



## Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (četvrto vijeće)

26. rujna 2013.\*

„Članci 49. UFEU-a i 56. UFEU-a – Sloboda poslovnog nastana – Javno zdravlje – Optičari –  
Regionalno zakonodavstvo koje otvaranje novih optičarskih radnji uvjetuje dobivanjem odobrenja –  
Demografska i geografska ograničenja – Opravdanost – Sposobnost postizanja željenog cilja –  
Dosljednost – Razmjernost“

U predmetu C-539/11,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku koji je uputio Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana (Italija), odlukom od 13. srpnja 2011., koju je Sud zaprimio 21. listopada 2011., u postupku

**Ottica New Line di Accardi Vincenzo**

protiv

**Comune di Campobello di Mazara,**

uz prisustvovanje:

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

SUD (četvrto vijeće)

u sastavu: L. Bay Larsen, predsjednik vijeća, J. Malenovský (izvjestitelj), U. Løhmus, M. Safjan i A. Prechal, suci,

nezavisni odvjetnik: M. N. Jääskinen,

tajnik: M. A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir pisana očitovanja koja su podnijeli:

- za češku vladu M. Smolek i T. Müller, u svojstvu agenata,
- za španjolsku vladu M. S. Martínez-Lage Sobredo, u svojstvu agenta,
- za nizozemsku vladu C. Wissels i M. J. Langer, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju M. I. Rogalski i D. Recchia, u svojstvu agenata,

\* Jezik postupka: talijanski

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi 30. siječnja 2013.,  
donosi sljedeću

### Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 49. UFEU-a i 56. UFEU-a.
- 2 Zahtjev je postavljen u okviru postupka koji je pokrenula Ottica New Line di Accardi Vincenzo (u daljnjem tekstu: Ottica New Line) protiv općine Campobello di Mazara (Italija), u povodu odluke koju je donijela potonja, a kojom se ovlašćuje Fotottica Media Visione di Luppino Natale Fabrizio e C.s.n.c. (u daljnjem tekstu: Fotottica) da trajno obavlja optičarsku djelatnost na području te općine.

### Pravni okvir

#### *Pravo Unije*

- 3 U skladu s uvodnom izjavom 22. Direktive Europskog parlamenta i Vijeća 2006/123/EZ od 12. prosinca 2006., o uslugama na unutarnjem tržištu (SL L 376, str. 36.):

„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.”

- 4 Članak 1. stavak 1. navedene Direktive određuje:

„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.”

- 5 Članak 2. stavak 2. točka (f) navedene Direktive propisuje:

„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;”.

- 6 U poglavlju III. navedene Direktive, koje se odnosi na slobodu poslovnog nastana pružatelja usluga, nalazi se i članak 15. stavak 2. u kojem se određuje da su države članice dužne ispitati podvrgava li njihov pravni sustav pristup ili izvođenje neke uslužne djelatnosti, s obzirom na opseg ili teritorij, kakvim ograničenjima, a osobito ograničenjima određenim s obzirom na broj stanovnika ili na minimalnu geografsku udaljenost između pružatelja usluga. Sukladno stavku 3. spomenute odredbe, države članice dužne su provjeriti ispunjavaju li takvi zahtjevi uvjete nediskriminacije, nužnosti i razmjernosti.

### *Talijansko pravo*

- 7 Sukladno odredbama članka 1. Regionalnog zakona br. 12 „Propisi o obavljanju optičarske djelatnosti i izmjeni regionalnog zakona br. 28. od 22. veljače 1999.” (legge regionale n. 12 „Disciplina dell’esercizio dell’attività di ottico e modifica alla legge regionale 22 febbraio 1999, n. 28”), od 9. srpnja 2004. (*Gazzetta ufficiale della Regione Siciliana* br. 30, od 16. srpnja 2004., 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 8.000 stanovnika. Udaljenost između dviju radnji ne smije biti manja od 300 metara. Gore 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.

3. U općinama u kojima broj stanovnika ne premašuje 8.000 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.”

### **Glavni postupak i prethodna pitanja**

- 8 Odlukom od 18. prosinca 2009. općina Campobello di Mazara ovlasila je Fototticu da otvori optičarsku radnju na njezinom području.
- 9 Nesporno je da je ta odluka bila donesena suprotno članku 1. stavku 2. Regionalnog zakona br. 12/2004, iz razloga što otvaranje navedene radnje nije poštovalo ograničenja u pogledu gustoće stanovništva kao ni minimalne udaljenosti između optičarskih radnji, a koja su postavljena spomenutom odredbom.
- 10 Navedenu odluku Ottica New Line pobijala je pred Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia. Svojom odlukom od 18. ožujka 2010. navedeni sud odbio je predmetnu tužbu, i to nakon što je izuzeo iz primjene članak 1. stavak 1. Regionalnog zakona br.12/2004, uz ocjenu da je isti protivan pravu Unije.
- 11 Ottica New Line podnijela je pred sudom koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku žalbu protiv odluke Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia. Sud koji je uputio zahtjev pita se treba li na zahtjeve za otvaranje optičarskih radnji primjenjivati načela koja je ustanovio Sud u svojoj presudi od 1. srpnja 2010., Blanco Pérez i Chao Gómez (C-570/07 i C-571/07, Zb., str. I-4629.). Naime, u toj je presudi Sud zaključio da nacionalna uređenja koja otvaranje novih ljekarni podvrgavaju ograničenjima u pogledu demografske gustoće 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.

- 12 Kako drži sud koji je uputio zahtjev, nedvojbeno je da u profesiji optičara snažnije dolazi do izražaja komercijalna narav nego u profesiji ljekarnika. S druge pak strane, sud koji je uputio zahtjev mišljenja je da se ne može u potpunosti isključiti postojanje analognog interesa sa stajališta zaštite javnog zdravlja, za uvođenje i održavanje na snazi posebnog režima teritorijalne podjele optičarskih radnji. U tom pogledu, sud koji je uputio zahtjev ističe činjenicu da postoji opasnost da se, u nedostatku nekakvog uređenja, optičke radnje koncentriraju u mjestima koja su na glasu kao najisplativija, a na štetu manje isplativih mjesta u tom smislu, u kojima zbog toga ne bi bilo dovoljno optičara.
- 13 U tim je uvjetima 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. [Regionalnog zakona br. 12/2004] – 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 8.000 stanovnika) i na udaljenost (300 metara između dvije radnje), a koja su utvrđena [Regionalnim zakonom br. 12/2004] 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 8.000 stanovnika) i na udaljenost (300 metara između dvije radnje), a koja su određena [Regionalnim zakonom br. 12/2004] za otvaranje optičarskih radnji na teritoriju regije, razmjerna, tj. jesu li pretjerana u pogledu postizanja cilja koji odgovara gore navedenom neotklonjivom razlogu općeg interesa?”

### O prethodnim pitanjima

- 14 Svojim pitanjima, koja valja razmotriti zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita je li suprotno pravu Unije regionalno zakonodavstvo kakvo postoji u glavnoj stvari, a koje postavlja ograničenja za izdavanje dozvola za otvaranje novih optičarskih radnji tako što određuje da:
- se u svakoj geografskoj zoni načelno smije osnovati samo jedna optičarska radnja na svakih 8.000 stanovnika, i
  - svaka nova optičarska radnja mora biti u pravilu udaljena najmanje 300 metara od drugih postojećih optičarskih radnji.

### Uvodna opažanja

- 15 Prije svega, valja istaknuti da, iako se u postavljenim pitanjima sud koji je uputio zahtjev poziva na pravo Unije i u području slobode pružanja usluga i u području slobode poslovnog nastana, zakonodavstvo o kojem je riječ treba procjenjivati isključivo na temelju pravila o slobodi poslovnog nastana.
- 16 Naime, zakonodavstvo relevantno u glavnom postupku uređuje isključivo uvjete poslovnog nastana optičara na jednom dijelu talijanskog teritorija, s ciljem stabilnog i trajnog sudjelovanja tih djelatnika u gospodarskom životu te države članice. Pod tim uvjetima, odredbe koje se odnose na slobodu pružanja

usluga, a koje se mogu primijeniti samo ukoliko se ne primjenjuju odredbe o slobodi poslovnog nastana, nisu relevantne (vidjeti *per analogiam* presudu od 11. ožujka 2010., Attanasio Group, C-384/08, Zb., str. I-2055., točka 39. i tamo navedena sudska praksa).

- 17 Zatim, mora se istaknuti da se u ovom predmetu ne može primijeniti Direktiva 2006/123, iako se njome uređuje sloboda poslovnog nastana pružatelja usluga koji potječu iz drugih država članica, i iako se na nju poziva sud koji je uputio zahtjev.
- 18 Naime, iz članka 2. stavka 2. Direktive 2006/123, u vezi s uvodnom izjavom 22., proizlazi da se ona ne primjenjuje na usluge zdravstvene skrbi koje pacijentima pružaju profesionalni zdravstveni djelatnici da bi ocijenili, održali ili poboljšali njihovo zdravstveno stanje, ako su te djelatnosti rezervirane za uređenu zdravstvenu struku u državi članici u kojoj se pružaju usluge.
- 19 Također, kao prvo, sud je već ocijenio da djelovanje optičara može ograničiti stanovite rizike za zdravlje i tako zajamčiti zaštitu javnog zdravlja (u tom smislu vidjeti presudu od 2. prosinca 2010., Ker-Optika, C-108/09, Zb., str. I-12213., točka 64.).
- 20 S druge strane, sud koji je uputio zahtjev napominje da optičari o kojima je riječ u glavnom predmetu ne samo da dobivaju, pregledavaju i prilagođavaju pomagala za otklanjanje problema s vidom, nego su i sami, koristeći korektivna pomagala, u stanju otkloniti probleme s vidom ili djelovati na prevenciji problema s vidom. Kako je istaknuo nezavisni odvjetnik u točkama 20. i 21. svojeg mišljenja, 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 spada u sferu zaštite javnog zdravlja. Suprotno tome, kada optičar obavlja djelatnost tehničke naravi, poput sastavljanja okvira, popravaka naočala ili prodaje proizvoda, koja u pravom smislu riječi ne spada u liječenje problema s vidom, kao što je prodaja sunčanih naočala bez dioptrijskih stakala ili proizvoda za održavanje, on obavlja komercijalnu djelatnost koja se ne bi mogla povezati sa zaštitom javnog zdravlja.
- 21 Povrh toga, sud koji je uputio zahtjev navodi da je u Italiji optičarska djelatnost zakonom uređena profesija.
- 22 U tim su okolnostima, a sukladno članku 2. stavku 2. točki (f) Direktive 2006/123, djelatnosti optičara koje su predmet glavnog postupka isključene iz područja primjene navedene Direktive.
- 23 Iz toga slijedi da ograničenja koja su predmet glavnog postupka treba ispitivati isključivo sa stajališta njihove sukladnosti s ugovorom UFEU-a, odnosno još određenije, s njegovim člankom 49.
- 24 Kao treće, treba podsjetiti da, sukladno članku 168. stavku 7. UFEU-a, onako kako je tumačen u praksi Suda, pravo Unije ne zadire u nadležnost država članica da poduzimaju sve mjere usmjerene na organizaciju zdravstvenih službi. Međutim, prilikom izvršavanja tih nadležnosti države članice moraju poštivati pravo Unije, osobito odredbe UFEU-a koje se odnose na slobodu poslovnog nastana i koje sadrže zabranu državama članicama da uvode ili održavaju na snazi neosnovana ograničenja za izvršavanje te slobode u području zdravstvene skrbi (u tom smislu vidjeti presude od 19. svibnja 2009., Apothekerkammer des Saarlandes i dr., C-171/07 i C-172/07, Zb., str. I-4171., točka 18., i Blanco Pérez i Chao Gómez, gore navedena, točka 43.).



### *Postojanje ograničenja slobode poslovnog nastana*

- 25 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, ograničenje u smislu članka 49. UFEU-a predstavlja svaka nacionalna mjera koja može ometati ili učiniti manje privlačnim izvršavanje prava na slobodu poslovnog nastana državljana Unije, slobodu koju jamči Ugovor, pa čak i kada se ista primjenjuje bez razlike u odnosu na državnu pripadnost (presude od 1. travnja 2005., Komisija protiv Grčke, C-140/03, *Receuil*, str. I-3177., točka 27., i Blanco Pérez i Chao Gómez, gore navedena, točka 53.).
- 26 U ovu kategoriju osobito potpada nacionalno zakonodavstvo koje pravo poslovnog nastana pružatelja usluga iz druge države članice uvjetuje izdavanjem prethodnog odobrenja, jer se na taj način ometa njegovo korištenje pravom slobodnog poslovnog nastana, sprječavajući ga da slobodno obavlja svoje djelatnosti putem poslovne jedinice trajnijeg karaktera. Naime, navedeni pružatelj riskira da će, s jedne strane, morati plaćati dodatne administrativne i financijske troškove koji su obvezni prilikom svakog izdavanja 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 (presude od 10. svibnja 2009., Hartlauer, C-169/07, *Zb.*, str. I-1721., točke 34. i 35., te Blanco Pérez i Chao Gómez, gore navedena, točka 54.).
- 27 Osim toga, nacionalno zakonodavstvo predstavlja ograničenje ukoliko izvršavanje neke djelatnosti uvjetuje ekonomskim i socijalnim potrebama koje ta djelatnost mora zadovoljiti, jer pri tome nastoji ograničiti broj pružatelja usluga (gore navedene presude Hartlauer, točka 36., i Blanco Pérez i Chao Gómez, točka 55.).
- 28 U pogledu glavnog postupka, treba istaknuti, kao prvo, da Regionalni zakon br. 12/2004 uvjetuje otvaranje nove optičarske radnje dobivanjem prethodnog administrativnog odobrenja.
- 29 Kao drugo, to zakonodavstvo vodi računa o odnosu između gustoće stanovništva i broja optičarskih radnji kako bi se ponuda racionalno raspodijelila na cijelom teritoriju. Odobravajući otvaranje samo određenog broja optičarskih radnji, takvo zakonodavstvo ograničava pristup optičara obavljanju gospodarske djelatnosti na tom području.
- 30 Kao treće, zakonodavstvo o kojem je riječ u glavnom predmetu moglo bi spriječiti optičare pri slobodnom odabiru mjesta u kojem će obavljati svoju samostalnu djelatnost, s obzirom na to da osobe koje žele otvoriti optičarsku radnju moraju poštovati minimalnu udaljenost od 300 metara u odnosu na već postojeće radnje.
- 31 Takva pravila ometaju i čine manje privlačnim optičarima iz drugih država članica obavljanje njihove djelatnosti na talijanskom teritoriju putem poslovne jedinice trajnijeg karaktera.
- 32 Sukladno svemu navedenom, regionalno zakonodavstvo kakvo se primjenjuje u glavnom predmetu predstavlja ograničenje slobode poslovnog nastana u smislu članka 49. UFEU-a.

### *Opravljanje ograničavanja slobode poslovnog nastana*

- 33 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, ograničenja slobode poslovnog nastana, koja se primjenjuju bez diskriminacije s obzirom na državnu pripadnost, mogu biti opravdana neotklonjivim razlozima općeg interesa ukoliko osiguravaju ostvarenje željenog cilja i ne prelaze ono što je nužno za postizanje tog cilja (gore navedene presude Hartlauer, točka 44., i Apothekerkammer des Saarlandes i dr., točka 25.).
- 34 U tom pogledu, iz članka 52. stavka 1. UFEU-a proizlazi da se sva ograničenja slobode poslovnog nastana mogu opravdati općim ciljem zaštite javnog zdravlja (u tom smislu vidjeti gore navedene presude Hartlauer, točka 46., i Apothekerkammer des Saarlandes i dr., točka 27.).

- 35 Osim toga, iz prakse Suda proizlazi da taj opći cilj može u konkretnom slučaju biti usmjeren na osiguravanje ujednačene raspodjele pružatelja usluga zdravstvene skrbi na cijelom nacionalnom teritoriju (u tom smislu vidjeti presudu Blanco Pérez i Chao Gómez, gore navedena, točke 64., 70. i 78.).
- 36 U svrhu postizanja navedenog cilja može se izraditi plan razmještaja pružatelja takvih usluga, poput primjerice ljekarni. Taj plan može imati oblik prethodnog odobrenja za otvaranje ljekarne, ukoliko se planiranje pokaže neophodnim za popunjavanje eventualnih praznina u mogućnosti pristupa zdravstvenim uslugama kao i u svrhu izbjegavanja nastanka dvostrukih struktura, s ciljem da se osigura zdravstvena skrb koja odgovara potrebama stanovništva, i koja pokriva cjelinu teritorija, te vodi računa o geografski izoliranim ili na drugi način potrebitim krajevima (u tom smislu vidjeti gore navedenu presudu Blanco Pérez i Chao Gómez, točka 70.).
- 37 Čini se da bi ova načela mogla biti primjenjiva i na otvaranje optičarske radnje, s obzirom na to da, kako je naglašeno u točki 20. ove presude, optičari koji su stranke u glavnom predmetu pružaju usluge pregleda, održavanja i poboljšavanja zdravlja pacijenata, tako da te usluge spadaju u područje zaštite javnog zdravlja.
- 38 Zakonodavstvo koje se primjenjuje u glavnom predmetu uvodi mjere planiranja prilikom otvaranja optičarskih radnji na cijelom području regije Sicilije. Sastoji se od dvaju glavnih pravila: prvog, da se smije otvoriti samo jedna optičarska radnja na svakih 8.000 stanovnika, i drugog, da udaljenost između dviju radnji mora biti najmanje 300 metara.
- 39 Za početak, nesporno je da se Regionalni zakon br. 12/2004 primjenjuje bez diskriminacije s obzirom na državnu pripadnost.
- 40 Potom, u pogledu pravila po kojem se smije otvoriti samo jedna optičarska radnja na 8.000 stanovnika, Sud je već zauzeo stav da nacionalne vlasti smiju donositi mjere kako bi spriječile koncentraciju pružatelja zdravstvenih usluga na onim lokacijama koje se smatraju atraktivnima. Stoga nacionalne vlasti imaju mogućnost usvojiti zakonodavstvo po kojem se dopušta nastan samo jednog pružatelja usluga zdravstvene skrbi u odnosu na određeni broj stanovnika, imajući u vidu da je cilj takvog pravila stimulirati nastan pružatelja usluga na one dijelove državnog teritorija gdje je pristup zdravstvenim uslugama manjkav (u tom smislu vidjeti presudu Blanco Pérez i Chao Gómez, točke 72. do 77.).
- 41 Slijedom navedenog, pravilo po kojem se smije otvoriti samo jedna optičarska radnja na određeni broj stanovnika može olakšati ujednačenu raspodjelu takvih radnji na određenom teritoriju, te tako većini stanovništva osigurati primjereni pristup uslugama koje pružaju optičari.
- 42 Naposljetku, kada je riječ o pravilu koje propisuje postojanje minimalne udaljenosti između optičarskih radnji, iz prakse Suda proizlazi da ono, u kombinaciji s pravilom spomenutim u prethodnoj točki, povećava izvjesnost da će pacijentima u blizini mjesta gdje žive biti dostupni pružatelji zdravstvenih usluga, te na taj način također pridonosi boljoj zaštiti javnog zdravlja na danom teritoriju (u tom smislu vidjeti presudu Blanco Pérez i Chao Gómez, točke 81. i 82.).
- 43 Međutim, treba naglasiti da u pravilu nije neophodno da klijenti imaju brz, a još manje trenutni, pristup optičarskim proizvodima. Iz toga proizlazi da je potreba za brзом dostupnošću takvih proizvoda manja nego ona za nabavu mnogih lijekova, tako da interes osiguranja blizine optičarskih radnji nije od jednake važnosti kao onaj u pogledu distribucije lijekova.
- 44 Treba ipak podsjetiti da je u nadležnosti država članica donošenje odluke o tome na kojoj će razini osigurati zaštitu javnog zdravlja, kao i način na koji će postići tu razinu. Kako ta razina može biti različita od jedne države članice do druge, državama članicama treba priznati određen diskrecijski prostor (u tom smislu vidjeti gore navedene Apothekerkammer des Saarlandes i dr., točka 19., i Blanco Pérez i Chao Gómez, točka 44.).

- 45 Naime, u okviru uspostavljanja toga diskrecijskog prostora državama članicama prepušteno je da planiranje rasporeda optičarskih radnji organiziraju na način usporediv s onim predviđenim za raspodjelu ljekarni, i to unatoč postojanju razlika između tih dviju vrsta usluga zdravstvene skrbi.
- 46 S obzirom na navedeno, treba utvrditi da je zakonodavstvo kakvo se primjenjuje u glavnom postupku načelno prikladno za postizanje općeg cilja usmjerenog na zaštitu javnog zdravlja i, u konkretnom predmetu, za postizanje ciljeva ravnomyernog rasporeda optičarskih radnji na nacionalnom teritoriju i garantiranje brzog pristupa tim radnjama.
- 47 Stoga i način na koji Regionalni zakon br. 12/2004 provodi taj cilj mora biti dosljedan. Naime, sukladno praksi Suda, nacionalno zakonodavstvo u cjelini, kao i različita relevantna pravila, ne može jamčiti ostvarenje predviđenog cilja, osim ako istinski ne osigurava njegovo ostvarenje i to na sustavan i dosljedan način (u tom smislu vidjeti gore navedene presude Hartlauer, točka 55., i Apothekerkammer des Saarlandes i dr., točka 42.).
- 48 U tom je pogledu samo nacionalni sudac, kao jedina osoba kompetentna ocijeniti činjenice u glavnom predmetu i protumačiti nacionalno zakonodavstvo, nadležan utvrditi odgovara li i u kojoj mjeri Regionalni zakon br. 12/2004 tim zahtjevima (u tom smislu vidjeti presudu od 13. srpnja 1989., Rinner-Kühn, 171/88, Zb., str. 2743., točka 15., i presudu od 23. listopada 2001., Schönheit i Becker, C-4/02 i C-5/02, Zb., str. I-12575., točke 82. i 83.).
- 49 Međutim, Sud, koji je pozvan dati nacionalnom sucu koristan odgovor, nadležan je da mu da naznake na temelju spisa glavnog postupka, kao i na temelju usmenih i pisanih očitovanja koja su mu podnesena, a kako bi nacionalnom sudu omogućio da donese svoju odluku (presude od 20. ožujka 2003., Kutz-Bauer, C-187/00, Zb., str. I-2741., točka 52., i Schönheit i Becker, gore navedeno, točka 83.).
- 50 U tom cilju treba prije svega istaknuti da članak 1. stavci 1. do 3. Regionalnog zakona br. 12/2004 određuju uvjete koji se razlikuju za općine u kojima broj stanovnika ne premašuje 8.000 stanovnika od onih u kojima premašuje taj prag. Naime, nije isključeno da općine koje spadaju u prvu kategoriju imaju široku ovlast odobriti otvaranje dviju optičarskih radnji na svojem području, dok one koje spadaju u drugu kategoriju ne smiju dati takvo odobrenje osim ako ne postoje „dokazane teritorijalne potrebe” i ako nisu dobile prethodno i obvezujuće mišljenje komisije.
- 51 Međutim, takvo zakonodavno uređenje može dovesti do nejednake dostupnosti otvaranja optičarskih radnji u različitim dijelovima regije u pitanju. Posebno, a kako je naglasio nezavisni odvjetnik u točki 82. svojeg prijedloga odluke, u općinama koje broje između 8.000 i 16.000 stanovnika – a koje su prema navodima suda koji je uputio zahtjev mnogobrojne – takvo zakonodavstvo može uzrokovati pretjerano ograničavanje spomenute dostupnosti.
- 52 Rizik od nejednake dostupnosti otvaranja optičarskih radnji pojačan je uostalom okolnošću koja se navodi u odluci o postavljanju prethodnog pitanja, a prema kojoj općinske vlasti raspolažu velikom diskrecijskom ovlasti, s obzirom na to da uvjet „dokazanih teritorijalnih potreba” nije utvrđen preciznijim zakonskim kriterijima.
- 53 Nadalje, nadležne vlasti ne mogu odobriti otvaranje dodatne optičarske radnje prije dobivanja obvezujućeg mišljenja komisije trgovačke komore, koja se – prema dokazima podnesenim sudu – sastoji od predstavnika optičara koji već djeluju na tržištu, tj. izravnih konkurenata optičara koji žele otvoriti radnju.
- 54 U tim okolnostima postoji opasnost da Regionalni zakon br. 12/2004 u primjeni ne bi jamčio ujednačenu raspodjelu optičarskih radnji na cjelokupnom teritoriju, i sukladno tome, odgovarajuću razinu zaštite javnog zdravlja na cjelini teritorija.



- 55 Ovaj Regionalni zakon pobuđuje i jednu daljnju dvojbu kada je riječ o općinama u kojima broj stanovnika ne doseže 8.000 stanovnika. Naime, nije isključeno da u takvim općinama nadležne vlasti iskoriste gotovo pa neograničene diskrecijske ovlasti da bi odobrile – ili odbile – otvaranje druge optičarske radnje. Pri tome ne postoji nikakvo jamstvo da bi u konkretnom primjeru otvaranje druge radnje bilo odobreno čak i u slučaju da s gledišta zahtjeva zaštite javnog zdravlja postoji takva potreba.
- 56 Budući da sud *a priori* ne može niti pretpostaviti niti isključiti nastanak gore navedenih rizika, a koji su povezani s primjenom Regionalnog zakona br. 12/2004, u nadležnosti je nacionalnog suda da ispita, uz pomoć točnih statističkih podataka ili na neki drugi način, upotrebljavaju li nadležni organi primjereno ovlaštenja dana im tim zakonom, poštujući pri tome transparentna i objektivna mjerila, s ciljem da na sustavan i dosljedan način ostvare postavljene ciljeve zaštite javnog zdravlja na cjelokupnom svojem teritoriju.
- 57 S obzirom na navedeno, na postavljena pitanja valja odgovoriti kako članak 49. UFEU-a treba tumačiti na način da se isti ne protivi regionalnom zakonodavstvu, kakvo je ono iz glavnog postupka, a kojim se određuju ograničenja za izdavanje odobrenja za otvaranje novih optičarskih radnji, propisujući da:
- se u svakoj geografskoj zoni načelno može otvoriti jedna optičarska radnja na svakih 8.000 stanovnika, i
  - svaka nova optičarska radnja načelno mora poštovati minimalnu udaljenost od 300 metara u odnosu na već postojeće optičarske radnje,

pod uvjetom da nadležne vlasti primjereno koriste ovlasti dane im navedenim zakonodavstvom, pridržavajući se transparentnih i objektivnih kriterija, s ciljem da na sustavan i dosljedan način ostvare ciljeve koji se tim zakonodavstvom žele ostvariti, a koji smjeraju na zaštitu javnog zdravlja na cjelini danog područja, što je sve dužan provjeriti nacionalni sudac.

### **O troškovima**

- 58 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (četvrto vijeće) presuđuje:

**Članak 49. UFEU-a treba tumačiti na način da se isti ne protivi regionalnom zakonodavstvu, kakvo je ono iz glavnog postupka, a kojim se određuju ograničenja za izdavanje odobrenja za otvaranje novih optičarskih radnji, propisujući da:**

- se u svakoj geografskoj zoni načelno može otvoriti jedna optičarska radnja na svakih 8.000 stanovnika, i
- svaka nova optičarska radnja načelno mora poštovati minimalnu udaljenost od 300 metara u odnosu na već postojeće optičarske radnje,

pod uvjetom da nadležne vlasti primjereno koriste ovlasti dane im navedenim zakonodavstvom, pridržavajući se transparentnih i objektivnih kriterija, s ciljem da na sustavan i dosljedan način ostvare ciljeve koji se tim zakonodavstvom žele ostvariti, a koji smjeraju na zaštitu javnog zdravlja na cjelini danog područja, što je sve dužan provjeriti nacionalni sudac.

Potpisi