

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
JEAN MISCHO

föredraget den 16 mars 2000¹

I — De faktiska omständigheterna och tillämpliga nationella bestämmelser

1. Bolaget Grandvision Belgium SA (nedan kallat Grandvision) som är ett belgiskt aktiebolag med säte i Bryssel bildades år 1990 av det nederländska bolaget VE Holdings BV under namnet Vision Express Belgium. Bolaget som i själva verket är ett dotterbolag till det engelska bolaget Vision Express UK Ltd ingår i en bolagskoncern som saluför produkter och tjänster på det optiska området.

2. Union professionnelle belge des médecins spécialisés en ophtalmologie et chirurgie oculaire (den belgiska branschorganisationen för specialister i oftalmologi och ögonkirurgi, nedan kallad UPBMO) har i egenkap av målsägande väckt skadeståndstalan mot Grandvision, särskilt vad avser olagligt utövande av läkaryrket. Det sistnämnda bolaget hade spritt annonsblad i vilka bolaget erbjöd sin kundkrets synundersökningar som bland annat gör det möjligt att avslöja eventuellt förhöjt tryck i ögat (datatonometri), att fastställa näthinnans tillstånd (retinoskopi), att mäta synfältet eller

att fastställa tillståndet i hornhinnan, bindhinnan, ögonlocken och tårarna (biomikroskopi). Grandvision utförde, i likhet med bolaget Vision Express UK Ltd dessa undersökningar, som det sistnämnda bolaget utförde helt lagligt.

3. Ett brottmålsförfarande inleddes vid Tribunal de première instance de Bruxelles mot Dennis MacQuen (amerikansk medborgare) och mot Derek Pouton (brittisk medborgare), vilka båda har innehaft direktörsposten för bolaget Grandvision, mot optikern Youssef Antoun (brittisk medborgare), sekreteraren Carla Godts (belgisk medborgare) samt mot själva bolaget.

4. De tillämpliga nationella bestämmelserna framgår dels av den kungliga kungörelsen av den 30 oktober 1964 om optikeryrket, enligt dess ändrade lydelse², dels av den kungliga kungörelsen nr 78 av den

2 — Kunglig kungörelse om införande av villkor för utövandet av optikeryrket i egna företag, i små och medelstora företag och inom detaljhandeln, *Moniteur belge* av den 24 december 1964; ändrad genom kungliga kungörelser av den 16 september 1966, den 14 januari 1975, den 3 oktober 1978 och den 2 mars 1988, *Moniteur belge* av den 17 mars 1988.

1 — Originalspråk: franska.

10 november 1967 om utövande av läkaryrket³.

5. Artikel 2 första stycket i den kungliga kungörelsen av den 30 oktober 1964 har följande lydelse:

”Optikeryrket består i att på ett regelmässigt och självständigt sätt utöva en eller flera av följande verksamheter:

a) Verksamhet som består i att erbjuda allmänheten försäljning, underhåll och lagning av optiska artiklar avsedda för korrigerande och/eller kompensation av synen,

aa) utprovning, anpassning, försäljning och underhåll av konstgjorda ögon,

b) utföra/genomföra ordinationer som lämnats av ögonläkare för korrigerande av synen.”

3 — Kunglig kungörelse nr 78 om utövande av läkaryrket, om sjukskötaryrket, paramedicinsk verksamhet och om läkemedelsinköp för att förhindra olagligt utövande av läkaryrket, *Moniteur belge* av den 14 november 1967.

6. Cour de cassation i Belgien fastställde i dom av den 28 juni 1989⁴ att denna bestämmelse skall tolkas med beaktande av bestämmelserna i den kungliga kungörelsen nr 78 om utövande av läkaryrket.

7. I artikel 2.1 första punkten i den sistnämnda kungörelsen föreskrivs att ”endast den får utöva läkaryrket som innehar ett lagstadgat examensbevis motsvarande doktor i medicin, kirurgi och obstetrik som erhållits i överensstämmelse med lagstiftning om tilldelning av akademiska examina och universitetsexamina, såvida vederbörande inte lagligen befriats från denna skyldighet eller om vederbörande inte heller uppfyller de villkor som föreskrivs i artikel 7.1 och 7.2”.

8. Det preciseras i andra stycket att ”olagligt utövande av läkaryrket anses föreligga då en person som inte uppfyller samtliga villkor enligt första stycket i denna punkt regelbundet företar handlingar som har till syfte eller uppges ha till syfte att, med avseende på människor, undersöka ett hälsotillstånd, spåra sjukdomar och svagheter, ställa diagnos, föreskriva eller utföra en behandling av ett fysiskt eller psykiskt, verkligt eller misstänkt, patologiskt tillstånd eller ge vaccinationer”.

9. Härav följer enligt Cour de cassations uppfattning att ”även om det är tillåtet för

4 — Cour de cassations dom av den 28 juni 1989, Pas. b. 1989, I-1182.

optiker utan läkarexamen att företa handlingar avseende korrigerings av rent optiska synfel, oavsett om de i detta syfte använder apparater eller instrument, är det under alla omständigheter förbjudet för dem att undersöka sina kunders syn på något annat sätt än genom att använda en metod enligt vilken endast patienten avgör vilka optiska synfel som han lider av, bland annat med hjälp av skalor på en syntavla, som kan vara inbyggda i ett kontrollinstrument, och genom vilken patienten själv ombesörjer korrigeringen genom att på förslag av optikern välja de glas som passar bäst. Optikerna har härvid en skyldighet att ge sin kund rådet att uppsöka en ögonläkare om de erhållna uppgifterna ger upphov till tvivel avseende det konstaterade synfelets art”.

10. Tribunal de première instance de Bruxelles, som betvivlade att den belgiska lagstiftningen enligt denna tolkning var förenlig med de friheter som erkänns av gemenskapsrätten, nämligen etableringsfriheten, friheten att tillhandahålla tjänster och den fria rörligheten för varor, beslöt att förklara målet vilande för att med avseende på artikel 5 i EG-fördraget (nu artikel 10 EG), artiklarna 30, 52 och 59 i EG-fördraget (nu artiklarna 28 EG, 43 EG och 49 EG i ändrad lydelse) ställa följande frågor till domstolen:

”1) Är det förenligt med artiklarna 5, 52 och 59 i EG-fördraget att det som en följd av tolkningen eller tillämpningen av en bestämmelse i den nationella rätten är förbjudet för optiker i andra medlemsstater att inom en medlems-

stat — i samband med korrigerings av rent optiska synfel — erbjuda tjänster som består i en objektiv synundersökning, det vill säga på annat sätt än att använda en metod genom vilken endast kunden avgör vilka synfel han lider av och själv ombesörjer erforderlig korrigerings?

- 2) Är det förenligt med artikel 30 i EG-fördraget att det inom en medlemsstat uppställs hinder mot att sälja utrustning som möjliggör en objektiv synundersökning i syfte att korrigera rent optiska synfel, såsom en autorefraktor, som en följd av att det i den nationella lagstiftningen finns ett förbud för optiker etablerade i andra medlemsstater att i den medlemsstaten erbjuda tjänster i form av en objektiv, det vill säga inte subjektiv, synundersökning, i samband med en korrigerings av rent optiska synfel?”

II — Den första tolkningsfrågan

1. Inledande anmärkningar

11. UPBMO har hävdat att målet vid den nationella domstolen avser rent inhemska

förhållanden och eftersom det saknar all anknytning till gemenskapsrätten inte ingår i dess tillämpningsområde.

närmare i detalj i andra bestämmelser i fördraget, till vilka det skall hänvisas.

12. Det är väl fastslaget att gemenskapsrätten i allmänhet, och i synnerhet bestämmelserna om de grundläggande friheterna, inte är tillämpliga på verksamheter där alla väsentliga delar är begränsade till en enda medlemsstat.⁵

16. Den läsare som håller sig strikt till formuleringen av den första frågan leds till att tro att målet vid den nationella domstolen avser det fall då optiker som är etablerade i en medlemsstat och som enligt de nationella bestämmelserna i en annan medlemsstat, vilka tillämpas i enlighet med domstolarnas tolkning av dessa, förbjuds att utföra vissa synundersökningar på den sistnämnda statens territorium.

13. Det framgår dock i förevarande fall av de faktiska omständigheter som den hänskjutande domstolen har fastställt, och som angetts ovan i punkterna 1 och 3, att målet som anhängiggjorts vid nämnda domstol innefattar tillräckliga gränsöverskridande faktorer. Domstolen är således behörig att besvara de två tolkningsfrågorna.

17. Då frågan formulerats på det sättet måste den bedömas i förhållande till artikel 59 i fördraget, det vill säga i förhållande till de bestämmelser som reglerar friheten att tillhandahålla tjänster.

14. Sedan denna inledande fråga besvarats måste det fastställas vilka gemenskapsrättsliga bestämmelser som är tillämpliga i förevarande mål.

18. Det framgår dock av de uppgifter i saken som redovisats i beslutet om hänskjutande, att målet vid den nationella domstolen inte avser den verksamhet som det brittiska moderbolaget tillfälligt bedrivit i Belgien utan den verksamhet som ett belgiskt aktiebolag, etablerat i Belgien, har bedrivit.

15. Artikel 5 i fördraget kan inte komma i fråga, eftersom medlemsstaterna enligt denna åläggs en allmän skyldighet att i god tro fullgöra de skyldigheter som följer av fördraget. Dessa skyldigheter anges

19. Bolaget Grandvision bedriver således sin verksamhet med stöd av den etableringsfrihet som bolaget ges genom artikel 58 i EG-fördraget (nu artikel 48 EG),

⁵ — Dom av den 5 oktober 1994 i mål C-23/93, TV 10 (REG 1994, s. I-4795), punkt 14.

och inte med stöd av friheten att tillhandahålla tjänster på vilken artikel 59 i fördraget är tillämplig.

2. *Utgör den nationella bestämmelsen i fråga ett hinder för etableringsfriheten?*

20. Det skall även erinras om att bestämmelserna i kapitlet om tjänster i vart fall är subsidiära i förhållande till bestämmelserna i kapitlet om etableringsrätten.⁶

a) De olika intervenerande parternas ståndpunkter

21. Även om det följer av fast rättspraxis att "domstolen inte är behörig att inom ramen för sin uppgift enligt artikel 177 i fördraget pröva tillämpningen av fördraget på ett visst fall", är det dock så att "domstolen på grund av nödvändigheten att komma fram till en ändamålsenlig tolkning av gemenskapsrätten dock ges möjlighet att av omständigheterna i målet vid den nationella domstolen använda de upplysningar som behövs för att förstå de frågor som ställts och utarbeta ett lämpligt svar".⁷

23. Grandvision har anfört att den belgiska lagstiftningen, tillämpad mot bakgrund av den tolkning som Cour de cassation i Belgien givit den, hindrar optiker från andra medlemsstater att med utgångspunkt från en fast etablering i Belgien utföra sådana objektiva synundersökningar som de lagenligt kan utföra i sin ursprungsstat.

22. Den första frågan skall således tolkas på så sätt att den i huvudsak syftar till att få klarhet i huruvida artikel 52 i fördraget om etableringsfrihet hindrar att en nationell bestämmelse om förbud för optiker att utföra sådana undersökningar som anges i den nämnda frågan tillämpas på ett bolag i en annan medlemsstat som utnyttjat etableringsfriheten.

24. Denna lagstiftning utgör följaktligen ett hinder för etableringsfriheten och gör det mindre attraktivt att bilda ett företag i Belgien.

25. Denna lagstiftning, tillämpad på det förevarande fallet, utgör ett hinder för koncernen Vision Express att bedriva sin verksamhet i Belgien i överensstämmelse med dess affärsorganisation, som utgörs av en standardiserad basutrustning och en gemensam affärspolitik.

6 — Se dom av den 30 november 1995 i mål C-55/94, Gebhard (REG 1995, s. I-4165), punkt 22.

7 — Dom av den 10 juli 1980 i de förenade målen 253/78 och 1/79-3/79, Giry och Guerlain m.fl. (REG 1980, s. 2327), punkt 6.

26. Det framgår dock av domen i det ovannämnda målet Gebhard samt av domarna i målen Bosman, Centros och Kraus⁸ att nationella åtgärder som kan hindra eller göra det mindre attraktivt att utöva de grundläggande friheter som garanteras genom fördraget endast kan rättfärdigas i förhållande till gemenskapsrätten om de uppfyller fyra förutsättningar. De skall tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt, de skall motiveras av tvingande hänsyn till allmänintresset, de skall vara ägnade att säkerställa förverkligandet av den målsättning som eftersträvas genom dem, och de skall inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå denna målsättning.

27. Trots att lagstiftningen i fråga i förevarande fall inte är diskriminerande kan den inte motiveras av hänsyn till skyddet av folkhälsan. Grandvision har gjort gällande att optiker i Belgien får en lämplig utbildning, att de avstår från att ställa diagnos, i synnerhet den diagnos att det inte föreligger någon patologisk defekt, och att de har de ekonomiska medel som behövs för att förvärva den bästa utrustningen. Det finns inte något bevis för att de omtvistade undersökningarna som optikerna utför skulle innebära någon risk för folkhälsan. Denna slutsats framstår desto tydligare, i den mån de belgiska myndigheterna motsätter sig optikernas rätt att utföra denna typ av undersökningar. Institut national d'assurance maladie-invalidité (det nationella organet för sjukförsäkring och försäkring mot invaliditet) har sålunda i juli 1990 sänt ut en cirkulärskrivelse enligt vilken optikerna förpliktas att med hjälp av speciell utrustning tillhandahålla den bästa optiska och optometriska undersök-

ningen, som särskilt innefattar optiska åtgärder (objektiv och subjektiv optometri) och analys av synfunktionen. Underlåtenhet att vidta dessa åtgärder kan medföra att de gör sig skyldiga till tjänstefel. Det är härvid fråga om sådana åtgärder som optikerna enligt Cour de cassations ovannämnda dom är förbjudna att utföra.

28. UPBMO har däremot ansett att rättspraxis i målet Bouchoucha⁹ skall tillämpas analogt. Av detta mål framgår att staten, då det inte föreligger någon harmonisering av den nationella lagstiftningen om läkarvård och om medicinska åtgärder, kan förbehålla innehavare av läkarexamen utövandet av paramedicinsk verksamhet. Det ankommer på medlemsstaterna att vid tillämpning av denna princip avgöra vilka åtgärder avseende människors syn som skall förbehållas ögonläkare. En sådan lösning motsvarar den allmänna princip enligt vilken medlemsstaterna, då det inte föreligger någon harmonisering på gemenskapsnivå, har friheten att reglera villkoren för utövandet av en verksamhet inom sitt territorium. En sådan frihet begränsas enbart av skyldigheten att inte diskriminera andra medlemsstaters medborgare. UPBMO har bestridit att denna rättspraxis har ändrats till följd av de domar som Grandvision har åberopat, särskilt domen i det ovannämnda målet Kraus. Den sistnämnda domen har nämligen inte någon allmän räckvidd och kan inte tillämpas på folkhälsan eller på utövande av läkaryrket.

29. Grandvision har med hänvisning till domen i målet De Castro Freitas och Escallier¹⁰ invänt att UPBMO har gjort

8 — Dom av den 15 december 1995 i mål C-415/93, Bosman (REG 1995, s. I-4921), av den 9 mars 1999 i mål C-212/97, Centros (REG 1999, s. I-1459), och av den 31 mars 1993 i mål C-19/92, Kraus (REG 1993, s. I-1663).

9 — Dom av den 3 oktober 1990 i mål C-61/89 (REG 1990, s. I-3551).

10 — Dom av den 29 oktober 1998 i målen C-193/97 och C-194/97 (REG 1998, s. I-6747).

en felaktig tolkning av domen i det ovan nämnda målet *Bouchoucha*, eftersom medlemsstaten, även då det inte föreligger någon harmonisering av den nationella lagstiftningen, endast med iakttagande av de grundläggande friheterna, som garanteras genom fördraget, kan reglera villkoren för utövande av ett yrke på sitt territorium. Staten utövar följaktligen sin behörighet inom de gränser som angetts i rättspraxis i det ovan nämnda målet *Kraus*, varigenom rättspraxis i målet *Bouchoucha* har ogiltigförklarats.

30. UPBMO har i andra hand anfört att den belgiska lagstiftningen uppfyller de villkor som motparten har åberopat. Den belgiska lagstiftningen motiveras av ett allmänt intresse att skydda hälsan, vilket är ett grundläggande mål i fördraget. Den belgiska staten lyckas, genom att anförtro läkarspecialister de omtvistade synundersökningarna, säkerställa en hög skyddsnivå för folkhälsan. Lagstiftningen är vidare proportionell och lämplig för att det eftersträvade målet skall kunna uppnås. Målet att skydda folkhälsan kan inte uppnås genom åtgärder som är mindre restriktiva, till exempel genom att sådana undersökningar anförtros personer som endast har en mer begränsad utbildning.

31. Kommissionen har med hänvisning till domen i målet *Reisebüro Broede*¹¹ hävdad att varje medlemsstat, i brist på specifika gemenskapsbestämmelser på området, har friheten att reglera villkoren för utövande av ett yrke inom dess territorium. Kommissionen har erinrat om domen i det ovan nämnda målet *Bouchoucha* och angett att en sådan frihet innefattar en befogenhet

att fastställa vilka åtgärder som skall förbehållas läkare, då det inte finns någon gemenskapsrättslig definition på läkarverksamhet.

32. Kommissionen anser dock att den belgiska lagstiftningen, i vilken specialtläkare förbehålls behörigheten att utföra synundersökningar som innefattar en diagnos, kan innebära en begränsning för optiker från andra medlemsstater, i vilka de har rätt att utföra sådana undersökningar. Trots att den belgiska lagstiftningen rättfärdigas av intresset att skydda folkhälsan är den dock endast förenlig med gemenskapsrätten om den uppfyller de fyra förutsättningar som fastställts i domen i det ovan nämnda målet *Gebhard*. Kommissionen anser att dessa förutsättningar är uppfyllda i förevarande mål. Kommissionen har genom att på nytt erinra om domen i det ovan nämnda målet *Broede* särskilt framhållit att det förhållandet att vissa stater uppställer mindre rigorösa bestämmelser inte automatiskt innebär att rigorösare bestämmelser som tillämpas i en annan stat är oproportionerliga. I likhet med UPBMO har kommissionen följaktligen dragit den slutsatsen att artikel 52 i fördraget inte utgör hinder för den ifrågavarande lagstiftningen.

b) Bedömning

33. UPBMO och Konungariket Belgien har med rätta hänvisat till domen i det ovan nämnda målet *Bouchoucha*.

¹¹ — Dom av den 12 december 1996 i mål C-3/95 (REG 1996, s. I-6511).

34. Det förhållandet att den berörde parten i detta mål var medborgare i den medlemsstat i vilken han påstod sig utöva verksamhet som kiropraktor, samtidigt som han återopade ett examensbevis som erhållits i en annan medlemsstat, kan inte medföra att den princip som domstolen slutligen fastställt i den domen ifrågasätts, nämligen att:

”... det i den mån det inte föreligger någon gemenskapsrättslig definition på läkarverksamhet, i princip ingår i medlemsstaternas behörighet att fastställa de åtgärder som förbehålls dem som utövar läkaryrket. Därav följer att varje medlemsstat i avsaknad av gemenskapsrättsliga bestämmelser för yrkesmässig verksamhet som kiropraktor har frihet att fastställa villkoren för utövandet av en sådan verksamhet inom dess territorium, utan att dess egna medborgare eller medborgare i andra medlemsstater diskrimineras”.

35. Optikerverksamheten är inte heller föremål för några gemenskapsrättsliga bestämmelser.

36. Det skall därefter påpekas att domstolen i domen i det ovannämnda målet Bouchoucha nöjde sig med att göra det ovanstående konstaterandet och att domstolen därutöver inte prövade huruvida omständigheten att verksamheten som kiropraktor förbehålls läkare kan motiveras av sådana tvingande skäl som grundas på skyddet av folkhälsan, huruvida detta medför att de mål som eftersträvas kan säkerställas och huruvida detta inte går

utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål.

37. Domstolen har, med utgångspunkt i den frihet som varje medlemsstat har behållit i fråga om att fastställa villkoren för utövandet av yrket i fråga, direkt dragit slutsatsen ”att artikel 52 i EG-fördraget inte utgör hinder för att en medlemsstat förbehåller innehavare av läkares examensbevis en sådan särskild paramedicinsk verksamhet som kiropraktik”.

38. Jag föreslår i huvudsak att domstolen i förevarande mål följer samma argumentering.

39. Jag anser dessutom att samma lärdom kan erhållas från domen i målet Peralta.¹² Såsom domstolen med avseende på den italienska lagstiftningen i fråga fastställde i detta mål, har den belgiska lagstiftning som undersöks i förevarande mål, ”ingen inverkan på etableringsfriheten i den mening som avses i artikel 52 i fördraget”.¹³ Det kan nämligen genom en omskrivning av punkt 34 i domen i det ovannämnda målet Peralta fastställas, att den begränsning i fråga om verksamhetsområde som bolaget Grandvision möter i princip inte är annorlunda än de svårigheter ”som härrör från skillnader i de olika medlemsstaternas lag-

12 — Dom av den 14 juli 1994 i mål C-379/92, Peralta (REG 1994, s. I-3453; svensk specialutgåva, volym 16, s. I-15).

13 — Domen i det ovannämnda målet Peralta.

stiftning om exempelvis lönekostnader, sociala avgifter eller skattesystemet".¹⁴

40. På precis samma sätt som i fråga om ett förbud för affärers öppethållande på söndagar, kan det konstateras "att den ifrågavarande lagstiftningen omfattar alla näringsidkare som utövar verksamhet inom landets territorium, att den i övrigt inte har som syfte att reglera villkoren för de berörda företagens etablering och, slutligen, att den begränsade verkan som den skulle kunna ha på etableringsfriheten är alltför osäker och alltför indirekt för att den förpliktelse som den innehåller skulle anses kunna vara ägnad att begränsa denna frihet".¹⁵

41. Det är förvisso något "mindre attraktivt"¹⁶ att utöva verksamhet som optiker i Belgien än i Förenade kungariket, men Grandvision befinner sig inte mer "trångt"¹⁷ av begränsningen i fråga än de belgiska optikerna.

42. Även de belgiska optikerna skulle säkert vilja ha den möjlighet att utföra de undersökningar som är tillåtna enligt den brittiska lagstiftningen, men de måste rätta sig efter de belgiska bestämmelserna.

14 — Domen i det ovannämnda målet Peralta.

15 — Dom av den 20 juni 1996 i de förenade målen C-418/93—C-421/93, C-460/93—C-462/93, C-464/93, C-9/94—C-11/94, C-14/94, C-15/94, C-23/94, C-24/94 och C-332/94, Semeraro Casa Uno m.fl. (REG 1996, s. I-2975), punkt 32.

16 — I den mening som avses i domen i det ovannämnda målet Gebhard.

17 — I den mening som avses i domen i det ovannämnda målet Gebhard.

43. Jag vill slutligen påpeka att det inte har åberopats att Grandvision och anställda i bolaget som inte är belgiska medborgare skulle ha haft svårigheter att få tillträde till optikeryrket i Belgien. Men såsom domstolen har fastställt i domen i målet Graf¹⁸ i fråga om den fria rörligheten för arbetstagare måste de bestämmelser som är tillämpliga utan åtskillnad uppställa direkta villkor för arbetstagarnas tillträde till arbetsmarknaden för att kunna utgöra ett hinder för denna frihet.

44. Den som utövar fri yrkesverksamhet skall då ett sådant tillträde har erhållits utan svårighet, i likhet med en löntagare iakttas lagstiftningen i det värdland som reglerar villkoren för yrkesutövandet, även om det i denna föreskrivs avgifter eller begränsningar som inte förekommer i företagets eller den självständige yrkesidkarens ursprungsland. Detta gäller inte endast i fråga om direkta eller indirekta skatter, minimilön till de anställda, maximal arbetstid, semesterdagar eller förbud för affärers öppethållande på söndagar, utan likaså i fråga om tjänster som kan erbjudas kunder.

45. I andra hand, det vill säga i det fall domstolen skulle vara av den åsikten att en nationell lagstiftning, som den som är i fråga, åtminstone skall anses utgöra ett hinder för etableringsfriheten, måste det även undersökas om dessa bestämmelser kan motiveras på grundval av de kriterier

18 — Dom av den 27 januari 2000 i mål C-190/98 (REG 2000, s. I-493), punkt 23.

som utvecklats genom domstolens rättspraxis.

myndigheter och dess exakta räckvidd dessutom har ifrågasatts.

46. I domarna i de ovannämnda målen Kraus och Gebhard, som Grandvision har åberopat, fastslås att nationella åtgärder som kan försvåra eller göra det mindre attraktivt att utöva de grundläggande friheter som garanteras genom fördraget kan rättfärdigas enligt gemenskapsrätten om de uppfyller fyra förutsättningar. De skall vara tillämpliga på ett icke-diskriminerande sätt, de skall motiveras av tvingande hänsyn till allmänintresset, de skall vara ägnade att säkerställa förverkligandet av den målsättning som eftersträvas genom dem och de skall inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå denna målsättning.¹⁹

47. Vare sig parterna i målet eller kommissionen har i förevarande fall bestridit att lagstiftningen i fråga är tillämplig utan åtskillnad på alla optiker som utövar en verksamhet inom det belgiska territoriet, oberoende av nationalitet eller bosättning, det vill säga på ett icke-diskriminerande sätt.

48. Grandvision har dock hävdat att den omtvistade lagstiftningen inte kan rättfärdigas av hänsyn till skyddet av folkhälsan, i synnerhet eftersom förbudet för optikerna inte har godtagits av samtliga belgiska

49. Men det är givetvis inte min sak att bedöma Cour de cassations rättspraxis eller att pröva de skillnader i tolkningen som kan finnas i Belgien i fråga om den exakta räckvidden av de texter i nationell rätt som avgränsar respektive verksamhetsområde för läkare och optiker.

50. Vid uppdelningen av behörigheten mellan den nationella domstolen och EG-domstolen, skall EG-domstolen endast besvara den fråga som den nationella domstolen har ställt för att den sistnämnda i överensstämmelse med gemenskapsrätten skall kunna avgöra det mål som anhängiggjorts vid denna.

51. EG-domstolen bör således anse det vara fastställt att det i belgisk rätt finns en tvingande rättsregel som har den innebörd som den nationella domstolen har angett i sin första fråga.

52. När det gäller att motivera lagstiftningen i fråga på grund av hänsyn till allmänintresset är det utom tvivel att bestämmelser som förbehåller ögonläkare rätten att utföra undersökningar på sina patienter med hjälp av sofistikerade instrument som gör det möjligt att fastställa trycket i ögat, mäta synfältet eller analysera näthinnans tillstånd, det vill säga under-

19 — Domen i det ovannämnda målet Gebhard, punkt 37, och domen i det ovannämnda målet Kraus, punkt 32.

sökningar som till sin art är ägnade att upptäcka en eventuell ögonsjukdom, har till syfte att skydda folkhälsan. Bestämmelserna är även anpassade för att säkerställa denna målsättning.

56. Med stöd av punkt 4 i samma bestämmelse skall rådet "bidra till att de mål som anges i denna artikel uppnås genom att

...

53. Det ankommer inte på domstolen att ingående bedöma de ifrågavarande undersökningarnas exakta art och därvid söka fastställa om undersökningarna, med bibehållen säkerhet för patienterna, skulle kunna utföras av optiker, utan den skall konstatera det faktum att den belgiska lagstiftaren har ansett att den hälsoskyddsnivå som han vill säkerställa förutsätter att dessa undersökningar förbehålls ögonläkare.

c) besluta om stimulansåtgärder som är utformade för att skydda och förbättra människors hälsa, *dock utan att dessa åtgärder får omfatta någon harmonisering av medlemsstaternas lagar eller andra författningar*"²⁰.

54. Det är likaså viktigt att beakta den bestämmelse i EG-fördraget som behandlar folkhälsan, nämligen artikel 152 EG, även om det vid den tidpunkt då talan väcktes mot Grandvision var den tidigare versionen av denna bestämmelse som var i kraft, nämligen artikel 129 i EG-fördraget.

57. Enligt punkt 5 i samma artikel skall gemenskapen när den "handlar på folkhälsoområdet fullt ut respektera medlemsstaternas ansvar för att organisera och ge hälso- och sjukvård".

58. Det framgår klart av dessa bestämmelser att det är medlemsstaterna som har det huvudsakliga ansvaret för folkhälsan.

55. Enligt punkt 1 i denna artikel skall "en hög hälsoskyddsnivå för människor säkerställas vid utformning och genomförande av all gemenskapspolitik och alla gemenskapsåtgärder".

59. Långt innan Amsterdamfördraget trädde i kraft hade domstolen vid upprepade tillfällen fastslagit att det står med-

20 — Min kursivering.

lemsstaterna fritt att i fråga om mediciner, växtläkemedel och bekämpningsmedel besluta i vilken omfattning de avser att säkerställa skydd för människors hälsa och liv.²¹

60. Samma sak gäller säkert i fråga om läkarvård. Domstolen kan inte å ena sidan fastställa att medlemsstaterna ensamma skall besluta i vilken omfattning de vill skydda medborgarnas hälsa och å andra sidan förneka dem denna rätt så snart det visar sig att ett visst antal andra medlemsstater (om detta fastställs) nöjer sig med ett mindre omfattande skydd.

61. Det ankommer samtidigt inte på domstolen att i smyg harmonisera nationell lagstiftning om utövande av läkaryrket och om utövande av optikeryrket, på grund av att det enbart har konstaterats att huvuddelen av medlemsstaterna tillämpar mindre strikta regler, och att den belgiska lagstiftningen således "inte är nödvändig" (i den mening som avses i domen i målet Gebhard) för att uppnå det mål som eftersträvas eller att den kränker proportionalitetsprincipen.

62. Domstolen har nämligen i punkt 42 i domen i det ovannämnda målet Reisebüro Broede fastställt att "det faktum att en medlemsstat har mindre strikta regler än en

annan medlemsstat (innebär) inte att dessa regler är oproportionella och således oförenliga med gemenskapsrätten (se dom av den 10 maj 1995 i mål C-384/93, Alpine Investments, REG 1995, s. I-1141, punkt 51)". Detta mål avsåg frågan huruvida indrivning genom domstol av fordringar för annans räkning kan förbehållas advokatyrket.

63. Det skall även i förbigående erinras om att domstolen i domen i det ovannämnda målet Peralta har argumenterat på samma sätt i fråga om en påstådd överträdelse av principen om icke-diskriminering.

64. Det skall dessutom noteras att de belgiska bestämmelserna, vad gäller deras proportionerliga karaktär, säkerligen inte har den verkan att belgiska optiker eller utländska optiker etablerade i Belgien berövas sitt levebröd. Man kan för övrigt inte finna några andra mindre restriktiva lösningar som kan säkerställa att det mål som den belgiska lagstiftaren eftersträvar förverkligas.

65. Med hänsyn till vad ovan anförts föreslår jag att domstolen på den första frågan ger följande svar:

"Artikel 52 i fördraget utgör inte hinder för tillämpning av en medlemsstats lagstiftning enligt vilken det som en följd av tolkningen eller tillämpningen av denna är förbjudet för optiker som etablerat sig i denna

21 — Se exempelvis dom av den 27 juni 1996 i mål C-293/94, Brandsma (REG 1996, s. I-3159).

medlemsstat att, i samband med korrigering av rent optiska synfel, utföra objektiva synundersökningar, det vill säga på annat sätt än genom att använda en metod enligt vilken kunden själv bedömer vilka synfel han lider av och själv ombesörjer erforderlig korrigering.”

67. Grandvision har hävdat att förbudet för optiker att utföra de omtvistade undersökningarna får till följd att optikerna inte endast förbjuds att använda de apparater som behövs för ändamålet utan även förbjuds att inneha sådana, eftersom enbart innehav av sådana apparater enligt den nationella domstolens mening redan utgör ett bevis för olagligt utövande av läkaryrket.

III — Den andra tolkningsfrågan

1. *De intervenerande parternas argument*

66. Den nationella domstolen har i sin andra fråga även hänvisat till ”optiker etablerade i andra medlemsstater”. Med hänsyn till uppgifterna i målet, och i syfte att göra det möjligt för den nationella domstolen att i överensstämmelse med gemenskapsrätten besvara den rättsfråga som den faktiskt har ställts inför, skall tolkningsfrågan förstås på så sätt att den nationella domstolen begär att domstolen skall bedöma om förbudet för en optiker, som har sitt ursprung i en medlemsstat och är etablerad i en annan medlemsstat, att i den sistnämnda staten utföra sådana synundersökningar som innebär läkarvård och som med nödvändighet utförs med speciella apparater utgör en sådan kvantitativ restriktion för import av sådana apparater eller även en åtgärd med motsvarande verkan som i kraft av artikel 30 i fördraget är förbjuden mellan medlemsstaterna.

68. De belgiska bestämmelserna utgör hinder för import av de ovannämnda apparaterna genom att ögonläkare förbehålls monopolen att inneha och att använda dem.

69. Denna lagstiftning strider mot artikel 30 i fördraget som utgör ett hinder för all sådan reglering av medlemsstaternas handel som direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt kan hindra handeln inom gemenskapen.

70. Grandvision har till stöd för sin argumentering åberopat domen i målet Dassonville²² samt domarna i målen Delattre²³ och Monteil och Samanni²⁴ om apotekares monopol för saluföring av läkemedel, av

22 — Dom av den 11 juli 1974 i mål 8/74 (REG 1974, s. 837).

23 — Dom av den 21 mars 1991 i mål C-369/88 (REG 1991, s. I-1487).

24 — Dom av den 21 mars 1991 i mål C-60/89 (REG 1991, s. I-1547).

vilka det följer att detta monopol kan utgöra ett hinder för importen.

(nu artikel 30 EG i ändrad lydelse) motiveras av nödvändigheten att skydda folkhälsan.

71. Grandvision anser att det i detta hänseende saknar betydelse att den ifrågasatta lagstiftningen inte har till huvudsakligt syfte att reglera utbytet av varor mellan medlemsstaterna, eftersom de förbud som den innefattar utgör ett sådant hinder för importen, som inte får en rent potentiell eller möjlig verkan utan en konkret och faktisk sådan.

72. Grandvision har likaså hävdad att de restriktioner som följer av den ifrågasatta lagstiftningen inte kan motiveras av intresset att skydda folkhälsan och att de uppenbarligen är oproportionerliga med avseende på den åberopade målsättningen.

73. UPBMO har gjort gällande att målet vid den nationella domstolen avser ett rent nationellt förhållande, som inte har någon inverkan på den gemensamma marknaden. UPBMO har allmänt bestridit att den ifrågasatta lagstiftningen skulle kunna framkalla restriktioner för den fria rörligheten för sådana apparater.

74. Om för övrigt förekomsten av ett sådant monopol som det som apotekarna har kan påverka saluföringen av importerade produkter kan den dock i överensstämmelse med artikel 36 i EG-fördraget

75. Kommissionen har påpekat att det följer av domstolens rättspraxis att en import av varor som endast utgör ett komplement till tjänsteprestationen omfattas av lagstiftningen för denna. Domstolen har sålunda i fråga om leverans av reservdelar i samband med underhåll av motorfordon fastställt "att en sådan leverans inte är ett mål i sig, utan ett komplement till tjänsteprestationen" och "således som sådan inte omfattas av artikel 30 i fördraget".²⁵

76. Det förefaller emellertid som om den situation som den nationella domstolen har beskrivit ingår i detta scenario.

77. Kommissionen har därför föreslagit att det skall fastställas i förevarande mål att det inte föreligger någon oförenlighet med artikel 30 i fördraget.

²⁵ — Dom av den 5 oktober 1994 i mål C-55/93, Van Schaik (REG 1994, s. I-4837), punkt 14. Se med samma innebörd, men vad avser den fria rörligheten för varor, dom av den 23 oktober 1997 i mål C-158/94, kommissionen mot Italien (REG 1997, s. I-5789).

2. *Bedömning*

78. Jag anser att denna fråga skall besvaras på det sätt som kommissionen har föreslagit.

79. Det följer nämligen av domen i målet Van Schaik som kommissionen har hänvisat till, och av domen i målet Schindler²⁶, att import och export av varor med det enda syftet att utföra "tjänster" i den mening som avses i artikel 60 i EG-fördraget (nu artikel 50 EG) inte kan planeras oberoende av den verksamhet med vilken de förknippas och på grund härav är undanhållna från de bestämmelser som reglerar den fria rörligheten för varor.

80. Denna princip, som framgår av det nära sambandet mellan bestämmelserna om friheten att tillhandahålla tjänster och de bestämmelser som är tillämpliga i fråga om den fria rörligheten för varor, skall anses ha samma betydelse i fråga om etableringsfriheten.

81. Principen har tillämpats i domen i målet Pfeiffer²⁷, enligt vilken en nationell lagstiftning endast strider mot artikel 30 i fördraget "om och i den mån det har andra restriktiva verkningar för den fria rörligheten av varor mellan medlemsstater än de

som indirekt följer av inskränkningarna i etableringsfriheten".

82. Det finns inte någon omständighet i förevarande fall av vilken slutsatsen kan dras att den kritiserade nationella lagstiftningen, förutsatt att den medför restriktiva verkningar på den fria rörligheten för varor mellan medlemsstaterna, framkallar andra hinder än dem som har samband med eventuella restriktioner i etableringsfriheten.

83. Följaktligen, och utan att det är nödvändigt att bedöma verkningarna av den belgiska lagstiftningen på den fria rörligheten för varor med avseende på bestämmelserna om artikel 30 och följande artiklar i fördraget, blir svaret på den andra tolkningsfrågan identiskt med det svar som givits på den första frågan.

Jag föreslår följaktligen att domstolen besvarar den andra frågan enligt följande:

"Artikel 30 i fördraget skall tolkas på så sätt att den inte utgör hinder för en bestämmelse som den som är i fråga i målet vid den nationella domstolen."

26 — Dom av den 24 mars 1994 i mål C-275/92 (REG 1994, s. I-1039), punkterna 22—24, 37 och 62.

27 — Dom av den 11 maj 1999 i mål C-255/97 (REG 1999, s. I-2835), punkt 26.

Förslag till avgörande

Med hänsyn till vad ovan anförts föreslår jag att domstolen besvarar frågorna från Tribunal de première instance de Bruxelles enligt följande:

- ”1) Artikel 52 i EG-fördraget (nu artikel 43 EG i ändrad lydelse) utgör inte hinder för tillämpning av en medlemsstats lagstiftning enligt vilken det som en följd av tolkningen eller tillämpningen av denna är förbjudet för optiker som etablerat sig i denna medlemsstat att, i samband med korrigering av rent optiska synfel, utföra objektiva synundersökningar, det vill säga på annat sätt än genom att använda en metod enligt vilken kunden själv bedömer vilka synfel han lider av och själv ombesörjer erforderlig korrigerings.

- 2) Artikel 30 i EG-fördraget (nu artikel 28 EG i ändrad lydelse) skall tolkas på så sätt att den inte utgör hinder för en bestämmelse som den som är i fråga i målet vid den nationella domstolen.”