Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (neljäs jaosto)

26 päivänä syyskuuta 2013 *

SEUT 49 ja SEUT 56 artikla — Sijoittautumisvapaus — Kansanterveys — Optikot — Alueellinen lainsäädäntö, jonka mukaan uusien optikkoliikkeiden perustaminen on luvanvaraista — Väestömäärään liittyvät ja maantieteelliset rajoitukset — Perustelut — Kyky saavuttaa tavoiteltu päämäärä — Johdonmukaisuus — Oikeasuhteisuus

Asiassa C-539/11,

jossa on kyse ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana (Italia) on esittänyt 13.7.2011 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 21.10.2011, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Ottica New Line di Accardi Vincenzo

vastaan

Comune di Campobello di Mazara,

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

osallistuessa asian käsittelyyn,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja L. Bay Larsen sekä tuomarit J. Malenovský (esittelevä tuomari), U. Lõhmus, M. Safjan ja A. Prechal,

julkisasiamies: N. Jääskinen,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Tšekin hallitus, asiamiehinään M. Smolek ja T. Müller,

— Espanjan hallitus, asiamiehenään S. Martínez-Lage Sobredo,

— Alankomaiden hallitus, asiamiehinään C. Wissels ja J. Langer,

— Euroopan komissio, asiamiehinään I. Rogalski ja D. Recchia,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

kuultuaan julkisasiamiehen 30.1.2013 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee SEUT 49 ja SEUT 56 artiklan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa ovat vastakkain Ottica New Line di Accardi Vincenzo (jäljempänä Ottica New Line) ja Comune di Campobello di Mazara (Italia) ja joka koskee viimeksi mainitun päätöstä antaa Fotottica Media Visione di Luppino Natale Fabrizio e C. s.n.c:lle (jäljempänä Fotottica) lupa harjoittaa luonteeltaan pysyvää optikkotoimintaa mainitun kunnan alueella.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

3 Palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/123/EY (EUVL L 376, s. 36) johdanto-osan 22 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

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

4 Direktiivin 1 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

5 Direktiivin 2 artiklan 2 kohdan f alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Tätä direktiiviä ei sovelleta seuraaviin toimiin:

– –

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

6 Direktiivin III luvussa, joka koskee palveluntarjoajien sijoittautumisvapautta, on direktiivin 15 artiklan 2 kohta, jonka mukaan jäsenvaltioiden on tutkittava, asetetaanko niiden oikeusjärjestelmässä palvelutoiminnan aloittamisen tai harjoittamisen ehdoksi sellaisten määrällisten tai alueellisten rajojen noudattaminen, jotka vahvistetaan esimerkiksi väestömäärän tai palveluntarjoajien välisen maantieteellisen vähimmäisetäisyyden muodossa. Artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on tarkistettava, että tällaiset vaatimukset täyttävät syrjimättömyyden, välttämättömyyden ja oikeasuhteisuuden ehdot.

Italian oikeus

7 Optikkotoiminnan harjoittamisen sääntelystä ja 22.2.1999 annetun alueellisen lain nro 28 muuttamisesta 9.7.2004 annetun alueellisen lain nro 12 (legge regionale n. 12 ”Disciplina dell’esercizio dell’attività di ottico e modifica alla legge regionale 22 febbraio 1999, n. 28”) (Gazzetta ufficiale della Regione Siciliana nro 30, 16.7.2004; jäljempänä alueellinen laki nro 12/2004) 1 §:ssä säädetään seuraavaa:

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

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

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

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

8 Comune di Campobello di Mazara antoi 18.12.2009 tekemällään päätöksellä Fototticalle luvan perustaa optikkoliike kunnan alueelle.

9 On varmaa, että päätös tehtiin alueellisen lain nro 12/2004 1 §:n 1 momentin vastaisesti, koska kyseisen liikkeen perustamisessa ei noudatettu mainitussa säännöksessä säädettyjä väestötiheyttä ja optikkoliikkeiden välistä vähimmäisetäisyyttä koskevia rajoja.

10 Ottica New Line haki muutosta kyseiseen päätökseen Tribunale amministrativo regionale per la Sicilialta. Kyseinen tuomioistuin hylkäsi muutoksenhaun 18.3.2010 antamallaan ratkaisulla jätettyään soveltamatta alueellisen lain nro 12/2004 1 §:n 1 momenttia, koska se katsoi, että tämä pykälä on ristiriidassa unionin oikeuden kanssa.

11 Ottica New Line on valittanut Tribunale amministrativo regionale per la Sicilian ratkaisusta ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen. Tämä tuomioistuin pohtii, onko optikkoliikkeiden perustamishakemuksiin sovellettava periaatteita, jotka unionin tuomioistuin on esittänyt yhdistetyissä asioissa C-570/07 ja C-571/07, Blanco Pérez ja Chao Gómez, 1.6.2010 antamassaan tuomiossa (Kok., s. I-4629). Unionin tuomioistuin nimittäin on katsonut mainitussa tuomiossa, että unionin oikeus ei lähtökohtaisesti ole esteenä kansalliselle säännöstölle, jossa uusien apteekkien perustamiselle asetetaan väestötiheyttä ja apteekkien välistä etäisyyttä koskevia rajoja, koska tällaisilla rajoilla apteekit voidaan jakaa tasapainoisesti jäsenvaltion alueella ja niillä voidaan siten taata koko väestölle apteekkipalvelun asianmukainen saatavuus ja siis parantaa väestön lääkehuollon varmuutta ja laatua.

12 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan kaupalliset näkökohdat vaikuttavat kiistatta optikon ammattiin vieläkin selvemmin kuin apteekkarin ammattiin. Toisaalta sen mielestä ei voida kokonaan sulkea pois mahdollisuutta, että optikkoliikkeiden alueellista jakaantumista koskevan erityisjärjestelmän käyttöönottoon ja ylläpitoon liittyy kansanterveyden suojelun kannalta vastaava etu. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa tässä yhteydessä sitä, että kaiken sääntelyn puuttuessa on pelättävissä, että optikkoliikkeet keskittyvät lopulta kannattavimmiksi pidetyille paikkakunnille vähemmän kannattavien paikkakuntien kustannuksella, jolloin viimeksi mainituille ei lopulta jää riittävästi optikkoja.

13 Tässä tilanteessa Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta koskevaa unionin oikeutta tulkittava niin, että kansallinen lainsäädäntö – tässä tapauksessa [alueellisen lain nro 12/2004] 1 § –, jolla optikkoliikkeiden perustamiselle jäsenvaltion alueelle (tai nyt tarkasteltavassa tapauksessa osaan kyseistä aluetta) asetetaan edellytykseksi väestötiheyttä ja liikkeiden välistä etäisyyttä koskevia rajoja, jotka periaatteessa loukkaisivat edellä mainittuja perusvapauksia, vastaa ihmisten terveyden suojelemisvaatimukseen liittyvää yleisen edun mukaista pakottavaa syytä?

2) Jos edelliseen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko [alueellisessa laissa nro 12/2004] säädettyä väestötiheyttä koskevaa rajaa (yksi liike 8 000:ta asukasta kohti) ja etäisyyttä koskevaa rajaa (300 metriä kahden liikkeen välillä), jotka koskevat optikkoliikkeiden perustamista alueelle, pidettävä unionin oikeuden perusteella asianmukaisina edellä mainittua yleisen edun mukaista pakottavaa syytä vastaavan tavoitteen saavuttamiseksi?

3) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, ovatko [alueellisessa laissa nro 12/2004] säädetty väestötiheyttä koskeva raja (yksi liike 8 000:ta asukasta kohti) ja etäisyyttä koskeva raja (300 metriä kahden liikkeen välillä), jotka koskevat optikkoliikkeiden perustamista alueelle, unionin oikeuden perusteella oikeasuhteisia – toisin sanoen eivät liian ankaria – edellä mainittua yleisen edun mukaista pakottavaa syytä vastaavan tavoitteen saavuttamiseksi?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

14 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kysymyksillään, jotka on tutkittava yhdessä, pääasiallisesti sitä, onko unionin oikeus esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle alueelliselle säännöstölle, jossa uusien optikkoliikkeiden perustamislupien myöntämistä rajoitetaan siten, että

— kullakin maantieteellisellä alueella voidaan lähtökohtaisesti perustaa vain yksi optikkoliike 8 000 asukkaan väestöryhmää kohti ja

— kunkin uuden optikkoliikkeen on lähtökohtaisesti noudatettava 300 metrin vähimmäisetäisyyttä jo olemassa oleviin optikkoliikkeisiin.

Alustavat huomautukset

15 Ensinnäkin on todettava, että vaikka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa kysymyksissään sekä palvelujen tarjoamisen vapautta koskeviin että sijoittautumisvapautta koskeviin unionin oikeuden sääntöihin, kyseessä olevaa säännöstöä on arvioitava pelkästään sijoittautumisvapautta koskevien sääntöjen kannalta.

16 Pääasiassa kyseessä oleva lainsäädäntö nimittäin koskee vain edellytyksiä, joilla optikot voivat sijoittautua osaan Italian alueesta, jotta nämä ammatinharjoittajat voivat osallistua pysyvästi ja jatkuvasti kyseisen jäsenvaltion taloudelliseen elämään. Niinpä palvelujen tarjoamisen vapautta koskevat määräykset, joita voidaan soveltaa vain, jollei sijoittautumisvapautta koskevia määräyksiä sovelleta, eivät ole asian kannalta merkityksellisiä (ks. analogisesti asia C-384/08, Attanasio Group, tuomio 11.3.2010, Kok., s. I-2055, 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

17 Toiseksi on huomattava, ettei direktiiviä 2006/123 ole sovellettava nyt käsiteltävässä asiassa, vaikka se koskee muista jäsenvaltioista tulevien palveluntarjoajien sijoittautumisvapautta ja ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa siihen.

18 Direktiivin 2006/123 2 artiklan 2 kohdan f alakohdasta, luettuna yhdessä direktiivin johdanto-osan 22 perustelukappaleen valossa, nimittäin ilmenee, ettei tätä direktiiviä sovelleta terveydenhuoltopalveluihin, joita terveydenhuollon ammattilaiset tarjoavat potilailleen näiden terveydentilan arvioimiseksi, säilyttämiseksi tai palauttamiseksi, silloin, kun näiden toimintojen harjoittaminen jäsenvaltiossa, jossa palvelu tarjotaan, on sallittu vain säänneltynä terveydenhuollon ammattina.

19 Unionin tuomioistuin on jo katsonut yhtäältä, että optikkojen toimilla voidaan rajoittaa tiettyjä terveysriskejä ja siten taata kansanterveyden suojelu (ks. vastaavasti asia C-108/09, Ker-Optika, tuomio 2.12.2010, Kok., s. I-12213, 64 kohta).

20 Toisaalta kansallinen tuomioistuin toteaa, että pääasiassa kyseessä olevat optikot myyvät, tarkastavat ja sovittavat näkövirheiden korjaamiseen käytettäviä apuvälineitä, ja lisäksi he voivat itsekin korjata näkövirheitä käyttämällä optisia korjausvälineitä tai ehkäistä näköhäiriöiden syntymistä. Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 20 ja 21 kohdassa, on niin, että kun optikko saa tehdä näöntarkastuksia, mitata näön tarkkuutta, määrittää ja tarkistaa tarvittavan näön korjauksen, selvittää näköhäiriöt ja hoitaa näkövammoja optisten korjausvälineiden avulla, antaa asiakkaille tältä osin neuvoja ja ohjata nämä silmätautien erikoislääkärille, hän harjoittaa kansanterveyden suojeluun kuuluvaa toimintaa. Kun optikko sitä vastoin harjoittaa teknistä toimintaa, kuten kehysten kokoamista tai silmälasien korjausta, ja myy tuotteita, jotka eivät varsinaisesti kuulu näköhäiriöiden hoitoon, kuten myy aurinkolaseja ilman korjaavia linssejä tai hoitotuotteita, hän harjoittaa kaupallista toimintaa, joka ei voi liittyä kansanterveyden suojeluun.

21 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa vielä, että optikon toiminta on Italiassa säännelty ammatti.

22 Niinpä pääasiassa kyseessä oleva optikkojen toiminta ei direktiivin 2006/123 2 artiklan 2 kohdan f alakohdan mukaisesti kuulu direktiivin soveltamisalaan.

23 Tästä seuraa, että pääasiassa kyseessä olevat rajoitukset on tutkittava ainoastaan sen kannalta, sopivatko ne yhteen EUT-sopimuksen ja tarkemmin sanoen sen 49 artiklan kanssa.

24 Kolmanneksi on muistutettava, että SEUT 168 artiklan 7 kohdan, sellaisena kuin sitä on tulkittu unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä, mukaan unionin oikeus ei vaikuta jäsenvaltioiden toimivaltaan antaa säännöksiä, joilla järjestetään terveyspalveluja. Jäsenvaltioiden on tätä toimivaltaansa käyttäessään kuitenkin noudatettava unionin oikeutta, muun muassa sijoittautumisvapautta koskevia EUT-sopimuksen määräyksiä, joissa kielletään jäsenvaltioita ottamasta käyttöön tai pitämästä voimassa tämän vapauden käyttämiseen kohdistuvia perusteettomia rajoituksia terveydenhuollon alalla (ks. vastaavasti yhdistetyt asiat C-171/07 ja C-172/07, Apothekerkammer des Saarlandes ym., tuomio 19.5.2009, Kok., s. I-4171, 18 kohta ja em. yhdistetyt asiat Blanco Pérez ja Chao Gómez, tuomion 43 kohta).

Sijoittautumisvapauden rajoitus

25 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 49 artiklassa tarkoitettuna rajoituksena on pidettävä sellaisia kansallisia toimenpiteitä, jotka ovat omiaan tekemään unionin kansalaisille vaikeammaksi tai vähemmän houkuttelevaksi käyttää perussopimuksessa taattua sijoittautumisvapautta, vaikka kyseisiä toimenpiteitä sovellettaisiinkin ilman kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää (asia C-140/03, komissio v. Kreikka, tuomio 21.4.2005, Kok., s. I-3177, 27 kohta ja em. yhdistetyt asiat Blanco Pérez ja Chao Gómez, tuomion 53 kohta).

26 Tällaisiin rajoituksiin kuuluu erityisesti kansallinen säännöstö, jossa toisen jäsenvaltion palveluntarjoajan sijoittautumisen edellytykseksi asetetaan ennakkolupa, koska se on omiaan haittaamaan tämän palveluntarjoajan sijoittautumisvapauden käyttöä sen vuoksi, että se estää palveluntarjoajaa harjoittamasta vapaasti toimintaansa kiinteän toimipaikan välityksellä. Kyseiselle palveluntarjoajalle voi näet yhtäältä aiheutua ylimääräisiä hallinnollisia ja taloudellisia rasitteita, joita kuhunkin tällaisen luvan myöntämiseen liittyy. Toisaalta ennakkolupajärjestelmällä tehdään itsenäisen ammatin harjoittaminen mahdottomaksi taloudellisille toimijoille, jotka eivät täytä niitä ennalta määrättyjä vaatimuksia, joiden noudattaminen on tämän luvan myöntämisen edellytyksenä (asia C-169/07, Hartlauer, tuomio 10.3.2009, Kok., s. I-1721, 34 ja 35 kohta ja em. yhdistetyt asiat Blanco Pérez ja Chao Gómez, tuomion 54 kohta).

27 Kansallisessa säännöstössä on lisäksi kyse rajoituksesta silloin, kun siinä asetetaan toiminnan harjoittamisen edellytykseksi taloudellinen tai sosiaalinen tarve, joka tällä toiminnalla on täytettävä, koska tällaisella säännöstöllä pyritään rajoittamaan palvelujen tarjoajien määrää (em. asia Hartlauer, tuomion 36 kohta ja em. yhdistetyt asiat Blanco Pérez ja Chao Gómez, tuomion 55 kohta).

28 Pääasiasta on huomattava ensinnäkin, että alueellisen lain nro 12/2004 mukaan uuden optikkoliikkeen perustaminen edellyttää hallinnollisen ennakkoluvan myöntämistä.

29 Toiseksi kyseisessä säännöstössä otetaan huomioon väestötiheyden ja optikkoliikkeiden määrän välinen suhde, jotta varmistetaan, että tarjonta jakaantuu kyseessä olevalla alueella järkevästi. Koska kyseisessä säännöstössä sallitaan perustaa tällaiselle alueelle vain rajallinen määrä optikkoliikkeitä, sillä rajoitetaan optikkojen mahdollisuutta alkaa harjoittaa taloudellista toimintaansa kyseisellä alueella.

30 Kolmanneksi on todettava, että pääasiassa kyseessä oleva lainsäädäntö on omiaan estämään optikkoja valitsemasta vapaasti paikkaa itsenäisen toimintansa harjoittamiselle, koska optikkoliikkeen perustamiseen lupaa hakevien on noudatettava 300 metrin vähimmäisetäisyyttä jo olemassa oleviin liikkeisiin.

31 Tällaisista säännöistä siis seuraa, että muiden jäsenvaltioiden optikoille tehdään vaikeammaksi ja vähemmän houkuttelevaksi harjoittaa toimintaansa Italian alueella kiinteän toimipaikan välityksellä.

32 Pääasiassa kyseessä olevan kaltaista alueellista säännöstöä on siis pidettävä SEUT 49 artiklassa tarkoitettuna sijoittautumisvapauden rajoituksena.

Sijoittautumisvapauden rajoituksen oikeuttaminen

33 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sijoittautumisvapauden rajoitukset, joita sovelletaan ilman kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää, voivat olla perusteltavissa yleisen edun mukaisista pakottavista syistä, jos niillä voidaan taata tavoitellun päämäärän toteutuminen ja jos niillä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen kyseisen päämäärän saavuttamiseksi (em. asia Hartlauer, tuomion 44 kohta ja em. yhdistetyt asiat Apothekerkammer des Saarlandes ym., tuomion 25 kohta).

34 Tässä yhteydessä SEUT 52 artiklan 1 kohdasta ilmenee, että sijoittautumisvapauden rajoituksia voidaan perustella kansanterveyden suojeluun liittyvällä yleisellä edulla (ks. vastaavasti em. asia Hartlauer, tuomion 46 kohta ja em. yhdistetyt asiat Apothekerkammer des Saarlandes ym., tuomion 27 kohta).

35 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee lisäksi, että tällaisella yleisellä tavoitteella voidaan konkreettisemmin pyrkiä takaamaan se, että terveydenhuoltopalvelujen tarjoajat jakaantuvat tasapainoisesti jäsenvaltion alueella (ks. vastaavasti em. yhdistetyt asiat Blanco Pérez ja Chao Gómez, tuomion 64, 70 ja 78 kohta).

36 Tällaisen päämäärän tavoittelussa kyseisten palveluntarjoajien, kuten apteekkien, sijoittautuminen voi olla suunnittelun kohteena. Tällaisena suunnitteluna voi muun muassa olla apteekin perustamista koskeva ennakkolupa silloin, kun suunnittelu osoittautuu välttämättömäksi hoitopalveluihin pääsyssä mahdollisesti ilmenevien aukkojen täyttämiseksi ja turhien rakenteiden perustamisen välttämiseksi siten, että taataan väestön tarpeita vastaava terveydenhoito, joka kattaa koko alueen ja jossa otetaan huomioon maantieteellisesti eristyksissä olevat tai muuten epäedullisessa asemassa olevat alueet (ks. vastaavasti em. yhdistetyt asiat Blanco Pérez ja Chao Gómez, tuomion 70 kohta).

37 Nämä periaatteet näyttävät olevan sovellettavissa optikkoliikkeen perustamiseen, koska – kuten tämän tuomion 20 kohdassa korostettiin – pääasiassa kyseessä olevat optikot tarjoavat potilaiden terveydentilan arvioimiseen, säilyttämiseen ja palauttamiseen liittyviä palveluja, joten nämä palvelut kuuluvat kansanterveyden suojelun alaan.

38 Pääasiassa kyseessä olevassa säännöstössä otetaan käyttöön suunnittelutoimenpiteitä, jotka koskevat optikkoliikkeiden perustamista koko Sisilian alueelle. Se sisältää kaksi pääsääntöä: perustamisluvan voi saada vain yksi optikkoliike 8 000 asukkaan väestöryhmää kohti, ja tällaisten liikkeiden välillä on oltava 300 metrin vähimmäisetäisyys.

39 Ensinnäkin on riidatonta, että alueellista lakia nro 12/2004 sovelletaan ilman kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää.

40 Toiseksi on todettava säännöstä, jonka mukaan perustamisluvan voi saada vain yksi optikkoliike 8 000 asukkaan väestöryhmää kohti, että unionin tuomioistuin on jo katsonut, että kansalliset viranomaiset voivat toteuttaa toimenpiteitä sellaisen vaaran ehkäisemiseksi, että terveydenhuoltopalvelujen tarjoajat keskittyvät houkutteleviksi katsomilleen paikkakunnille kyseessä olevalla alueella. Kansallisilla viranomaisilla on siis toimivalta antaa tällaisen vaaran perusteella säännöstö, jonka mukaan vain yksi terveydenhuoltopalvelujen tarjoaja voi sijoittautua alueelle tietyn väestötiheyden mukaan, koska tällaisella säännöllä pyritään edistämään tällaisten palveluntarjoajien sijoittautumista sellaisiin jäsenvaltion alueen osiin, joissa terveydenhuoltopalvelujen saatavuus on puutteellista (ks. vastaavasti em. yhdistetyt asiat Blanco Pérez ja Chao Gómez, tuomion 72–77 kohta).

41 Niinpä sääntö, jonka mukaan vain yhden optikkoliikkeen perustaminen on mahdollista tietyn asukasmäärän mukaan, on omiaan helpottamaan näiden liikkeiden tasapainoista jakaantumista kyseessä olevalla alueella ja varmistamaan siten koko väestölle optikkopalvelujen asianmukaisen saatavuuden.

42 Lopuksi sen säännön osalta, jonka mukaan kahden optikkoliikkeen välillä on oltava tietty vähimmäisetäisyys, unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että edellisessä kohdassa mainittuun sääntöön yhdistettynä kyseinen vaatimus lisää potilaiden varmuutta siitä, että heillä on kotiaan lähellä käytettävissään terveydenhuoltopalvelujen tarjoaja, joten sekin myötävaikuttaa parempaan kansanterveyden suojeluun kyseessä olevalla alueella (ks. vastaavasti em. yhdistetyt asiat Blanco Pérez ja Chao Gómez, tuomion 81 ja 82 kohta).

43 On kuitenkin täsmennettävä, että optikkotuotteen nopea ja varsinkin välitön saaminen ei pääsääntöisesti ole asiakkaille välttämätöntä. Tästä seuraa, että tällaisten tuotteiden nopean saatavuuden tarve on vähäisempi kuin se, joka kuuluu olennaisesti useiden lääkkeiden toimittamiseen, joten optikkoliikkeiden läheisyyteen liittyvä etu ei ole yhtä painava kuin lääkkeiden jakelussa.

44 Muistutettakoon kuitenkin, että jäsenvaltioiden asiana on päättää siitä tasosta, jolla ne aikovat varmistaa kansanterveyden suojelun, ja siitä tavasta, jolla kyseinen taso on saavutettava. Koska tämä taso voi vaihdella jäsenvaltiosta toiseen, jäsenvaltioille on myönnettävä harkintavaltaa (ks. vastaavasti em. asia Apothekerkammer des Saarlandes ym., tuomion 19 kohta ja em. yhdistetyt asiat Blanco Pérez ja Chao Gómez, tuomion 44 kohta).

45 Tällaista harkintavaltaa käyttäessään jäsenvaltiot voivat vapaasti organisoida optikkoliikkeitä koskevan suunnittelun tavalla, joka vastaa apteekkijakauman toteuttamistapaa, huolimatta eroista, joita on näiden kahden terveydenhuoltoa koskevan palvelulajin välillä.

46 Niinpä on todettava, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisella säännöstöllä voidaan lähtökohtaisesti saavuttaa kansanterveyden suojeluun liittyvä yleinen tavoite ja erityisesti tavoitteet, joilla pyritään varmistamaan, että optikkoliikkeet jakaantuvat tasapainoisesti jäsenvaltion alueella, ja takaamaan nopea pääsy tällaisiin liikkeisiin.

47 Tapa, jolla alueellisessa laissa nro 12/2004 tavoitellaan näitä päämääriä, ei kuitenkaan saa olla epäjohdonmukainen. Oikeuskäytännön mukaan nimittäin koko kansallinen lainsäädäntö ja asian kannalta merkitykselliset eri säännöt ovat omiaan takaamaan tavoitteen toteutumisen vain, jos ne tosiasiallisesti vastaavat tavoitteeseen johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla (ks. vastaavasti em. asia Hartlauer, tuomion 55 kohta ja em. yhdistetyt asiat Apothekerkammer des Saarlandes ym., tuomion 42 kohta).

48 Tässä yhteydessä on todettava, että viime kädessä kansallisen tuomioistuimen, jonka yksinomaiseen toimivaltaan pääasian tosiseikkojen arviointi ja kansallisen lainsäädännön tulkinta kuuluvat, on päätettävä, täyttääkö alueellinen laki nro 12/2004 kyseiset vaatimukset, ja jos täyttää, missä määrin (ks. vastaavasti asia 171/88, Rinner-Kühn, tuomio 13.7.1989, Kok., s. 2743, 15 kohta ja yhdistetyt asiat C-4/02 ja C-5/02, Schönheit ja Becker, tuomio 23.10.2003, Kok., s. I-12575, 82 ja 83 kohta).

49 Unionin tuomioistuin, jolta on pyydetty kansallista tuomioistuinta hyödyttävää vastausta, voi kuitenkin kansallisen tuomioistuimen ratkaisua helpottaakseen antaa tälle ohjeita pääasian asiakirjojen ja unionin tuomioistuimelle esitettyjen kirjallisten ja suullisten huomautusten perusteella (asia C-187/00, Kutz-Bauer, tuomio 20.3.2003, Kok., s. I-2741, 52 kohta ja em. yhdistetyt asiat Schönheit ja Becker, tuomion 83 kohta).

50 Tätä varten on ensinnäkin huomattava, että alueellisen lain nro 12/2004 1 §:n 1–3 momentissa säädetään edellytyksistä, jotka eivät ole samat yhtäältä kunnille, joissa on enintään 8 000 asukasta, ja toisaalta kunnille, joiden asukasmäärä ylittää mainitun rajan. Ei nimittäin ole mahdotonta, että ensimmäiseen ryhmään kuuluvat kunnat ovat pitkälti vapaita antamaan luvan kahden optikkoliikkeen perustamiseen alueelleen, kun taas jälkimmäiseen ryhmään kuuluvat kunnat voivat myöntää tällaisen luvan vain, jos ”ilmenee todistettavaa alueellista tarvetta” ja jos nämä kunnat ovat saaneet ensin lautakunnalta pakollisen lausunnon.

51 Tällainen säännöstö saattaa kuitenkin johtaa siihen, että kyseessä olevan alueen eri osissa ei ole yhtäläistä mahdollisuutta optikkoliikkeiden perustamiseen. Kuten julkisasiamies on korostanut ratkaisuehdotuksensa 82 kohdassa, erityisesti on niin, että kunnissa, joissa on 8 000–16 000 asukasta – tällaisia kuntia on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan paljon –, kyseisestä säännöstöstä voisi seurata, että sillä rajoitetaan optikkoliikkeiden perustamismahdollisuutta kohtuuttomasti.

52 Optikkoliikkeiden epäyhdenvertaisen perustamismahdollisuuden riskiä sitä paitsi lisää ennakkoratkaisupyynnössä mainittu seikka, jonka mukaan kunnallisilla viranomaisilla on merkittävää harkintavaltaa, koska ”todistettavan alueellisen tarpeen ilmenemistä” koskevalle edellytykselle ei ole asetettu säännöstössä tarkempia kriteerejä.

53 Lisäksi toimivaltaiset viranomaiset voivat myöntää luvan uuden optikkoliikkeen perustamiseen vasta saatuaan pakollisen lausunnon kauppakamarin yhteydessä toimivalta lautakunnalta, joka unionin tuomioistuimelle esitettyjen tietojen mukaan koostuu sellaisten optikkojen edustajista, jotka jo toimivat markkinoilla eli ovat optikkoliikkeen perustamislupaa hakevien optikkojen välittömiä kilpailijoita.

54 Niinpä alueellisen lain nro 12/2004 täytäntöönpanolla ei ehkä voida taata optikkoliikkeiden tasapainoista jakaantumista koko kyseessä olevalla alueella eikä siis samantasoista kansanterveyden suojelua koko kyseisellä alueella.

55 Mainittu alueellinen laki herättää vielä vastaavan kysymyksen niiden kuntien osalta, joissa on enintään 8 000 asukasta. Ei nimittäin ole mahdotonta, että näiden kuntien toimivaltaisilla viranomaisilla on toisen optikkoliikkeen perustamisluvan myöntämisessä – tai sen epäämisessä – lähes rajaton harkintavalta. Tällaisessa yhteydessä ei siis ole mitään takeita siitä, että toisen liikkeen perustamiseen annettaisiin lupa, vaikka se kyseessä olevassa asiassa olisikin kansanterveyden suojeluun liittyvien vaatimusten vuoksi tarpeen.

56 On kuitenkin niin, että koska unionin tuomioistuin ei lähtökohtaisesti voi olettaa, että edellä mainitut alueellisen lain nro 12/2004 täytäntöönpanoon liittyvät riskit toteutuvat, eikä myöskään sulkea pois niiden toteutumista, kansallisen tuomioistuimen asiana on tutkia tarkkojen tilastotietojen avulla tai muilla keinoilla, käyttävätkö toimivaltaiset viranomaiset mainitussa laissa annettua toimivaltaa asianmukaisesti sekä avoimia ja objektiivisia kriteerejä noudattaen toteuttaakseen johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla kansanterveyden suojeluun liittyvät tavoitteet koko kyseessä olevalla alueella.

57 Esitettyihin kysymyksiin on vastattava edellä esitetyn perusteella, että SEUT 49 artiklaa on tulkittava siten, ettei se ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle alueelliselle säännöstölle, jossa uusien optikkoliikkeiden perustamislupien myöntämistä rajoitetaan siten, että

— kullakin maantieteellisellä alueella voidaan lähtökohtaisesti perustaa vain yksi optikkoliike 8 000 asukkaan väestöryhmää kohti ja

— kunkin uuden optikkoliikkeen on lähtökohtaisesti noudatettava 300 metrin vähimmäisetäisyyttä jo olemassa oleviin optikkoliikkeisiin,

kunhan toimivaltaiset viranomaiset käyttävät kyseessä olevassa säännöstössä annettua toimivaltaa asianmukaisesti sekä avoimia ja objektiivisia kriteerejä noudattaen toteuttaakseen johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla kansanterveyden suojeluun liittyvät kyseisellä säännöstöllä tavoitellut päämäärät koko kyseessä olevalla alueella, minkä tarkistaminen on kansallisen tuomioistuimen asiana.

Oikeudenkäyntikulut

58 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (neljäs jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

SEUT 49 artiklaa on tulkittava siten, ettei se ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle alueelliselle säännöstölle, jossa uusien optikkoliikkeiden perustamislupien myöntämistä rajoitetaan siten, että

— **kullakin maantieteellisellä alueella voidaan lähtökohtaisesti perustaa vain yksi optikkoliike 8 000 asukkaan väestöryhmää kohti ja**

— **kunkin uuden optikkoliikkeen on lähtökohtaisesti noudatettava 300 metrin vähimmäisetäisyyttä jo olemassa oleviin optikkoliikkeisiin,**

kunhan toimivaltaiset viranomaiset käyttävät kyseessä olevassa säännöstössä annettua toimivaltaa asianmukaisesti sekä avoimia ja objektiivisia kriteerejä noudattaen toteuttaakseen johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla kansanterveyden suojeluun liittyvät kyseisellä säännöstöllä tavoitellut päämäärät koko kyseessä olevalla alueella, minkä tarkistaminen on kansallisen tuomioistuimen asiana.

Allekirjoitukset