



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (četrti senat)

z dne 26. septembra 2013*

„Člena 49 PDEU in 56 PDEU — Svoboda ustanavljanja — Javno zdravje — Očesni optiki — Deželna zakonodaja, ki odprtje novih prodajaln z optičnimi pripomočki pogojuje z dovoljenjem — Demografska in geografska omejitve — Utemeljitev — Primernost za doseg zastavljenega cilja — Skladnost — Sorazmernost“

V zadevi C-539/11,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana (Italija) z odločbo z dne 13. julija 2011, ki je prispela na Sodišče 21. oktobra 2011, v postopku

Ottica New Line di Accardi Vincenzo

proti

Comune di Campobello di Mazara,

ob udeležbi

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

SODIŠČE (četrti senat),

v sestavi L. Bay Larsen, predsednik senata, J. Malenovský (poročevalec), U. Löhmus, M. Safjan, sodnika, in A. Prechal, sodnica,

generalni pravobranilec: N. Jääskinen,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za češko vlado M. Smolek in T. Müller, agenta,
- za špansko vlado S. Martínez-Lage Sobredo, agent,
- za nizozemsko vlado C. Wissels in J. Langer, agenta,
- za Evropsko komisijo I. Rogalski in D. Recchia, agenta,

* Jezik postopka: italijanščina.

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 30. januarja 2013
izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago členov 49 PDEU in 56 PDEU.
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo Ottica New Line di Accardi Vincenzo (v nadaljevanju: Ottica New Line) in občino Campobello di Mazara (Italija) zaradi odločbe, s katero je ta občina družbi Fotottica Media Vision di Luppino Natale Fabrizio e C.s.n.c. (v nadaljevanju: Fotottica) dovolila trajno opravljanje optičnih dejavnosti na njenem ozemlju.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 V uvodni izjavi 22 Direktive 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu (UL L 376, str. 36) je navedeno:

„Izključitev zdravstvenega varstva iz področja uporabe te direktive bi morala zajemati zdravstvene in farmacevtske storitve, ki jih izvajajo zdravstveni delavci, da bi ocenili, ohranili ali izboljšali zdravstveno stanje bolnikov, kadar so v državi članici, kjer se storitve izvajajo, navedene storitve pridržane za reguliran poklic s področja zdravstva.“

- 4 Člen 1(1) te direktive določa:

„Ta direktiva uvaja splošne določbe, ki ponudnikom storitev olajšujejo uveljavljanje svobode ustanavljanja in prostega pretoka storitev ter hkrati ohranjajo visoko raven kakovosti storitev.“

- 5 Člen 2(2)(f) navedene direktive določa:

„Ta direktiva se ne uporablja za naslednje dejavnosti:

[...]

(f) zdravstvene storitve, ne glede na to, ali se opravljajo v okviru zdravstvenega varstva ali ne, in ne glede na način organizacije in financiranja na nacionalni ravni ali na njihov javni ali zasebni značaj.“

- 6 V poglavju III navedene direktive, ki se nanaša na svobodo ustanavljanja ponudnikov, je v členu 15(2) določeno, da države članice preverijo, ali njihov pravni sistem pogojuje začetek opravljanja ali opravljanje storitvene dejavnosti z upoštevanjem količinskih ali ozemeljskih omejitev, zlasti v obliki omejitev glede prebivalstva ali najmanjše geografske razdalje med ponudniki. V skladu z odstavkom 3 navedene določbe države članice preverijo, ali takšne zahteve izpolnjujejo pogoje nediskriminacije, potrebe in sorazmernosti.

Italijansko pravo

- 7 Člen 1 deželnega zakona št. 12 „Predpisi o opravljanju optičnih dejavnosti in o spremembi deželnega zakona št. 28 z dne 22. februarja 1999“ (legge regionale no. 12 „Disciplina dell’esercizio dell’attività di ottico e modifica alla legge regionale 22 febbraio 1999, n. 28“) z dne 9. julija 2004 (*Gazzetta ufficiale della Regione Siciliana* št. 30 z dne 16. julija 2004, v nadaljevanju: deželni zakon št. 12/2004) določa:
- „1. Pristojni občinski organ ob izdaji dovoljenja za izvajanje optičnih dejavnosti, poleg vpisa v poseben register iz člena 71 deželnega zakona št. 25 z dne 1. septembra 1993 upošteva razmerje med številom prebivalcev in številom optik, da zagotovi razumno distribucijo ponudbe na ozemlju. To razmerje je ena optika na vsakih 8000 prebivalcev. Razdalja med eno in drugo optiko mora znašati vsaj 300 metrov. Navedeni omejitvi ne veljata za optike, ki so imele svoj sedež v najetem lokalu ter ga prenesle na lokal v njihovi lasti ali ki jim je bila odpovedana najemna pogodba ali so bile prisiljene k prenosu iz drugih razlogov višje sile. Izjema so dovoljenja, ki so bila že izdana na dan uveljavitve tega zakona.
2. Kadar obstajajo dokazane teritorialne zahteve, pristojni občinski organ ne glede na določbe odstavka 1 in po pridobitvi obveznega mnenja pokrajinskega odbora pri gospodarski zbornici iz člena 8 pravilnika o izvajanju člena 71 deželnega zakona št. 15 z dne 1. septembra 1993, ki je bil izdan s predsedniško uredbo št. 64 z dne 1. junija 1995, izda dovoljenje ali prenese že obstoječe dovoljenje.
3. V občinah z manj kot 8000 prebivalci pa lahko pristojni občinski organ, ne da bi pridobil mnenje odbora iz odstavka 2, izda največ dve dovoljenji. Izvzete so vloge, ki so bile vložene pred uveljavitvijo tega zakona.“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

- 8 Občina Campobello di Mazara je z odločbo z dne 18. decembra 2009 družbi Fotottica dovolila odprtje optike na svojem ozemlju.
- 9 Iz predložitvene odločbe je razvidno, da je bila ta odločba izdana v nasprotju s členom 1(1) deželnega zakona št. 12/2004, ker pri odprtju omenjene optike nista bila izpolnjena pogoja glede gostote prebivalstva in glede najkrajše razdalje med optikami, ki ju je določala navedena določba.
- 10 Družba Ottica New Line je navedeno odločbo izpodbijala pri Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia. To sodišče je po zavrnitvi uporabe člena 1(1) deželnega zakona št. 12/2004, ki ga je ocenilo za neskladnega s pravom Unije, z odločbo z dne 18. marca 2010 zavrnilo njeno tožbo.
- 11 Družba Ottica New Line je zoper odločbo Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia vložila pritožbo pri predložitvenem sodišču. To sodišče se sprašuje, ali je mogoče za odprtje optike uporabiti načela, ki jih je Sodišče oblikovalo v sodbi z dne 1. junija 2010 v združenih zadevah Blanco Pérez in Chao Gómez (C-570/07 in C-571/07, ZOdl., str. I-4629). V tej sodbi je Sodišče namreč ugotovilo, da pravo Unije načeloma ne nasprotuje nacionalni ureditvi, ki za odprtje novih lekarn določa omejitvi glede gostote prebivalstva in razdalje med lekarnami, če taki omejitvi lahko uravnoteženo porazdelita lekarne po nacionalnem ozemlju, če se vsem prebivalcem zagotovi ustrezen dostop do lekarniških storitev in če se s tem povečata zanesljivost in kakovost oskrbe prebivalstva z zdravili.
- 12 Predložitveno sodišče meni, da ni sporno, da veljajo za poklic očesnega optika, še bolj kot za poklic farmacevta, trgovinske značilnosti. Po drugi strani po mnenju tega sodišča ni mogoče izključiti, da za uvedbo in ohranitev posebnega sistema teritorialne distribucije prodajaln z optičnimi pripomočki obstaja primerljiv interes v smislu varovanja javnega zdravja. V zvezi s tem predložitveno sodišče poudarja dejstvo, da obstaja bojazen, da bi se ob neobstoječi ureditvi prodajalne z optičnimi pripomočki zgostile na najbolj donosne lokacije, tako da ostale tržno manj privlačne lokacije ne bi imele zadostnega števila očesnih optikov.

13 V teh okoliščinah je Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana prekinilo postopek in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

- „1. Ali je pravo Unije na področju svobode ustanavljanja in svobodnega opravljanja storitev treba razlagati tako, da nujnemu razlogu v splošnem interesu, ki je povezan z zahtevo varovanja zdravja ljudi, ustreza nacionalni predpis – v obravnavanem primeru člen 1 [deželnega zakona št. 12/2004] – ki odprtje optike na ozemlju ene države članice (v obravnavanem primeru na delu tega ozemlja) pogojuje z omejitvama gostote prebivalstva in razdalje med optikami, ki pa naj bi na abstraktni ravni kršili zgoraj navedeni temeljni svoboščini?
2. Če bo odgovor na prejšnje vprašanje pritrdilen, ali sta ob upoštevanju prava Unije omejitvi gostote prebivalstva (ena optika na vsakih 8000 prebivalcev) in razdalje (300 metrov med optikama), ki ju [deželni zakon št. 12/2004] določa za odprtje optike na ozemlju dežele, primerni za dosego cilja, ki ustreza zgoraj navedenemu nujnemu razlogu v splošnem interesu?
3. Če bo odgovor na prvo vprašanje pritrdilen, ali sta ob upoštevanju prava Unije omejitvi gostote prebivalstva (ena optika na vsakih 8000 prebivalcev) in razdalje (300 metrov med optikama), ki ju [deželni zakon št. 12/2004] določa za odprtje optike na ozemlju dežele, sorazmerni, to je nepretirani, za dosego cilja, ki ustreza zgoraj navedenemu nujnemu razlogu v splošnem interesu?“

Vprašanja za predhodno odločanje

14 Predložitveno sodišče z vprašanji, ki jih je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali pravo Unije nasprotuje deželni zakonodaji, kakršna je v postopku v glavni stvari, ki omejuje izdajo dovoljenj za odprtje novih prodajaln z optičnimi pripomočki, tako da:

- je načeloma mogoče v vsaki geografski enoti odpreti le eno prodajalno z optičnimi pripomočki na 8000 prebivalcev in
- mora biti načeloma vsaka nova prodajalna z optičnimi pripomočki od obstoječih prodajaln z optičnimi pripomočki oddaljena najmanj 300 metrov.

Uvodne ugotovitve

- 15 Prvič, navesti je treba, da čeprav se predložitveno sodišče v postavljenih vprašanjih sklicuje tako na pravo Unije s področja svobodnega opravljanja storitev kot tudi na pravo s področja svobode ustanavljanja, je treba zadevno ureditev presojati le z vidika pravil s področja svobode ustanavljanja.
- 16 Ureditev v postopku v glavni stvari se nanaša le na pogoje odprtja optik na delu italijanskega ozemlja z namenom stabilnega in trajnega sodelovanja teh gospodarskih subjektov v gospodarstvu te države članice. V teh okoliščinah določbe, ki se nanašajo na svobodno opravljanje storitev in se uporabljajo le, če se ne uporabljajo določbe v zvezi s svobodo ustanavljanja, niso upoštevne (glej po analogiji sodbo z dne 11. marca 2010 v zadevi Attanasio Group, C-384/08, ZOdl., str. I-2055, točka 39 in navedena sodna praksa).
- 17 Drugič, navesti je treba, da se Direktiva 2006/123 v tej zadevi ne uporablja, čeprav ureja svobodo ustanavljanja med ponudniki, ki prihajajo iz drugih držav članic, in čeprav se predložitveno sodišče sklicuje nanjo.

- 18 Člen 2(2)(f) Direktive 2006/123 v povezavi z njeno uvodno izjavo 22 določa, da se ta direktiva ne uporablja za zdravstvene storitve, ki jih izvajajo zdravstveni delavci, da bi ocenili, ohranili ali izboljšali zdravstveno stanje bolnikov, kadar so v državi članici, kjer se storitve izvajajo, navedene storitve pridržane za reguliran poklic s področja zdravstva.
- 19 Vendar je po eni strani Sodišče že presodilo, da lahko dejavnost očesnih optikov omeji določena tveganja za zdravje in s tem zagotavlja varovanje javnega zdravja (glej v tem smislu sodbo z dne 2. decembra 2010 v zadevi Ker-Optika, C-108/09, ZOdl., str. I-12213, točka 64).
- 20 Predložitveno sodišče po drugi strani navaja, da očesni optik v postopku v glavni stvari ne le dobavlja, nadzoruje in prilagaja pripomočke za korekcijo motenj vida, ampak lahko tudi sam opravlja posege za odpravo okvare vida z uporabo optičnih instrumentov za korekcijo vida ali deluje preventivno z namenom preprečitve težav na področju motenj vida. Vendar, kot je generalni pravobranilec navedel v točkah 20 in 21 sklepnih predlogov, kadar sme očesni optik izvajati preglede vida, meritve ostrine vida, določati in nadzorovati potrebno korekcijo vida, ugotavljati motnje vida in zdraviti okvare vida z optičnimi instrumenti za korekcijo vida, o tem svetovati strankam in jih napotiti k oftalmologu, opravlja dejavnost, ki spada v pojem zdravstvenih storitev in ustreza skrbi za javno zdravje. Kadar pa očesni optik opravlja dejavnosti tehnične narave, kot so montaža okvirjev ali popravilo očal, in prodaja izdelke, ki pravzaprav ne spadajo v zdravljenje motenj vida, kot je prodaja sončnih očal brez korekcijskih stekel ali izdelkov za vzdrževanja, opravlja trgovinsko dejavnost, ki je ni mogoče povezovati z varovanjem javnega zdravja.
- 21 Predložitveno sodišče med drugim navaja, da je v Italiji dejavnost očesnega optika reguliran poklic.
- 22 V teh okoliščinah je dejavnost očesnih optikov v postopku v glavni stvari v skladu s členom 2(2)(f) Direktive 2006/123 izvzeta iz področja uporabe navedene direktive.
- 23 Iz tega izhaja, da je treba omejitvi v postopku v glavni stvari preizkusiti izključno z vidika njune skladnosti s PDEU in natančneje z njenim členom 49.
- 24 Tretjič, spomniti je treba, da v skladu s členom 168(7) PDEU, kot ga razlaga sodna praksa Sodišča, pravo Unije ne posega v pristojnost držav članic, da organizirajo zdravstvene storitve. Vendar pa morajo pri izvrševanju te pristojnosti spoštovati pravo Unije, zlasti določbe PDEU o svobodi ustanavljanja, ki državam članicam prepovedujejo, da bi uvedle ali ohranile neupravičene omejitve pri izvajanju te svobode na področju zdravstvenega varstva (glej v tem smislu sodbo z dne 19. maja 2009 v združenih zadevah Apothekerkammer des Saarlandes in drugi, C-171/07 in C-172/07, ZOdl., str. I-4171, točka 18, in zgoraj navedeno sodbo Blanco Pérez in Chao Gómez, točka 43).

Obstoj omejitve svobode ustanavljanja

- 25 V skladu z ustaljeno sodno prakso pomeni omejitev v smislu člena 49 PDEU vsak nacionalni ukrep, ki bi – tudi če se uporabi brez razlikovanja glede na državljanstvo – lahko oviral ali zmanjšal privlačnost izvrševanja svobode ustanavljanja s strani državljanov Unije, ki je zagotovljena s Pogodbo (sodba z dne 21. aprila 2005 v zadevi Komisija proti Grčiji, C-140/03, ZOdl., str. I-3177, točka 27, in zgoraj navedena sodba Blanco Pérez in Chao Gómez, točka 53).
- 26 V to kategorijo spadajo predvsem nacionalni predpisi, ki dostop izvajalca iz druge države članice pogojujejo z izdajo predhodnega dovoljenja, saj lahko ovirajo izvajanje svobode ustanavljanja tega ponudnika s tem, da preprečujejo svobodno izvajanje njegovih dejavnosti prek stalne poslovne enote. Ta izvajalec namreč po eni strani tvega, da bo imelo dodatne upravne in finančne stroške, ki jih prinaša vsaka izdaja takega dovoljenja. Po drugi strani sistem predhodnega dovoljenja izključuje izvajanje samostojne dejavnosti nekaterih gospodarskih subjektov, ki ne izpolnjujejo nekaterih vnaprej

določenih zahtev, katerih izpolnjevanje je pogoj za izdajo tega dovoljenja (sodba z dne 10. marca 2009 v zadevi Hartlauer, C-169/07, ZOdl., str. I-1721, točki 34 in 35, ter zgoraj navedena sodba Blanco Pérez in Chao Gómez, točka 54).

- 27 Nacionalni predpisi sicer pomenijo omejitve, če izvajanje dejavnosti pogojujejo z gospodarskimi ali socialnimi potrebami po tej dejavnosti, saj po navadi omejujejo število izvajalcev storitev (zgoraj navedeni sodbi Hartlauer, točka 36, ter Blanco Pérez in Chao Gómez, točka 55). Če nacionalni predpisi za izvajanje dejavnosti določajo pogoj glede ekonomskih oziroma socialnih potreb po tej dejavnosti, ti predpisi pomenijo omejitve, če omejujejo število izvajalcev storitev.
- 28 Glede spora o glavni stvari je treba navesti, da, prvič, deželni zakon št. 12/2004 za odprtje optike določa izdajo predhodnega upravnega dovoljenja.
- 29 Drugič, ta ureditev upošteva razmerje med gostoto prebivalstva in številom optik, da se zagotovi razumna distribucija ponudbe na določenem ozemlju. Navedena ureditev z dovoljevanjem odprtja omejenega števila optik na tem ozemlju tako omejuje dostop očesnih optikov do opravljanja njihove gospodarske dejavnosti na istem ozemlju.
- 30 Tretjič, zadevna ureditev lahko očesnim optikom preprečuje svobodno izbiro kraja, kjer bodo opravljali svojo samostojno dejavnost, ker morajo tisti, ki želijo odpreti prodajalno z optičnimi pripomočki upoštevati najkrajšo razdaljo 300 metrov med že obstoječimi prodajalnami.
- 31 Taka pravila lahko tako ovirajo in zmanjšajo privlačnost opravljanja dejavnosti očesnih optikov iz drugih držav članic na italijanskem ozemlju prek stalne poslovne enote.
- 32 Zato deželna zakonodaja, kakršna se obravnava v postopku v glavni stvari, pomeni omejitev svobode ustanavljanja v smislu člena 49 PDEU.

Utemeljitev omejitve svobode ustanavljanja

- 33 V skladu z ustaljeno sodno prakso je mogoče omejitve svobode ustanavljanja, ki se uporabijo brez diskriminacije na podlagi državljanstva, utemeljiti z nujnimi razlogi v splošnem interesu, če zagotavljajo uresničitev zelenega cilja in ne presegajo tega, kar je nujno za doseg tega cilja (zgoraj navedeni sodbi Hartlauer, točka 44, in Apothekerkammer des Saarlandes in drugi, točka 25).
- 34 V zvezi s tem iz člena 52(1) PDEU izhaja, da so lahko omejitve svobode ustanavljanja utemeljene z razlogi splošnega interesa, ki se nanaša na varovanje javnega zdravja (glej v tem smislu zgoraj navedeni sodbi Hartlauer, točka 46, in Apothekerkammer des Saarlandes in drugi, točka 27).
- 35 Poleg tega iz sodne prakse Sodišča izhaja, da se lahko ta splošni cilj še posebej nanaša na zagotovitev uravnotežene porazdelitve ponudnikov zdravstvenih storitev na nacionalnem ozemlju (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Blanco Pérez in Chao Gómez, točke 64, 70 in 78).
- 36 Pri uresničevanju tega cilja so lahko ustanove teh ponudnikov, kakršne so lekarne, predmet načrtovanja. To lahko med drugim zajema predhodno dovoljenje za odprtje lekarne, kadar bi se to načrtovanje izkazalo za nujno za zapolnitev morebitnih praznin pri dostopu do zdravstvenih storitev in za preprečitev podvajanja ustanov, tako da se zagotovi zdravstvena oskrba, prilagojena potrebam prebivalstva, ki pokriva celotno ozemlje in upošteva regije, ki so geografsko izolirane oziroma so kako drugače v slabšem položaju (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Blanco Pérez in Chao Gómez, točka 70).

- 37 Zdi se, da je ta načela mogoče prenesti na odprtje prodajalne z optičnimi pripomočki, če, kot je bilo poudarjeno v točki 20 te sodbe, očesni optiki v postopku v glavni stvari zagotavljajo storitve z namenom ocenitve, ohranitve in izboljšanja zdravstvenega stanja bolnikov, tako da navedene storitve spadajo na področje varovanja javnega zdravja.
- 38 Ureditev iz postopka v glavni stvari uvaja ukrepe načrtovanja glede odpiranja prodajaln z optičnimi pripomočki na celotnem območju dežele Sicilije. Ta ureditev obsega dve glavni pravili in sicer pravilo, v skladu s katerim je dovoljeno odpreti le eno prodajalno z optičnimi pripomočki na 8000 prebivalcev, in pravilo, ki nalaga najkrajšo razdaljo 300 metrov med temi prodajalnami.
- 39 Nesporno je, da se deželni zakon št. 12/2004 uporablja brez diskriminacije glede na državljanstvo.
- 40 Kar zatem zadeva pravilo, v skladu s katerim je dovoljeno odpreti le eno prodajalno z optičnimi pripomočki na 8000 prebivalcev, je Sodišče že presodilo, da nacionalni organi lahko sprejmejo ukrepe za preprečitev tveganja, da bi se ponudniki zdravstvenih storitev zgomostili na lokacijah, ki štejejo na zadevnem območju za bolj privlačne. Zato imajo nacionalni organi v zvezi s tem tveganjem možnost sprejeti ureditev, ki določa, da glede na določeno gostoto prebivalstva lahko opravlja zdravstvene storitve le en ponudnik storitev, ker lahko takšno pravilo pospeši preusmeritev tovrstnih ponudnikov storitev na dele nacionalnega območja, na katerih je dostop do zdravstvenih storitev pomanjkljiv (glej v tem smislu sodbo Blanco Pérez in Chao Gómez, točke od 72 do 77).
- 41 V teh okoliščinah lahko pravilo, da je mogoče glede na določeno število prebivalstva odpreti le eno prodajalno z optičnimi pripomočki, olajša uravnoteženo distribucijo teh prodajaln na zadevnem območju in vsem prebivalcem zagotovi ustrezen dostop do storitev, ki jih opravljajo očesni optiki.
- 42 Nazadnje iz sodne prakse Sodišče v zvezi s pravilom o najkrajši razdalji med dvema optikama izhaja, da ta zahteva v povezavi s pravilom iz prejšnje točke povečuje gotovost pacientov, da bodo imeli lahek dostop do izvajalca zdravstvenih storitev in s tem tudi boljše varovanje javnega zdravja na danem ozemlju (glej v tem smislu sodbo Blanco Pérez in Chao Gómez, točki 81 in 82).
- 43 Vendar je treba pojasniti, da načeloma ni nujno, da bi morali pacienti hitro, in še manj nujno, prejeti optični pripomoček. Iz tega izhaja, da je potreba po hitrem dostopu do teh pripomočkov manjša kot potreba po dobavi številnih zdravil, tako da interes glede bližine prodajaln z optičnimi pripomočki ni primerljiv z interesom, ki prevladuje glede distribucije zdravil.
- 44 Tako je treba opozoriti, da morajo države članice odločiti o ravni varovanja javnega zdravja, ki jo bodo zagotavljale, in o načinu doseganja te ravni. Ta raven se lahko med državami članicami razlikuje, zato jim je treba priznati diskrecijsko pravico (glej v tem smislu zgoraj navedeni sodbi Apothekerkammer des Saarlandes in drugi, točka 19, kot tudi Blanco Pérez in Chao Gómez, točka 44).
- 45 Vendar je v okviru izvrševanja te diskrecijske pravice državam članicam prepuščeno, da lahko načrtovanje prodajaln z optičnimi pripomočki določijo na način, ki je primerljiv načinu porazdelitve lekarn, in to kljub razlikam, ki obstajajo med obema vrstama zdravstvenih storitev.
- 46 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da je ureditev, kakršna je v postopku v glavni stvari, načeloma primerna za doseg splošnega cilja varovanja javnega zdravja in zlasti ciljev uravnotežene porazdelitve prodajaln z optičnimi pripomočki na nacionalnem ozemlju ter zagotavljanja hitrega dostopa do teh prodajaln.
- 47 Zato mora biti tudi način, na katerega deželni zakon št. 12/2004 sledi navedenim ciljem, skladen. V skladu s sodno prakso Sodišča namreč nacionalna zakonodaja kot celota in različna upoštevana pravila niso primerni za uresničevanje navedenega cilja, razen če resnično zagotavljajo, da se ta cilj doseže dosledno in sistematično (glej v tem smislu zgoraj navedeni sodbi Hartlauer, točka 55, in Apothekerkammer des Saarlandes in drugi, točka 42).

- 48 V zvezi s tem mora na koncu nacionalno sodišče, ki je edino pristojno za presojo dejstev spora o glavni stvari in razlago nacionalne zakonodaje, ugotoviti, ali in v kakem obsegu deželni zakon št. 12/2004 izpolnjuje te zahteve (glej v tem smislu sodbi z dne 13. julija 1989 v zadevi Rinner-Kühn, 171/88, Recueil, str. 2743, točka 15, in z dne 23. oktobra 2003 v zadevi Schönheit in Becker, C-4/02 in C-5/02, Recueil, str. I-12575, točki 82 in 83).
- 49 Sodišče, ki mora dati nacionalnemu sodišču koristen odgovor, pa je pristojno nacionalnemu sodišču dati oporne točke na podlagi spisa zadeve v glavni stvari ter pisnih in ustnih stališč, ki so mu bila predložena, tako da nacionalno sodišče lahko razsodi (sodba z dne 20. marca 2003 v zadevi Kutz-Bauer, C-187/00, Recueil, str. I-2741, točka 52, in zgoraj navedena sodba Schönheit in Becker, točka 83).
- 50 V ta namen je treba najprej navesti, da člen 1, od (1) do (3), deželnega zakona št. 12/2004 določa pogoje, ki po eni strani razlikujejo med občinami, v katerih število rezidenčnega prebivalstva ne presega 8000 prebivalcev, in po drugi občinami, ki presegajo ta prag. Ni namreč izključeno, da imajo občine, ki sodijo v prvo navedeno skupino, široko pooblastilo, da dovolijo odprtje dveh prodajaln z optičnimi pripomočki na svojem ozemlju, medtem ko lahko tiste, ki sodijo v drugo skupino, to dovolijo le, če so „dokazane teritorialne zahteve“ in če so te občine pridobile predhodno in obvezno mnenje odbora.
- 51 Vendar lahko takšna ureditev vodi do neenakega dostopa do prodajaln z optičnimi pripomočki v različnih delih navedene dežele. Še zlasti, kot je generalni pravobranilec poudaril v točki 82 sklepnih predlogov, lahko v občinah, ki imajo med 8000 in 16.000 prebivalcev – ki jih je veliko, kot izhaja iz predložitvene odločbe – takšna ureditev tak dostop pretirano omejuje.
- 52 Tveganje neenakega dostopa do prodajaln z optičnimi pripomočki poleg tega povečuje tudi okoliščina, navedena v predložitveni odločbi, in da imajo občinski organi veliko diskrecijsko pravico, ker pogoj glede „dokazanih teritorialnih zahtev“ ni vključen v bolj podrobna merila ureditve.
- 53 Pristojni organi lahko poleg tega odprtje dodatne prodajalne z optičnimi pripomočki odobrijo le, če so predhodno pridobili obvezno mnenje odbora gospodarske zbornice, ki jo glede na podatke, predložene Sodišču, sestavljajo predstavniki očesnih optikov, ki nastopajo na trgu, torej neposredni konkurenti kandidatov za odprtje optik.
- 54 V teh okoliščinah obstaja možnost, da deželni zakon št. 12/2004 med svojim izvajanjem ne bi zagotovil uravnotežene porazdelitve prodajaln z optičnimi pripomočki na celotnem zadevnem ozemlju in zato ne bi zagotovil ustrezne ravni varovanja javnega zdravja na tem celotnem ozemlju.
- 55 Ta deželni zakon odpira podobno vprašanje tudi glede občin, v katerih rezidenčno prebivalstvo ne presega 8000 prebivalcev. Ni namreč izključeno, da pristojni organi v teh občinah uživajo skorajda neomejeno diskrecijsko pravico glede odobritve ali zavrnitve odprtja druge prodajalne z optičnimi pripomočki. Zato v tem okviru ne obstaja nikakršno zagotovilo, da bo odprtje druge prodajalne odobreno, čeprav v obravnavanem primeru to odprtje nalagajo zahteve varovanja javnega zdravja.
- 56 Ker Sodišče ne more *a priori* niti domnevati niti izključiti nastanka zgoraj navedenih tveganj, povezanih z uresničevanjem deželnega zakona št. 12/2004, mora nacionalno sodišče s pomočjo natančnih statističnih podatkov ali drugih načinov preveriti, ali pristojni organi ob upoštevanju transparentnih in objektivnih meril ustrezno izvršujejo pooblastila, ki jih navedeni zakon daje za skladno in usklajeno doseg sledenih ciljev v zvezi z varovanjem javnega zdravja na celotnem zadevnem ozemlju.

57 Glede na zgoraj navedeno je treba na postavljena vprašanja odgovoriti, da je treba člen 49 PDEU razlagati tako, da ne nasprotuje deželni zakonodaji, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, ki omejuje izdajo dovoljenj za odprtje novih prodajaln z očesnimi pripomočki s tem, da določa:

- da je načeloma mogoče v vsakem geografskem območju odpreti le eno prodajalno z optičnimi pripomočki na 8000 ljudi in
- da mora načeloma vsaka nova prodajalna z optičnimi pripomočki upoštevati najkrajšo razdaljo 300 metrov glede na že obstoječe prodajalne z optičnimi pripomočki,

če pristojni organi s spoštovanjem preglednih in objektivnih meril ustrezno izvršujejo pooblastila, ki jih zadevna zakonodaja daje za skladno in sistematično uresničitev ciljev, ki jim sledi v zvezi z varovanjem javnega zdravja na celotnem zadevnem ozemlju, kar mora preveriti nacionalno sodišče.

Stroški

58 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (četrti senat) razsodilo:

Člen 49 PDEU je treba razlagati tako, da ne nasprotuje deželni zakonodaji, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, ki omejuje izdajo dovoljenj za odprtje novih prodajaln optičnih pripomočkov s tem, da določa:

- **da je načeloma mogoče v vsakem geografskem območju odpreti le eno prodajalno z optičnimi pripomočki na 8000 ljudi in**
- **da mora biti načeloma vsaka nova prodajalna z optičnimi pripomočki od obstoječih prodajaln z optičnimi pripomočki oddaljena najmanj 300 metrov,**

če pristojni organi s spoštovanjem preglednih in objektivnih meril ustrezno izvršujejo pooblastila, ki jih zadevna zakonodaja daje za skladno in sistematično uresničitev ciljev, ki jim sledi v zvezi z varovanjem javnega zdravja na celotnem zadevnem ozemlju, kar mora preveriti nacionalno sodišče.

Podpisi