A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (negyedik tanács)

2013. szeptember 26.*

„EUMSZ 49. cikk és EUMSZ 56. cikk — Letelepedés szabadsága — Közegészség — Látszerészek — Az új látszerészeti üzletek létrehozását engedélyhez kötő regionális szabályozás — Demográfiai és földrajzi korlátozások — Igazolás — A követett cél elérésére való alkalmasság — Koherencia — Arányosság”

A C-539/11. sz. ügyben

benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana (Olaszország) a Bírósághoz 2011. október 21-én érkezett, 2011. július 13-i határozatával terjesztett elő az előtte

az **Ottica New Line di Accardi Vincenzo**

és

a **Comune di Campobello di Mazara**

között,

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

részvételével

folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (negyedik tanács),

tagjai: L. Bay Larsen tanácselnök, J. Malenovský (előadó), U. Lõhmus, M. Safjan és A. Prechal bírák,

főtanácsnok: N. Jääskinen,

hivatalvezető: A. Calot Escobar,

tekintettel az írásbeli szakaszra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– a cseh kormány képviseletében M. Smolek és T. Müller, meghatalmazotti minőségben,

– a spanyol kormány képviseletében S. Martínez-Lage Sobredo, meghatalmazotti minőségben,

* Az eljárás nyelve: olasz.

– a holland kormány képviseletében C. Wissels és J. Langer, meghatalmazotti minőségben,

– az Európai Bizottság képviseletében I. Rogalski és D. Recchia, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2013. január 30-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem az EUMSZ 49. cikk és az EUMSZ 56. cikk értelmezésére irányul.

2 E kérelmet az Ottica New Line di Accardi Vincenzo (a továbbiakban: Ottica New Line) és a Comune di Campobello di Mazara (Olaszország) között folyamatban lévő jogvita keretében terjesztették elő, amelynek tárgya utóbbinak azon határozata, amellyel engedélyezte a Fotottica Media Visione di Luppino Natale Fabrizio e C. s.n.c. (a továbbiakban: Fotottica) számára látszerészeti tevékenység e település területén állandó jelleggel történő gyakorlását.

Jogi háttér

Az uniós jog

3 A belső piaci szolgáltatásokról szóló, 2006. december 12-i 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 376., 36. o.) (22) preambulumbekezdése értelmében:

„Az egészségügyi szolgáltatások ezen irányelv hatálya alól történő kizárása azokra az egészségügyi szakemberek által a betegek számára nyújtott egészségügyi és gyógyszerészeti szolgáltatásokra terjed ki, amelyek a betegek egészségi állapotának értékelésére, fenntartására vagy javítására irányulnak, amennyiben a szolgáltatásnyújtás helye szerinti tagállamban az említett tevékenységeket a szabályozott egészségügyi foglalkozások számára tartják fenn.”

4 Ezen irányelv 1. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Ez az irányelv általános rendelkezéseket állapít meg a szolgáltatók letelepedési szabadságának gyakorlása és a szolgáltatások szabad mozgásának megkönnyítése érdekében, a szolgáltatások magas színvonalának megőrzése mellett.”

5 Az említett irányelv 2. cikke (2) bekezdésének f) pontja előírja:

„Ez az irányelv nem alkalmazandó a következő tevékenységekre:

[...]

f) ellátási struktúrán belül vagy azon kívül biztosított egészségügyi szolgáltatások, függetlenül nemzeti szintű szervezésük vagy finanszírozásuk módjától, illetve attól, hogy köz- vagy magántulajdonban vannak-e.”

6 Ugyanezen irányelvnek a szolgáltatók letelepedésének szabadságáról szóló III. fejezete alatti 15. cikkének (2) bekezdése értelmében a tagállamok megvizsgálják, hogy jogrendszerük a szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultságot vagy a szolgáltatási tevékenység gyakorlását mennyiségi vagy területi korlátozások, különösen a népesség alapján vagy a szolgáltatók közötti legkisebb földrajzi

távolság formájában meghatározott korlátozásoknak való megfeleléshez köti-e. Ugyanezen rendelkezés (3) bekezdése szerint a tagállamok ellenőrzik, hogy az ilyen követelmények megfelelnek-e a hátrányos megkülönböztetés tilalma, a szükségesség és az arányosság feltételeinek.

Az olasz jog

7 „A látszerészeti tevékenység gyakorlásának szabályairól, valamint az 1999. február 22-i 28. sz. regionális törvény módosításáról" szóló, 2004. július 9-i 12. sz. regionális törvény (legge regionale n. 12 „Disciplina dell'esercizio dell'attività di ottico e modifica alla legge regionale 22 febbraio 1999, n. 28") (a *Gazzetta ufficiale della Regione Siciliana* 2004. július 16-i 30. száma, a továbbiakban: 12/2004. sz. regionális törvény) 1. cikke értelmében:

„1. A látszerészeti tevékenység gyakorlására jogosító engedélynek az illetékes önkormányzati hatóság által történő megadása céljából az 1993. szeptember 1-jei 25. sz. tartományi törvény 71. cikke szerinti különös nyilvántartásba történő felvételen túl a kínálat ésszerű területi megoszlásának biztosítása érdekében figyelembe kell venni a lakosságszám és a látszerészeti üzletek száma közötti kapcsolatot. Ez a kapcsolat minden 8000 lakos után egy látszerészeti üzlet működtetésében került meghatározásra. Két üzlet közötti távolság nem lehet kevesebb mint 300 méter. A fent említett korlátozások nem alkalmazandók azokra az üzletekre, amelyek a korábbi bérelt ingatlanból saját tulajdonú ingatlanba költöznek, illetve amelyek kilakoltatás vagy a *vis maiorhoz* kapcsolódó egyéb okok miatt költözésre kényszerülnek. A jelen törvény hatálybalépése előtt már megadott engedélyek továbbra is érvényesek maradnak.

2. Bizonyított területi szükségletek fennállása esetén – az (1) bekezdésben előírt rendelkezésektől eltérve – az illetékes önkormányzati hatóság azt követően adja meg a vonatkozó engedélyt, vagy járul hozzá a meglévő engedély átruházásához, hogy megszerezte az 1995. június 1-jei 64. sz. elnöki rendelettel kihirdetett, az 1993. szeptember 1-jei 25. sz. regionális törvény 71. cikkének végrehajtásáról szóló rendelet 8. cikke szerinti gazdasági kamara mellett működő tartományi bizottság kötelező véleményét.

3. Azon települések esetében, ahol a lakosok száma nem haladja meg a 8000 főt, az illetékes önkormányzati hatóság a (2) bekezdés szerinti bizottság véleményének kikérése nélkül is adhat legfeljebb két engedélyt. E rendelkezések nem érintik a jelen törvény hatálybalépésének időpontját megelőzően benyújtott kérelmeket."

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

8 A comune di Campobello di Mazara 2009. december 18-i határozatával a Fotottica számára látszerészeti üzletnek a területén történő létrehozására adott engedélyt.

9 Nem vitatott, hogy e határozatot a 12/2004. sz. regionális törvény 1. cikke (1) bekezdésének megsértésével hozták meg, ugyanis az említett létesítmény létrehozása tekintetében nem tartották tiszteletben az e rendelkezésben meghatározott, a látszerészeti üzletek között a népsűrűségre és a minimális távolságra vonatkozó korlátokat.

10 Az Ottica New Line megtámadta az említett határozatot a Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia előtt. Ez a bíróság 2010. március 18-i határozatával elutasította az Ottica New Line keresetét azt követően, hogy eltekintett a 12/2004. sz. regionális törvény 1. cikke (1) bekezdésének alkalmazásától, mivel úgy vélte, hogy e cikk összeegyeztethetetlen az uniós joggal.

11 Az Ottica New Line a Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia határozatával szemben fellebbezést terjesztett elő a kérdést előterjesztő bíróság előtt. Utóbbi bíróságban az a kérdés merül fel, hogy a Bíróság C-570/07. és C-571/07. sz., Blanco Pérez és Chao Gómez egyesített ügyekben 2010. június 1-jén hozott ítéletében (EBHT 2010., I-4629. o.) megállapított elvek alkalmazhatók-e a látszerészeti üzletek létrehozására irányuló kérelmekre. A Bíróság ugyanis ebben az ügyben arra a következtetésre jutott, hogy az uniós joggal főszabály szerint nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely az új gyógyszertárak létesítését a népsűrűségen és a gyógyszertárak közötti távolságon alapuló korlátozásoknak veti alá, az ilyen korlátozások alkalmasak ugyanis arra, hogy az ország területén kiegyensúlyozottan osszák el a gyógyszertárak elhelyezkedését, biztosítva ezzel a lakosság egészének a gyógyszertári szolgáltatáshoz való megfelelő hozzáférését, és ennek következtében a megfelelő és színvonalas gyógyszerellátást.

12 A kérdést előterjesztő bíróság álláspontja szerint vitathatatlan, hogy a látszerész foglalkozását a gyógyszerészekétől még nagyobb mértékben irányítják kereskedelmi szempontok. Másrészt – véleménye szerint – nem zárható ki teljes mértékben, hogy a látszerészeti üzletek területi megoszlására vonatkozó különleges rendszer bevezetése és fenntartása hasonló érdek – nevezetesen a közegészség védelme – tárgyát képezi. E tekintetben a kérdést előterjesztő bíróság hangsúlyozza, hogy szabályozás hiányában félő, hogy a látszerészeti üzletek a kereskedelmi szempontból legkedvezőbb településekre csoportosulnak az ebből a szempontból kevésbé vonzó települések hátrányára, amely utóbbiak ezért végeredményben nem rendelkeznének megfelelő számú látszerésszel.

13 E körülmények között a Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Úgy kell-e értelmezni a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó uniós jogot, hogy az emberi egészség védelmének követelményéhez kapcsolódó, közérdeken alapuló kényszerítő oknak minősül az olyan nemzeti szabályozás – a jelen ügyben a [12/2004. sz. regionális törvény] 1. cikke –, amely a látszerészeti üzletek valamely tagállam (a jelen ügyben annak egy része) területén történő létrehozását a népsűrűségre és az üzletek közötti távolságra vonatkozó olyan korlátokhoz köti, amelyek általában véve a fent említett alapvető szabadságok sérelmének minősülnek?

2) Az előző kérdésre adott igenlő válasz esetén – az uniós jognak megfelelően – a [12/2004. sz. regionális törvény] által a látszerészeti üzleteknek a regionális területen való létrehozására vonatkozóan előírt népsűrűségi (minden 8000 lakosra egy létesítmény jut) és távolsági (a két üzlet közötti távolság 300 méter) korlátozás megfelelőnek tekinthető-e a fent megjelölt, közérdeken alapuló kényszerű oknak megfelelő cél elérésére?

3) Az első kérdésre adott igenlő válasz esetén az – uniós jognak megfelelően – a [12/2004. sz. regionális törvény] által a látszerészeti üzleteknek a regionális területen való létrehozására vonatkozóan előírt népsűrűségi (minden 8000 lakosra egy létesítmény jut) és távolsági (a két üzlet közötti távolság 300 méter) korlátozás arányos-e, azaz nem lépi-e túl a fent megjelölt, közérdeken alapuló kényszerű oknak megfelelő cél eléréséhez szükséges mértéket?”

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

14 Együttesen vizsgálandó kérdéseivel a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keres választ, hogy az uniós joggal ellentétes-e az olyan nemzeti szabályozás – mint az alapügyben szóban forgó – amely korlátozza az új látszerészeti üzletek létesítési engedélyeinek megadását az alábbiak előírásával:

– minden egyes földrajzi övezetben főszabály szerint 8000 lakosonként egy látszerészeti üzlet hozható létre, és

– minden új látszerészeti üzletnek tiszteletben kell tartania a már létező látszerészeti üzletekhez viszonyított főszabály szerinti 300 méteres minimális távolságot.

Előzetes megfontolások

15 Először is meg kell állapítani, hogy amennyiben a kérdést előterjesztő bíróság a feltett kérdésekben mind a szolgáltatásnyújtás szabadságára, mind a letelepedés szabadságára vonatkozó uniós jogi jogszabályokra hivatkozik, az érintett szabályozást kizárólag a letelepedés szabadságára vonatkozó jogszabályokra tekintettel kell értékelni.

16 Az alapügyben szóban forgó szabályozás ugyanis kizárólag látszerészeti üzletek Olaszország területének egy részén történő létrehozásának feltételeit szabályozza e szakembereknek e tagállam gazdasági életében való tartós és folyamatos részvétele céljából. Ilyen feltételek mellett a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó rendelkezések – amelyek csak akkor alkalmazandók, ha a letelepedés szabadságára vonatkozó rendelkezések nem alkalmazhatók – nem relevánsak (lásd analógia útján a C-384/08. sz. Attanasio Group ügyben 2010. március 11-én hozott ítélet [EBHT 2010., I-2055. o.] 39. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

17 Másodszor meg kell állapítani, hogy a 2006/123 irányelv a jelen ügyben nem alkalmazandó, jóllehet a valamely más tagállamból származó szolgáltatók letelepedési szabadságát szabályozza, és arra a kérdést előterjesztő bíróság is hivatkozik.

18 A 2006/123 irányelv (22) preambulumbekezdésével összefüggésben értelmezett 2. cikke (2) bekezdésének f) pontjából ugyanis kitűnik, hogy ezen irányelv nem alkalmazandó azokra az egészségügyi szakemberek által a betegek számára nyújtott egészségügyi szolgáltatásokra, amelyek a betegek egészségi állapotának értékelésére, fenntartására vagy javítására irányulnak, amennyiben a szolgáltatásnyújtás helye szerinti tagállamban az említett tevékenységeket a szabályozott egészségügyi foglalkozások számára tartják fenn.

19 Márpedig egyrészt a Bíróság már megállapította, hogy az optikusok által végzett szolgáltatás csökkenthet bizonyos, egészséggel összefüggő kockázatokat, és ezáltal biztosíthatja a közegészség védelmét (lásd ebben az értelemben a C-108/09. sz. Ker-Optika-ügyben 2010. december 2-án hozott ítélet [EBHT 2010., I-12213. o.] 64. pontját).

20 Másrészt a kérdést előterjesztő bíróság utal arra, hogy az alapügyben szóban forgó látszerészek nemcsak szolgáltatják, ellenőrzik és javítják a látáshibák korrekciós eszközeit, hanem a látáshibákat – látszerészeti korrekciós eszközök használatával vagy a látászavarok megelőzésére irányuló tevékenységekkel – maguk is tudják javítani. Márpedig – amint azt a főtanácsnok indítványának 20. és 21. pontjában megállapította –, ha a látszerész jogosult arra, hogy a látást vizsgálja, a látásélességet mérje, a szükséges látáskorrekciót meghatározza és ellenőrizze, a látászavarokat észlelje, és a látás hiányosságait látszerészeti korrekciós eszközök használatával kezelje, az ügyfeleknek ezzel kapcsolatban tanácsokat adjon, valamint utóbbiakat szemész szakorvoshoz irányítsa, a közegészség védelmére irányuló tevékenységet gyakorol. Ellenben, ha a látszerész technikai jellegű tevékenységet gyakorol, – mint a szemüvegkeret összeállítása vagy a szemüveg javítása – valamint olyan termékeket értékesít, amelyek nem a szűk értelemben vett látászavarok kezelésére szolgálnak – mint a korrekciós lencsével nem rendelkező napszemüvegek vagy a karbantartási termékek értékesítése – kereskedelmi tevékenységet végez, amely nem kapcsolódik a közegészség védelméhez.

21 Továbbá a kérdést előterjesztő bíróság utal arra, hogy a látszerészeti tevékenység Olaszországban szabályozott foglalkozásnak minősül.

22 Ilyen feltételek mellett a 2006/123 irányelv 2. cikke (2) bekezdése f) pontjának megfelelően az alapügyben szóban forgó látszerészeti tevékenységek nem tartoznak az irányelv hatálya alá.

23 Ebből következően az alapügyben szóban forgó korlátozásokat – összeegyeztethetőségüket tekintve – kizárólag az EUM-Szerződéssel, pontosabban annak 49. cikkével összefüggésben kell vizsgálni.

24 Harmadszor emlékeztetni kell arra, hogy az EUMSZ 168. cikk (7) bekezdésének megfelelően – ahogy azt a Bíróság ítélkezési gyakorlatában értelmezte – az uniós jog nem érinti a tagállamok hatáskörét az egészségügyi szolgáltatások megszervezésére vonatkozó rendelkezések meghozatala terén. Mindazonáltal e hatáskörük gyakorlása során a tagállamok kötelesek tiszteletben tartani az uniós jogot, különösen az EUM-Szerződésnek a letelepedés szabadságára vonatkozó rendelkezéseit, amelyek értelmében e szabadságnak az egészségügyi ellátások terén történő gyakorlásával szemben a tagállamok nem írhatnak elő és tarthatnak fenn nem igazolt korlátozásokat (lásd ebben az értelemben a C-171/07. és C-172/07. sz., Apothekerkammer des Saarlandes és társai egyesített ügyekben 2009. május 19-én hozott ítélet [EBHT 2009., I-4171. o.] 18. pontját, valamint a fent hivatkozott Blanco Pérez és Chao Gómez ügyben hozott ítélet 43. pontját).

A letelepedés szabadsága korlátozásának fennállásáról

25 Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az EUMSZ 49. cikkel ellentétes valamennyi nemzeti intézkedés, amely – legyen bár állampolgársági alapon történő hátrányos megkülönböztetés nélkül alkalmazandó – alkalmas arra, hogy megzavarja vagy kevésbé vonzóvá tegye a Szerződés által biztosított letelepedési szabadságnak az Unió polgárai általi gyakorlását (lásd a C-140/03. sz., Bizottság kontra Görögország ügyben 2005. április 21-én hozott ítélet [EBHT 2005., I-3177. o.] 27. pontját, valamint a fent hivatkozott Blanco Pérez és Chao Gómez ügyben hozott ítélet 53. pontját).

26 Ebbe a kategóriába tartozik különösen az olyan nemzeti szabályozás, amely valamely szolgáltató másik tagállamban történő létrehozását előzetes engedély kibocsátásától teszi függővé, mivel zavarhatja a letelepedés szabadságának az említett szolgáltató általi gyakorlását azáltal, hogy megakadályozza tevékenységeinek állandó telephelyen keresztül történő szabad gyakorlását. Az említett szolgáltató ugyanis egyrészről azt kockáztatja, hogy viselnie kell az ilyen engedély mindenkori kibocsátásával járó további adminisztratív és pénzügyi terheket. Másrészről az előzetes engedélyezési rendszer kizárja az önálló tevékenység gyakorlásának lehetőségéből azokat a gazdasági szereplőket, akik nem felelnek meg azon előre meghatározott feltételeknek, amelyektől az említett engedély megadása függ (a C-169/07. sz. Hartlauer-ügyben 2009. március 10-én hozott ítélet [EBHT 2009., I-1721. o.] 34. és 35. pontja, valamint a fent hivatkozott Blanco Pérez és Chao Gómez ügyben hozott ítélet 54. pontja).

27 Másfelől az olyan nemzeti szabályozás, amely a tevékenység gyakorlását e tevékenység gazdasági vagy szociális igényeihez kapcsolódó feltételtől teszi függővé, korlátozásnak minősül, mivel a szolgáltatásnyújtók számának korlátozására irányul (a fent hivatkozott Hartlauer-ügyben hozott ítélet 36. pontja, valamint a fent hivatkozott Blanco Pérez és Chao Gómez ügyben hozott ítélet 55. pontja).

28 Az alapeljárást tekintve meg kell állapítani először is azt, hogy a 12/2004. sz. regionális törvény az új látszerészeti üzlet létrehozását az előzetes közigazgatási engedély megadásától teszi függővé.

29 Másodszor ez a szabályozás a kínálat ésszerű területi megoszlásának biztosítása érdekében figyelembe veszi a népsűrűség és a látszerészeti üzletek száma közötti kapcsolatot. A látszerészeti üzletek ilyen területen korlátozott számban történő létrehozásának engedélyezésével az említett szabályozás így korlátozza a látszerészek részére a gazdasági tevékenységük ugyanezen a területen történő gyakorlásához való hozzáférést.

30 Harmadszor az alapügyben szóban forgó szabályozás akadályozhatja a látszerészeket azon hely szabad megválasztásában, ahol önálló tevékenységüket gyakorolják, mivel a látszerészeti üzletet nyitni kívánó jelölteknek be kell tartaniuk a már létező üzletekhez viszonyított 300 méteres minimális távolságot.

31 E szabályoknak így az a hatása, hogy zavarják és kevésbé vonzóvá teszik a más tagállambeli látszerészek számára tevékenységük állandó telephelyen keresztül Olaszország területén történő gyakorlását.

32 Következésképpen az olyan regionális szabályozás, mint az alapügyben szóban forgó, a letelepedés szabadságának az EUMSZ 49. cikk értelmében vett korlátozásának minősül.

A letelepedés szabadsága korlátozásának igazolásáról

33 Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a letelepedés szabadságának állampolgársági alapon történő hátrányos megkülönböztetés nélkül alkalmazandó korlátozása nyomós közérdekkel igazolható azzal a feltétellel, hogy alkalmas az általa elérni kívánt cél megvalósításának biztosítására, és nem haladja meg az e cél megvalósításához szükséges mértéket (a fent hivatkozott Hartlauer-ügyben hozott ítélet 44. pontja, valamint a fent hivatkozott Apothekerkammer des Saarlandes és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 25. pontja).

34 E tekintetben az EUMSZ 52. cikk (1) bekezdéséből kitűnik, hogy a közegészség védelmére irányuló általános cél igazolhatja a letelepedés szabadságának korlátozásait (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Hartlauer-ügyben hozott ítélet 46. pontját, valamint a fent hivatkozott Apothekerkammer des Saarlandes és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 27. pontját).

35 Másfelől a Bíróság ítélkezési gyakorlatából következik, hogy ezen általános cél konkrétabban irányulhat az egészségügyi szolgáltatásnyújtóknak az ország területén való kiegyensúlyozott eloszlásának biztosítására (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Blanco Pérez és Chao Gómez ügyben hozott ítélet 64., 70. és 78. pontját).

36 Az ilyen cél követése érdekében e szolgáltatók – mint a gyógyszertárak – létrehozása tervezés tárgyát képezheti. Ez megjelenhet többek között a gyógyszertár létesítése előzetes engedélyezésének formájában, amennyiben e tervezés elengedhetetlen ahhoz, hogy az egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférés terén megszüntessék az esetleges hiányosságokat, és elkerüljék az azonos feladatot ellátó struktúrák megtöbbszörözését oly módon, hogy a lakosság igényeihez illeszkedő, az egész területet lefedő és a földrajzilag elszigetelt vagy más okból hátrányos helyzetű régiókat figyelembe vevő egészségügyi ellátás legyen biztosítható (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Blanco Pérez és Chao Gómez ügyben hozott ítélet 70. pontját).

37 Ezen elvek átültethetőnek tűnnek a látszerészeti üzlet létrehozásának esetére, mivel – ahogy az a jelen ítélet 20. pontjában hangsúlyozásra került – az alapügyben szóban forgó látszerészek a páciensek egészségi állapotának értékelésére, fenntartására és javítására irányuló szolgáltatásokat nyújtanak, ezért e szolgáltatások a közegészség védelmének hatálya alá tartoznak.

38 Az alapügyben szóban forgó szabályozás látszerészeti üzletek létrehozására vonatkozó tervintézkedéseket vezet be a szicíliai régió egész területén. Ez két főszabályt foglal magában, nevezetesen azt, hogy 8000 lakosonként egy látszerészeti üzlet létrehozása engedélyezett, illetve hogy az ilyen üzletek között 300 méter minimális távolságnak kell lennie.

39 Először is nem vitatott, hogy a 12/2004. sz. regionális törvény állampolgársági alapon történő hátrányos megkülönböztetés nélkül alkalmazandó.

40 Ezt követően azt a szabályt tekintve, amely szerint 8000 lakosonként egy látszerészeti üzlet létrehozása engedélyezett, a Bíróság már megállapította, hogy a nemzeti hatóságok intézkedéseket hozhatnak azon kockázatok megelőzésére, hogy az egészségügyi szolgáltatásnyújtók csak az érintett terület vonzónak ítélt településeire csoportosuljanak. Ekképpen a nemzeti hatóságok e kockázatra tekintettel olyan szabályozást fogadhatnak el, amely előírja, hogy a népszűrűségnek megfelelően egy egészségügyi

szolgáltatásnyújtó hozható létre, ilyen szabály ugyanis az ilyen szolgáltatásnyújtókat az ország azon területeire csoportosítja át, ahol az egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférés hiányos (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Blanco Pérez és Chao Gómez ügyben hozott ítélet 72–77. pontját).

41 Ilyen feltételek mellett az a szabály, amely szerint a lakosság meghatározott számának megfelelően egy látszerészeti üzlet hozható létre, megkönnyíti ezen üzleteknek az érintett területen történő kiegyensúlyozott eloszlását, és ezáltal biztosítja a teljes lakosság számára a látszerészek szolgáltatásaihoz való megfelelő hozzáférést.

42 Végül a két látszerészeti üzlet közötti minimális távolságot előíró szabályt tekintve a Bíróság ítélkezési gyakorlatából – az előző pontban említett szabály együttes alkalmazásával – kitűnik, hogy e követelmény megnyugtató a betegek számára is, mivel bizonyosak lehetnek benne, hogy van a közelükben egészségügyi szolgáltatásnyújtó, valamint így hozzájárul a közegészség megfelelőbb védelméhez is az adott területen (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Blanco Pérez és Chao Gómez ügyben hozott ítélet 81. és 82. pontját).

43 Mindazonáltal pontosítani kell, hogy nem elengedhetetlen főszabály szerint az, hogy az ügyfelek gyorsan és még kevésbé az, hogy azonnal kapjanak kézhez valamely látszerészeti terméket. Ebből az következik, hogy az e termékekhez való gyors hozzájutás szükségessége kevésbé fontos, mint a nagy mennyiségű gyógyszer szolgáltatásának szükségessége, ezért a látszerészeti üzletek közelségéhez fűződő érdek nem olyan intenzitású, mint amellyel a gyógyszerek forgalmazása jár.

44 Ennek alapján emlékeztetni kell arra, hogy a tagállamok jogosultak arra, hogy meghatározzák a biztosítani kívánt közegészség-védelmi szintet, illetve hogy e szintet milyen módon kell elérni. Ez a szint tagállamonként változhat, ezért a tagállamok részére bizonyos mérlegelési mozgásteret kell engedni (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Apothekerkammer des Saarlandes és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 19. pontját, valamint a fent hivatkozott Blanco Pérez és Chao Gómez ügyben hozott ítélet 44. pontját).

45 Márpedig e mérlegelési mozgástér végrehajtása keretében a tagállamok jogosultak a látszerészeti üzleteknek a gyógyszertárak megoszlására előírthoz hasonló tervezésének megszervezésére a két egészségügyi szolgáltatás között létező különbségek ellenére.

46 Ilyen feltételek mellett meg kell állapítani, hogy az olyan szabályozás, mint az alapügyben szóban forgó, főszabály szerint alkalmas a közegészség védelmére irányuló általános cél, valamint különösen a látszerészeti üzleteknek az ország területén történő kiegyensúlyozott eloszlásának biztosítására és az ezen üzletekhez való gyors hozzáférés biztosítására irányuló célok elérésére.

47 Ennek alapján még az is szükséges, hogy a 12/2004. sz. regionális törvény e célokat koherens módon kövesse. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint ugyanis összességében a nemzeti szabályozás, valamint a különféle releváns szabályok csak akkor alkalmasak a keresett cél megvalósításának biztosítására, ha ténylegesen is megfelelnek az utóbbi következetes és szisztematikus megvalósítására irányuló igénynek (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Hartlauer-ügyben hozott ítélet 55. pontját, valamint a fent hivatkozott Apothekerkammer des Saarlandes és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 42. pontját).

48 E tekintetben végső soron az alapeljárásokban szereplő tények értékelésére és a nemzeti szabályozás értelmezésére kizárólagos hatáskörrel rendelkező nemzeti bíróság feladata annak meghatározása, hogy a 12/2004. sz. regionális törvény mennyiben felel meg e követelményeknek (lásd ebben az értelemben a 171/88. sz. Rinner-Kühn-ügyben 1989. július 13-án hozott ítélet [EBHT 1989., 2743. o.] 15. pontját, valamint a C-4/02. és C-5/02. sz., Schönheit és Becker egyesített ügyekben 2003. október 23-án hozott ítélet [EBHT 2003., I-12575. o.] 82. és 83. pontját).

49 Mindazonáltal a Bíróság, amelynek az a feladata, hogy hasznos választ adjon a nemzeti bíróságnak, hatáskörrel rendelkezik arra, hogy az alapeljárás iratai, valamint az elé terjesztett írásbeli és szóbeli észrevételek alapján útmutatást adjon a nemzeti bíróságnak a döntéshez (a C-187/00. sz. Kutz-Bauer-ügyben 2003. március 20-án hozott ítélet [EBHT 2003., I-2741. o.] 52. pontja, valamint a fent hivatkozott Schönheit és Becker egyesített ügyekben hozott ítélet 83. pontja).

50 E célból először is meg kell állapítani, hogy a 12/2004. sz. regionális törvény 1. cikkének (1)–(3) bekezdése meghatározza azokat a feltételeket, amelyek különböznek egyrészt azon települések esetében, ahol a lakosok száma nem haladja meg a 8000 főt, másrészt pedig az ezen küszöböt meghaladó települések esetén. Nem kizárt ugyanis, hogy az első kategóriába tartozó települések nagy szabadsággal rendelkeznek két látszerészeti üzletnek a területükön való létesítésének engedélyezésére, miközben a második kategóriába tartozó települések csak akkor adhatnak ilyen engedélyt, ha „bizonyított területi szükségletek” állnak fenn, valamint ha ezen települések megszerezték a bizottság előzetes és kötelező véleményét.

51 Márpedig az ilyen szabályozás a látszerészeti üzletek létesítéséhez történő egyenlőtlen hozzáféréshez vezethet az érintett régió különböző területein. Különösen – ahogy azt a főtanácsnok indítványa 82. pontjában hangsúlyozta – azokon a településeken, ahol a lakosság száma 8000 és 16 000 fő közötti – amely a kérdést előterjesztő bíróság szerint jelentős –, az ilyen szabályozás azzal a hatással járhat, hogy túlzott módon korlátozza az ilyen hozzáférést.

52 A látszerészeti üzletek létesítéséhez történő egyenlőtlen hozzáférés kockázatát egyébként hangsúlyozza az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban felidézett azon körülmény, hogy az önkormányzati hatóságok jelentős diszkrecionális jogkörrel rendelkeznek, mivel a „bizonyított területi szükségletek[re]” vonatkozó feltételt pontosabb rendeleti követelmények nem részletezik.

53 Másfelől az illetékes hatóságok csak akkor engedélyezhetik további látszerészeti üzlet létrehozását, ha beszerezték a gazdasági kamara bizottságának kötelező véleményét, amely bizottság – a Bírósághoz benyújtott bizonyítékok szerint – a piacon jelen lévő látszerészek képviselőiből – azaz a látszerészeti üzletet nyitni kívánó látszerészjelöltek közvetlen versenytársaiból – áll.

54 Ilyen feltételek mellett a 12/2004. sz. regionális törvény végrehajtása azzal a kockázattal jár, hogy nem biztosítja a látszerészeti üzleteknek az érintett terület egészén való kiegyensúlyozott eloszlását, következésképpen pedig e terület egészén a közegészség védelmének azonos szintjét.

55 E regionális törvény felvet még egy hasonló kérdést azon településeket tekintve, amelyekben a lakosok száma nem haladja meg a 8000 főt. Nem kizárt ugyanis, hogy az illetékes hatóságok e településeken mintegy korlátlan diszkrecionális jogkörrel rendelkeznek arra, hogy engedélyezzék vagy megtagadják a második látszerészeti üzlet létrehozását. Következésképpen nem létezik ebben az összefüggésben semmilyen garancia arra, hogy engedélyezzék a második látszerészeti üzlet létrehozását, még ha – a jelen ügyben – a közegészség védelmére vonatkozó követelmények azt meg is követelik.

56 Ennek alapján a Bíróság sem feltételezni, sem kizárni nem tudja a 12/2004. sz. regionális törvény végrehajtásához kapcsolódó, fent említett kockázatok megvalósulását, a nemzeti bíróság feladata megvizsgálni pontos statisztikai adatok segítségével vagy más módszerrel azt, hogy az illetékes hatóságok megfelelő módon járnak-e el, tiszteletben tartva az átlátható és objektív kritériumokat, az e törvény által biztosított felhatalmazásokat, a közegészség védelmére irányuló követendő célok következetes és szisztematikus elérése érdekében az érintett terület egészén.

57 A fentiekre figyelemmel a feltett kérdésekre azt a választ kell adni, hogy az EUMSZ 49. cikket akként kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az olyan regionális szabályozás, – mint az alapügyben szóban forgó – amely korlátozza az új látszerészeti üzletek létesítési engedélyeinek megadását az alábbiak előírásával:

– minden egyes földrajzi övezetben főszabály szerint 8000 lakosonként egy látszerészeti üzlet hozható létre, és

– minden új látszerészeti üzletnek tiszteletben kell tartania a már létező látszerészeti üzletekhez viszonyított főszabály szerinti 300 méteres minimális távolságot,

amennyiben az illetékes hatóságok megfelelő módon járnak el, tiszteletben tartva az átlátható és objektív kritériumokat, az érintett szabályozás által biztosított felhatalmazásokat, a közegészség védelmére irányuló, e szabályozás által követett célok következetes és szisztematikus megvalósítása érdekében az adott terület egészén, amelynek ellenőrzése a nemzeti bíróság feladata.

A költségekről

58 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (negyedik tanács) a következőképpen határozott:

Az EUMSZ 49. cikket akként kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az olyan regionális szabályozás, – mint az alapügyben szóban forgó – amely korlátozza az új látszerészeti üzletek létesítési engedélyeinek megadását az alábbiak előírásával:

– **minden egyes földrajzi övezetben főszabály szerint 8000 lakosonként egy látszerészeti üzlet hozható létre, és**

– **minden új látszerészeti üzletnek tiszteletben kell tartania a már létező látszerészeti üzletekhez viszonyított főszabály szerinti 300 méteres minimális távolságot,**

amennyiben az illetékes hatóságok megfelelő módon járnak el, tiszteletben tartva az átlátható és objektív kritériumokat, az érintett szabályozás által biztosított felhatalmazásokat, a közegészség védelmére irányuló, e szabályozás által követett célok következetes és szisztematikus megvalósítása érdekében az adott terület egészén, amelynek ellenőrzése a nemzeti bíróság feladata.

Aláírások