zemljopisnog ograničenja, iako bi ono u načelu moglo biti nadopuna ograničenju povezanom s brojem stanovnika<sup>23</sup>, u ovom slučaju ne primjećujem nikakvu povezanost s ciljem zaštite javnog zdravlja. Naime, takvim se ograničenjem ograničava samo tržišno natjecanje, čiji je učinak sprječavanje prevelike koncentracije optičarskih radnji na određenom području (u susjedstvu ili čak u trgovačkom centru). Takav mi se cilj ne čini povezan sa zaštitom javnog zdravlja.

55. Međutim, smatram da bi takvo ograničenje zemljopisne naravi moglo proizlaziti iz navedenog cilja pod uvjetom da je osmišljeno dovoljno široko da ima istu svrhu kao i ograničenje demografske naravi<sup>24</sup>. Općenitije, ograničenje zemljopisne naravi može biti dio cilja zaštite javnog zdravlja samo ako se temelji na relevantnim kriterijima. Tako ograničenje zemljopisne naravi u gradskoj sredini može pridonijeti osiguranju uravnotežene opskrbe medicinskim ili optičkim proizvodima, dok, suprotno tomu, u ruralnoj ili prigradskoj sredini može imati samo protutržišni učinak.

56. S obzirom na elemente spisa, na prvi mi se pogled ne čini da je dokazano da sicilijanski propis u cijelosti proizlazi iz cilja zaštite javnog zdravlja. Podsjećam da se sudskom praksom Suda koja se odnosi na profesiju optičara navedena profesija ne izjednačuje sa zdravstvenim profesijama u strogom smislu.

57. Međutim, budući da optičarska djelatnost može obuhvaćati dio koji se odnosi na javno zdravlje kao i dio koji se odnosi na „paraoptičarske” usluge, za svaki pojedinačni slučaj valja ispitati uravnoteženost između ta dva aspekta koja je dovela do donošenja nacionalnog normativnog teksta koji predstavlja ograničenje slobode poslovnog nastana. Nužno je da sud koji je uputio zahtjev odredi, s obzirom na prethodno navedene elemente, koja je stvarna namjera sicilijanskog propisa kako bi se sa sigurnošću moglo odgovoriti na pitanje je li taj propis eventualno opravdan.

58. Ako bi Sud, s obzirom na elemente spisa, ipak smatrao da se sicilijanski zakonodavac, time što je propisao ograničenja s obzirom na gustoću stanovništva i udaljenost koja se treba poštovati između optičarskih radnji, vodio ciljem zaštite javnog zdravlja, podredno valja ispitati dodatne kriterije opravdanja utvrđene u sudskoj praksi.

22 — Vidjeti gore navedenu presudu Blanco Pérez i Chao Gómez (t. 70. do 76.).

23 — *Ibid.* (t. 84.).

24 — Čini mi se da, pod uvjetom da se njime želi osigurati uravnoteženi zemljopisni razmještaj optičarskih radnji, uvjet povezan s poštovanjem minimalne udaljenosti između navedenih radnji može proizlaziti iz cilja zaštite javnog zdravlja. Ipak, ograničenje od 300 metara čini mi se prikladnim za ostvarenje navedenog cilja samo u gradskim područjima s visokom gustoćom stanovništva.

## 2. Analiza drugih kriterija potrebnih za opravdanje ograničenja

59. Neovisno o postojanju legitimnog cilja s obzirom na pravo Unije, opravdanje ograničenja temeljnih sloboda utvrđenih Ugovorom pretpostavlja da je predmetna mjera prikladna za jamčenje ostvarenja cilja koji se želi postići i da ne prelazi ono što je nužno za postizanje željenog cilja<sup>25</sup>. Osim toga, nacionalno pravno uređenje može jamčiti ostvarenje navedenog cilja samo ako zaista dosljedno i sustavno odražava nastojanje za postizanjem tog cilja<sup>26</sup>.

60. Sud koji je uputio zahtjev u svojoj se odluci kojom se upućuje prethodno pitanje u tom pogledu pitao je li na ovaj slučaj moguće prenijeti rješenje koje proizlazi iz gore navedene presude Blanco Pérez i Chao Gómez, u kojoj je Sud zaključio da nacionalna uređenja koja otvaranje novih ljekarni podvrgavaju ograničenjima u pogledu gustoće naseljenosti i udaljenosti među ljekarnama načelno nisu protivna pravu Unije, s obzirom na to da su takva ograničenja pogodna za postizanje ujednačenog razmještaja ljekarni na državnom teritoriju, te kojima se na taj način cjelokupnom stanovništvu osigurava primjerena dostupnost farmaceutskih usluga i, posljedično, povećava sigurnost i kvaliteta opskrbe stanovništva lijekovima.

61. Taj se zaključak temeljio na sudskoj praksi kojom se priznaje da se za zdravstvene ustanove i infrastrukturu može izraditi plan razmještaja. Taj plan može uključivati prethodno odobrenje za nastan novih pružatelja usluga skrbi, ako se ono pokaže nužnim za popunjavanje eventualnih praznina u dostupnosti zdravstvenih usluga i za izbjegavanje stvaranja dvostrukih struktura, na način da se osigura pružanje zdravstvene zaštite prilagođeno potrebama stanovništva, koje pokriva cijelo državno područje i koje u obzir uzima zemljopisno izolirana ili na drugi način prikraćena područja<sup>27</sup>.

62. Međutim, nisam uvjeren da se taj zaključak može u potpunosti i izravno prenijeti na usluge koje pružaju optičari.

63. Točno je da sud koji je uputio zahtjev pojašnjava da se ne može u potpunosti isključiti postojanje zdravstvenog interesa za uvođenje i održavanje na snazi posebnog režima teritorijalne podjele optičarskih radnji. Prema mišljenju navedenog suda, moglo bi se tvrditi da bi se, u nedostatku uređenja, optičarske radnje koncentrirale u mjestima koja su na glasu kao isplativa s trgovačkog gledišta, tako da u manje isplativim mjestima ne bi bilo dovoljno optičara.

64. Ipak mi se čini da, u smislu javnog zdravlja, postoji bitna razlika između, s jedne strane, zadaća koje se mogu povjeriti ljekarnama i, s druge strane, zadaća koje vrše optičarske radnje.

65. Kao prvo, ta je razlika osobito naglašena s obzirom na kriterij hitnosti koji obilježava pristup farmaceutskim proizvodima u odnosu na pristup optičkim proizvodima.

66. Naime, kao što je Sud to već pojasnio, pri izradi regulatornog okvira primjenjivog na ljekarne, stanovništvu je nužno osigurati primjerenu dostupnost farmaceutskih usluga i, posljedično, povećati sigurnost i kvalitetu opskrbe stanovništva lijekovima<sup>28</sup>.

67. Zbog toga se nacionalnim propisima često ne predviđaju samo pravila demografskog ili zemljopisnog razmještaja, nego se farmaceutima propisuju i obveze čiji je cilj osigurati konstantan pristup lijekovima. Primjerice, može se raditi o danima dežurstva ili obvezi izdavanja lijekova na liječnički recept u određenom roku.

25 — Vidjeti u tom smislu presude od 26. studenoga 2002., Oteiza Olazabal (C-100/01, Zb., str. I-10981., t. 43.); od 16. listopada 2008., Renneberg (C-527/06, str. I-7735., t. 81.); od 11. lipnja 2009., X i Passenheim-van Schoot (C-155/08 i C-157/08, Zb., str. I-5093., t. 47.), kao i od 17. studenoga 2009., Presidente del Consiglio dei Ministri (C-169/08, Zb., str. I-10821., t. 42.).

26 — Vidjeti osobito gore navedene presude Hartlauer (t. 55.) i Presidente del Consiglio dei Ministri (t. 42.).

27 — Vidjeti gore navedene presude Hartlauer (t. 51. i 52.) kao i Blanco Pérez i Chao Gómez (t. 70.).

28 — Gore navedena presuda Blanco Pérez i Chao Gómez (t. 78.).

68. Suprotno tomu, usluga koju pružaju optičari, čak i kada odgovara na pitanja javnog zdravlja, nikada nije tako hitna.

69. Kao drugo, sudska praksa Suda već se bavila određenim aspektima razlikovanja koje valja primijeniti na ljekarne, optičarske radnje i biomedicinske laboratorije s gledišta rizika s kojim se pacijenti suočavaju u slučaju pogrešnog ili neprimjerenog izdavanja lijeka u odnosu na rizik s kojim se suočavaju u slučaju pogreške počinjene pri izdavanju optičkih proizvoda. Prema tome, „za razliku od optičkih proizvoda, propisani lijekovi ili lijekovi koji se upotrebljavaju iz terapijskih razloga mogu unatoč svemu ozbiljno štetiti zdravlju ako se uzimaju bez potrebe ili pogrešno, a da potrošač toga ne može biti svjestan prilikom njihova izdavanja. Osim toga, zdravstveno neopravdana prodaja lijekova uzrokuje rasipanje javnih financijskih sredstava koje se ne može usporediti s rasipanjem koje proizlazi iz neopravdane prodaje optičkih proizvoda”<sup>29</sup>.

70. Sud je također pojasnio da se rizik koji proizlazi iz neprimjerenog izdavanja optičkih proizvoda ne može usporediti s rizikom koji nastaje u slučaju pogrešne biomedicinske analize, čak i ako može imati negativne posljedice za pacijenta<sup>30</sup>.

71. Naposljetku, neovisno o pitanju po čemu bi se optičarska djelatnost mogla izjednačiti s ljekarničkom djelatnošću, u svrhu analize ograničenja slobode poslovnog nastana u svakom slučaju valja ispitati je li regionalno zakonodavstvo Sicilije primjereno za jamčenje cilja zaštite javnog zdravlja i ne prelazi li ono što je nužno za njegovo postizanje.

72. S obzirom na nepreciznost odluke kojom se upućuje prethodno pitanje u tom pogledu, nacionalni će sudac morati provjeriti postoji li na Siciliji stvarna politika planiranja razmjesta primjenjiva na optičarske radnje koja se temelji na razmatranjima u pogledu zaštite javnog zdravlja. Osobito bi bilo potrebno zahtijevati da pripremni radovi predmetnog propisa uključuju usporedno ispitivanje kriterija na kojima se temelji Regionalni zakon br. 12/2004, kao i opravdanje izbora tih kriterija.

73. Iako se uvjeti utvrđeni navedenim regionalnim zakonom čine vrlo strogima, ne isključujem da se, podložno mjerama za prilagodbu kao što su one predviđene sudskom praksom<sup>31</sup>, predmetno uređenje optičarskih radnji može pokazati primjerenim.

74. Naime, Sud je tako presudio da zdravlje i život ljudi zauzimaju najistaknutije mjesto među dobrima i interesima zaštićenima Ugovorom i da je na državama članicama da odluče o razini zaštite koju žele pružiti javnom zdravlju kao i o načinu na koji tu razinu treba postići<sup>32</sup>.

75. U tom se pogledu Regionalnim zakonom br. 12/2004 predviđa mogućnost prilagodbe prethodno navedenih kriterija odobrenja „ukoliko za to na teritoriju postoji potreba” i „nakon što dobije obvezujuće mišljenje pokrajinske komisije pri trgovačkoj komori [...]”. Osim toga, navedenim se zakonom dopušta da se bez savjetovanja s navedenom komisijom izdaju najviše dva odobrenja u općinama s manje od 8 000 stanovnika.

76. U ovom mi se slučaju ne čini da ta metoda prilagodbe odgovara zahtjevima koji proizlaze iz sudske prakse prema kojoj se „sustav prethodnog upravnog odobrenja, iako odstupa od takve temeljne slobode, kako bi bio opravdan u svakom slučaju treba temeljiti na objektivnim, nediskriminirajućim te unaprijed poznatim kriterijima, tako da se uređuje izvršavanje diskrecijske ovlasti nacionalnih tijela

29 — Presuda od 19. svibnja 2009., Apothekerkammer des Saarlandes i dr. (C-171/07 i C-172/07, Zb., str. I-4171., t. 60.)

30 — Presuda od 16. prosinca 2010., Komisija/Francuska (C-89/09, Zb., str. I-12941., t. 58.)

31 — Vidjeti osobito presudu od 12. srpnja 2001., Smits i Peerbooms (C-157/99, Zb., str. I-5473.).

32 — Vidjeti gore navedenu presudu Blanco Pérez i Chao Gómez (t. 44. i navedena sudska praksa).

kako se ona ne bi izvršavala proizvoljno [...] Takav sustav prethodnog upravnog odobrenja mora isto tako biti utemeljen na postupovnom sustavu koji je pristupačan i kojim se može osigurati da se sa zahtjevom za odobrenje postupa objektivno i nepristrano u razumnom vremenskom roku te da se eventualno odbijanje dodjele odobrenja može dovesti u pitanje u okviru sudskog postupka”<sup>33</sup>.

77. Međutim, izraz „ukoliko za to na teritoriju postoji potreba” koji se navodi u Regionalnom zakonu br. 12/2004 ne čini se dovoljno preciznim da bi se mogla odrediti margina prosudbe regionalne uprave.

78. Osim toga, kao što to pravilno ističe Komisija, moglo bi se raspravljati o sastavu pokrajinske komisije čije se mišljenje obavezno mora uzeti u obzir u svrhu odobrenja otvaranja optičarske radnje suprotno općim pravilima<sup>34</sup>. Naime, budući da se u sastavu navedene komisije nalaze četiri predstavnika udruženja optičara, čini se da je ona protivna načelu utvrđenom u sudskoj praksi na temelju kojeg intervencija tijela u postupku odobrenja, koja su sastavljena od konkurentskih subjekata koji su već prisutni na predmetnom području, predstavlja ograničenje slobodnom pružanju usluga ili slobodi poslovnog nastana<sup>35</sup>.

79. Naposljetku primjećujem da su u gore navedenom predmetu Blanco Pérez i Chao Gómez regionalnim zakonodavstvom predviđene poticajne mjere za poslovni nastan ljekarni u zapostavljenim ili manje isplativim područjima, što je element koji u ovom slučaju očito nedostaje<sup>36</sup>.

80. S obzirom na sve prethodno navedene argumente, imam ozbiljne sumnje u pogledu primjerenosti kriterija kojima se uređuje poslovni nastan optičarskih radnji, a koji su predviđeni Regionalnim zakonom br. 12/2004.

81. Još podređnije, tek treba ispitati ne prelazi li ograničenje utvrđeno Regionalnim zakonom br. 12/2004 ono što je nužno za postizanje željenog cilja.

82. Kao što proizlazi iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje, broj stanovnika brojnih općina Sicilije iznosi između 8 000 i 16 000, ali se regionalni propisi čine manje ograničavajućima u slučaju općina u kojima broj stanovnika ne prelazi 8 000. Stoga mi se čini da sicilijanski zakon u tim demografskim uvjetima ima za učinak pretjerano ograničavanje pristupa uslugama koje nude optičari u slučajevima kada broj stanovnika pripada srednjoj kategoriji, između brojeva stanovnika utvrđenih Regionalnim zakonom br. 12/2004.

83. Prema tome, s obzirom na sva prethodna razmatranja, čini mi se da je sicilijanski propis o kojem se raspravlja u glavnom postupku pretjeran, nedosljedan i neprikladan za postizanje željenog cilja.

33 — Gore navedena presuda Smits i Peerbooms (t. 90.). Sud je u toj presudi priznao da se za infrastrukturu za izvanbolničku skrb, kao što su medicinske ordinacije i poliklinike, može izraditi plan razmještaja.

34 — Iz očitovanja Komisije proizlazi da je, u skladu s člankom 8. Dekreta br. 64. predsjednika regije od 1. lipnja 1995. o pravilima primjene članka 71. Regionalnog zakona br. 25. od 1. rujna 1993., predmetna pokrajinska komisija sastavljena od četiriju predstavnika stručnog udruženja, od kojih dvojicu imenuju organizacije koje predstavljaju profesiju optičara na razini pokrajine, a dvojicu organizacije koje predstavljaju profesiju optičara na regionalnoj razini.

35 — Presuda od 15. siječnja 2002., Komisija/Italija (C-439/99, Zb., str. I-305., t. 39. i 40.)

36 — Radilo se o sustavu kojim se pri dodjeli novih odobrenja prednost davala vlasnicima ljekarni.

## V – Zaključak

84. Predlažem da Sud na prethodna pitanja koja je postavilo Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana odgovori kako slijedi:

Članak 49. UFEU-a treba tumačiti na način da propis nacionalnog prava, kao što je onaj u glavnom postupku, kojim se predviđaju ograničenja s obzirom na gustoću stanovništva i obaveznu minimalnu udaljenost između optičarskih radnji, predstavlja ograničenje slobode poslovnog nastana. U okolnostima poput onih u glavnom postupku, ne čini se da je to ograničenje opravdano ciljem zaštite javnog zdravlja, osim ako predmetni propis ne proizlazi iz usklađene politike čiji je cilj osigurati uravnoteženu opskrbu zdravstvenom skrbi, što će morati provjeriti sud koji je uputio zahtjev. U svakom se slučaju zahtjev minimalne udaljenosti između optičarskih radnji u ovom predmetu ne može opravdati važnim razlogom u općem interesu zaštite javnog zdravlja.