



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
N. JÄÄSKINEN
fremsat den 30. januar 2013¹

Sag C-539/11

**Ottica New Line di Accardi Vincenzo
mod
Comune di Campobello di Mazara**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana (Italien))

»Optikervirksomhed — etableringsfrihed — offentlig sundhed — artikel 49 TEUF — regionale bestemmelser, der gør åbning af nye optikerforretninger betinget af en tilladelse — befolkningsmæssige og geografiske begrænsninger — begrundelse — egnethed til opnåelse af det forfulgte mål — proportionalitet«

1. Med sin anmodning om præjudiciel afgørelse spørger Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana (Italien) i det væsentlige Domstolen om, hvorvidt EU-retten er til hinder for en regional bestemmelse som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter etablering af nye optikerforretninger er undergivet kriterier vedrørende befolkningstæthed og afstand mellem forretningerne.
2. De præjudicielle spørgsmål er blevet forelagt i forbindelse med en tvist mellem Ottica New Line di Accardi Vincenzo (herefter »Ottica NL«) og comune di Campobello di Mazara vedrørende en afgørelse truffet af sidstnævnte, som gav Fotottica Media Vision di Luppino Natale Fabrizio e C. s.n.c. (herefter »Fotottica«) permanent tilladelse til at drive optikervirksomhed i denne kommune.
3. Den foreliggende sag er på linje med retspraksis vedrørende nationale foranstaltninger, hvorefter udøvelsen af etableringsfriheden inden for erhverv med tilknytning til den offentlige sundhed er betinget af en tilladelsesordning, som udgør en restriktion². Det skal bemærkes, at de særlige forhold for optikervirksomhed allerede er blevet behandlet i retspraksis, hvoraf det fremgår, at den adskiller sig fra tjenesteydelser, der fuldt ud er omfattet af beskyttelsen af den offentlige sundhed³. I nærværende sag skal Domstolen præcisere, hvorvidt og i givet fald i hvilket omfang de principper, der blev fastlagt i dommen i sagen Blanco Pérez og Chao Gómez⁴, der vedrørte åbningen af apoteker, kan finde anvendelse på optikervirksomhed.

1 — Originalsprog: fransk.

2 — Dom af 1.6.2010, forenede sager C-570/07 og C-571/07, Blanco Pérez og Chao Gómez, Sml. I, s. 4629. Jf. ligeledes dom af 21.4.2005, sag C-140/03, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 3177, af 10.3.2009, sag C-169/07, Hartlauer, Sml. I, s. 1721, og af 21.6.2012, sag C-84/11, Susisalo m.fl, samt kendelse af 6.10.2010, sag C-563/08, Sáez Sánchez og Rueda Vargas, og kendelse afsagt af Domstolens præsident den 29.9.2011, sag C-315/08, Grisoli.

3 — Dom af 25.5.1993, sag C-271/92, LPO, Sml. I, s. 2899, af 1.2.2001, sag C-108/96, Mac Quen m.fl, Sml. I, s. 837, af 21.4.2005, sag C-140/03, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 3177, og af 2.12.2010, sag C-108/09, Ker-Optika, Sml. I, s. 12213.

4 — Jf. dommen i sagen Blanco Pérez og Chao Gómez.

I – Retsforskrifter

A – EU-retten

4. 22. betragtning til direktiv 2006/123/EF⁵ er formuleret som følger:

»Udelukkelsen af sundhedsydelse fra dette direktivs anvendelsesområde bør omfatte sundhedsydelser og farmaceutiske tjenesteydelser, der udføres af fagfolk i sundhedssektoren over for patienter med henblik på at vurdere, vedligeholde eller genetablere deres sundhedstilstand, når sådanne aktiviteter er forbeholdt et lovreguleret erhverv i den medlemsstat, hvor tjenesteydelserne udføres.«

5. Direktivets artikel 1, stk. 1, fastsætter følgende:

»Dette direktiv fastsætter de almindelige bestemmelser med henblik på at lette udøvelsen af etableringsfriheden for tjenesteydere samt den frie bevægelighed for tjenesteydelser og sikrer samtidig et højt kvalitetsniveau for tjenesteydelser.«

6. Artikel 2, stk. 2, litra f), i direktiv 2006/123 fastsætter følgende:

»Dette direktiv finder ikke anvendelse på følgende former for virksomhed:

[...]

f) sundhedsydelser, uanset om de udføres inden for rammerne af sundhedsvæsenets infrastruktur eller ej, og hvordan de tilrettelægges og finansieres på nationalt plan, og uanset om de er offentlige eller private.«

B – Nationale bestemmelser

7. Artikel 1 i Siciliens regionallov nr. 12 af 9. juli 2004, som indeholder bestemmelser vedrørende optikervirksomhed og ændring af regionallov nr. 28 af 22. februar 1999 (herefter »regionallov nr. 12/2004«), bestemmer følgende:

»1. Med henblik på udstedelse af en tilladelse til udøvelse af erhvervet som optiker skal den kompetente kommunale myndighed, ud over registreringen i det særlige register, jf. artikel 71 i regionallov nr. 25 af 1. september 1993, tage hensyn til forholdet mellem befolkningstallet og antallet af optikerforretninger for at sikre en rationel fordeling af udbuddet i området. Dette forhold fastsættes til én optikerforretning for hver 8 000 indbyggere. Afstanden mellem to forretninger skal være mindst 300 meter. Nævnte begrænsninger vedrører ikke forretninger, der flyttes fra et lejemål til egne lokaler, eller forretninger, som er tvunget til flytning som følge af udsættelse eller på grund af force majeure. Dette berører ikke de tilladelser, som er udstedt på tidspunktet for ikrafttrædelsen af denne lov.

2. Såfremt der foreligger dokumenterede lokale behov, udsteder den kompetente kommunale myndighed en tilladelse eller overfører en eksisterende tilladelse, som en undtagelse fra bestemmelserne i stk. 1, efter indhentelse af en obligatorisk udtalelse fra handelskammerets provinsudvalg, jf. artikel 8 i bekendtgørelsen om gennemførelse af artikel 71 i regionallov nr. 25 af 1. september 1993, som blev udstedt ved præsidentielt dekret nr. 64 af 1. juni 1995.

⁵ — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 12.12.2006 om tjenesteydelser i det indre marked (EUT L 376, s. 36).

3. I kommuner med under 8 000 indbyggere kan den kompetente kommunale myndighed under alle omstændigheder udstede maksimalt to tilladelser uden indhentelse af en udtalelse fra det i stk. 2 omhandlede udvalg. Dette berører ikke de anmodninger, som er under behandling før tidspunktet for ikrafttrædelsen af denne lov.«

II – De faktiske omstændigheder i hovedsagen, de præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne for Domstolen

8. Comune di Campobello di Mazara gav ved beslutning af 18. december 2009 Fotottica tilladelse til at åbne en optikerforretning i kommunen. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at denne tilladelse af 18. december 2009 blev meddelt i modstrid med artikel 1, stk. 1, i regionallov nr. 12/2004, da den pågældende forretning ikke opfyldte lovens betingelser vedrørende befolkningstæthed og afstand mellem optikerforretninger.

9. Ottica NL anfægtede den nævnte beslutning af 18. december 2009 ved Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia. Denne ret gav ikke medhold ved dom af 18. marts 2010 efter at have afvist, at artikel 1, stk. 1, i regionallov nr. 12/2004 fandt anvendelse, da den anså denne bestemmelse for at være uforenelig med EU-retten.

10. Ottica NL appellerede denne dom til den forelæggende ret, som rejser spørgsmålet om, hvorvidt de principper, der kan udledes af dommen i sagen Blanco Pérez og Chao Gómez, kan overføres på åbningen af optikerforretninger. Ifølge den forelæggende ret er det ubestrideligt, at de kommercielle elementer er mere fremherskende i erhvervet som optiker end i erhvervet som apoteker. Det er imidlertid ikke muligt grundlæggende at udelukke, at der foreligger en lignende sundhedsmæssig interesse ved indførelse og fastholdelse af en særlig ordning vedrørende den geografiske fordeling af optikerforretninger.

11. Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana har under disse omstændigheder besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Skal de EU-retlige bestemmelser om etableringsfrihed og fri udveksling af tjenesteydelser fortolkes således, at nationale bestemmelser – i det foreliggende tilfælde artikel 1 i den selvstyrende region Siciliens lov nr. 12/2004 – hvorefter etablering af optikerforretninger på en medlemsstats område (i det foreliggende tilfælde på en del af medlemsstatens område) er undergivet begrænsninger vedrørende befolkningstæthed og afstand mellem forretningerne, som i abstrakt forstand udgør en tilsidesættelse af de ovennævnte grundlæggende friheder, modsvarer et tvingende alment hensyn, knyttet til behovet for beskyttelse af menneskers sundhed?
- 2) Såfremt det foregående spørgsmål besvares bekræftende, skal begrænsningen vedrørende befolkningstæthed (en forretning for hver 8 000 indbyggere) og begrænsningen vedrørende afstand (300 meter mellem to forretninger), der er fastsat i den selvstyrende region Siciliens lov nr. 12/2004 vedrørende etablering af optikerforretninger på regionens område, da i henhold til EU-retten anses for at være egnede til opfyldelse af det mål, der svarer til det ovennævnte tvingende almene hensyn?
- 3) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, skal begrænsningen vedrørende befolkningstæthed (en forretning for hver 8 000 indbyggere) og begrænsningen vedrørende afstand (300 meter mellem to forretninger), der er fastsat i den selvstyrende region Siciliens lov nr. 12/2004 vedrørende etablering af optikerforretninger på regionens område, da i henhold til EU-retten anses for at være forholdsmæssige, dvs. ikke for vidtgående i forhold til opfyldelsen af det mål, der svarer til ovennævnte tvingende almene hensyn?«

12. Den foreliggende præjudicielle anmodning blev registreret på Domstolens Justitskontor den 21. oktober 2011. Der er indgivet skriftlige indlæg af den tjekkiske, spanske og nederlandske regering samt af Europa-Kommissionen.

III – Formaliteten vedrørende anmodningen om præjudiciel afgørelse

13. Indledningsvis skal det bemærkes, at samtlige elementer i hovedsagen kun har tilknytning til en enkelt medlemsstat, faktisk kun en enkelt region. Da den ikke indeholder et grænseoverskridende aspekt, vil det præjudicielle spørgsmål således kunne afvises.

14. Det er ubestridt, at EUF-traktatens bestemmelser om etableringsfrihed nemlig ikke finder anvendelse på en situation, hvor alle omstændigheder har tilknytning til én medlemsstat⁶.

15. I henhold til Domstolens retspraksis kan en besvarelse af et sådant spørgsmål ikke desto mindre være relevant for den forelæggende ret, navnlig såfremt det er et krav i den nationale lovgivning, at en statsborger skal have de samme rettigheder som dem, en statsborger fra en anden medlemsstat vil kunne støtte på EU-retten i en tilsvarende situation⁷.

16. Det tilfælde, som der henvises til i denne retspraksis, vedrører, sat i sammenhæng med hovedsagen, de rettigheder, som en statsborger fra en anden medlemsstat end Italien ville kunne støtte på EU-retten, hvis han befandt sig i samme situation som Fotottica, som ønsker at åbne en optikerforretning og står over for en retssag anlagt af en anden optikerforretning på grundlag af en regional lovgivning, der fastsætter en ordning med forudgående tilladelse, hvis meddelelse er undergivet særligt strenge betingelser, der kan være til hinder for den pågældende iværksætters rettigheder i medfør af traktaten.

17. Følgelig, og da det ikke er åbenbart, at fortolkningen af EU-retten ikke vil være til gavn, når den forelæggende ret skal træffe afgørelse i sagen, bør anmodningen om præjudiciel afgørelse antages til realitetsbehandling.

IV – Analyse af de præjudicielle spørgsmål

A – Indledende bemærkninger vedrørende optikervirksomhed

18. Det grundlæggende spørgsmål i denne anmodning om præjudiciel afgørelse er, hvorvidt optikervirksomhed har en tilstrækkelig nær tilknytning til hensynet til beskyttelse af den offentlige sundhed til at kunne begrunde nationale restriktioner for den traktatsikrede etableringsfrihed. Derfor vil jeg indledningsvis analysere nogle generelle aspekter i den forbindelse.

19. Først skal jeg fremhæve, at den virksomhed, som en optiker udøver, uanset de nationale forskelle⁸ efter min mening generelt er af blandet karakter. For at kunne analysere den lovgivning, som hovedsagen vedrører, nemlig lovgivningen om optikervirksomhed, bør der således sondres mellem to aspekter.

6 — Dom af 3.10.1990, forenede sager C-54/88, C-91/88 og C-14/89, Nino m.fl., Sml. I, s. 3537, præmis 11, af 30.11.1995, sag C-134/94, Esso Española, Sml. I, s. 4223, præmis 17, og af 17.7.2008, sag C-389/05, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 5397, præmis 49, samt dommen i sagen Susisalo m.fl., præmis 18.

7 — Jf. bl.a. dom af 30.3.2006, sag C-451/03, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, Sml. I, s. 2941, præmis 29, og af 5.12.2006, forenede sager C-94/04 og C-202/04, Cipolla m.fl., Sml. I, s. 11421, præmis 30, dommen i sagen Blanco Pérez og Chao Gómez, præmis 36, og dom af 22.12.2010, sag C-245/09, Omalet, Sml. I, s. 13771, præmis 15.

8 — Det må i denne forbindelse fastslås, at optikervirksomhed i de forskellige medlemsstater omfatter adskillige erhverv. Ifølge databasen over de lovregulerede erhverv i Den Europæiske Union (findes på http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/regprof/index.cfm) omfatter udtrykket »optiker« bl.a. følgende lovregulerede erhverv: optiker, kontaktlinseoptiker, optometrist og »optical equipment maker«.

20. For det første står det fast, at patienterne eller kunderne som oftest opsøger optikerforretninger med en henvisning fra en øjenlæge for at købe artikler til korrektion af synsfejl såsom briller eller kontaktlinser. Desuden kan en optiker, der er autoriseret til at foretage synsprøver, måle synsskarphe, bestemme og kontrollere den nødvendige korrektion af synet, identificere problemer med synet, behandle synsnedsættelse ved hjælp af korrigerende optiske instrumenter, rådgive kunden i denne henseende og henvise denne til en øjenspecialist, og udøver en aktivitet inden for området sundhedsydelse og tilgodeser hensyn vedrørende den offentlige sundhed.

21. For det andet udfører det specialuddannede personale i optikerforretninger en række aktiviteter af teknisk art, som f.eks. samling af brillestel, reparation af briller, udskiftning af glas og tilpasning af briller. Desuden sælger optikerforretninger sædvanligvis en række produkter og tilbehør såsom solbriller, brilleetui, rensedmidler samt optiske instrumenter som kikkerter osv. Her er der tale om aktiviteter, der kan betegnes som en »bivirksomhed« til optikervirksomheden, og denne del kan ikke anses for at henhøre under begrebet den offentlige sundhed og udgør således en kommerciel aktivitet.

22. Selv om disse to aspekter oftest er nært forbundet, kan det dog ikke udelukkes, at den kommercielle del af optikervirksomheden er den dominerende eller endog den eneste, hvis det er det valg, en national lovgiver har truffet. For at kunne tage stilling til, hvordan optikervirksomhed skal kvalificeres i en bestemt medlemsstat, skal rammerne for optikerens beføjelser i henhold til gældende national lovgivning derfor undersøges fra sag til sag.

23. I den forbindelse vil jeg gøre opmærksom på nogle forhold, der følger af Ker-Optika-dommen, som efter min opfattelse taler for den foreslåede blandede tilgang til optikervirksomhed. Efter at være blevet anmodet om at tage stilling til lovligheden af et forbud mod salg af kontaktlinser fastslog Domstolen, at den omstændighed, at en kunde havde kontakt med en uddannet optiker, og de ydelser, som denne kan levere, kunne mindske de eventuelle risici for folkesundheden. Idet Domstolen fastslog, at den pågældende lovgivning ikke opfyldte kravet om proportionalitet i forbindelse med formålet om beskyttelse af folkesundheden, erkendte den imidlertid, at den nationale lovgivning i det mindste var egnet til at sikre opfyldelsen af det nævnte formål⁹, idet den forbeholdt udleveringen af kontaktlinser til brilleforretninger.

24. I tråd hermed mener jeg, at den regel, som Domstolen har gjort rede for i den retspraksis, der er udsprunget af LPO-dommen¹⁰, hvorefter medlemsstaten kan kræve, at kontaktlinser udleveres af uddannet personale, kan udvides, under iagttagelse af proportionalitetsprincippet, til at omfatte alle optikerprodukter, hvis anvendelse kan medføre en risiko for patienternes sundhed. Dette synes i øvrigt også at fremgå af dommen i sagen Mac Quen m.fl.¹¹, hvorefter det i visse tilfælde er lovligt, at retten til at foretage en objektiv synsundersøgelse i forbindelse med en korrektion af rent optiske mangler ved synet forbeholdes en faggruppe såsom øjenlæger, af hensyn til den offentlige sundhed, hvilket udelukker optikere, der ikke er læger.

25. Til gengæld fastslog Domstolen klart i Ker-Optika-dommen, at en lægelig vurdering, der kræver fysisk undersøgelse af patienten, ikke er uadskilleligt forbundet med selve salget af linser. Såfremt det drejer sig om en handling, der kan udføres af en ikke-specialist, eller eventuelt under opsyn af en specialist, bekræftede Domstolen, at optikervirksomhed set i dette lys klart adskiller sig fra virksomhed, der er omfattet af beskyttelsen af den offentlige sundhed.

26. Dette standpunkt er en del af videreudviklingen af en ældre retspraksis vedrørende reglen om, at kun en enkelt praksis var tilladt for at kunne udøve erhvervet som alment praktiserende læge, tandlæge eller dyrlæge, hvilket ifølge Domstolen udgjorde en restriktion for etableringsfriheden, som ikke kunne begrundes i tvingende hensyn til den offentlige sundhed, da det ikke var nødvendigt, at

9 — Jf. Ker-Optika-dommen, præmis 64.

10 — Ibidem, præmis 11.

11 — Ibidem, præmis 38.

den praktiserende læge, tandlæge eller dyrlæge til stadighed befandt sig i patientens eller kundens nærhed¹². I sit forslag til afgørelse i sagen Kommissionen mod Grækenland¹³ foreslog generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomer med rette at udvide denne retspraksis til også at omfatte optikere¹⁴. I øvrigt er det relevant også at nævne dette forslag til afgørelses analyse af de to retlige forhold i forbindelse med optikerforretninger¹⁵.

27. Jeg mener derfor, at Domstolens praksis vedrørende optikervirksomhed anerkender, at det pågældende erhverv ikke i fuld udstrækning henhører under beskyttelsen af den offentlige sundhed i udtrykkets egentlige forstand.

28. Selv om direktiv 2006/123 ikke udtrykkeligt nævnes i de præjudicielle spørgsmål, omtales det i forelæggelsesafgørelsen. Uden at foretage en udtømmende analyse af, om dette direktiv finder anvendelse i den foreliggende sag, vil jeg dog gøre opmærksom på, at direktivet finder anvendelse på alle tjenesteydelser som defineret i direktivets artikel 4, nr. 1), med forbehold af de undtagelser, der er nævnt i artikel 1-4. I henhold til artikel 2, stk. 2, litra f), i direktiv 2006/123, sammenholdt med 22. betragtning, er sundhedsydelser dog under visse forudsætninger udelukket fra dets anvendelsesområde. For det første drejer det sig om tjenesteydelser, der udføres med henblik på at vurdere, vedligeholde eller genetablere patienters sundhedstilstand. For det andet skal sådanne ydelser udføres af personer, som udøver et sundheds erhverv, der er lovreguleret i den pågældende medlemsstat.

29. Jeg gør endnu en gang opmærksom på, at erhvervet som optiker i Italien er et lovreguleret erhverv som omhandlet i direktiv 2005/36/EF¹⁶. Optikererhvervet henhører under punkt 1 i bilag II vedrørende paramedicinske og socialpædagogiske uddannelser og udgør således et erhverv, der kræver en uddannelse i henhold til direktivets artikel 11, litra c), nr. ii).

30. Ovenstående betragtninger danner grundlag for min analyse af de præjudicielle spørgsmål.

B – Om der er tale om en restriktion for etableringsfriheden

31. Indledningsvis skal det bemærkes, at selv om den forelæggende ret har stillet tre forskellige på hinanden følgende spørgsmål, er den problematik, som ønskes fortolket, koncentreret om, hvorvidt EU-retten er til hinder for en national lovgivning som den omhandlede regionale lovgivning. Følgelig foreslår jeg, at spørgsmålene omformuleres og besvares samlet.

32. Desuden vedrører tvisten i hovedsagen en varig udøvelse af optikervirksomhed, hvilket indebærer stabilitet og kontinuitet i den erhvervsmæssige virksomhed, der udøves i en medlemsstat i et ikke nærmere angivet tidsrum. På trods af den forholdsvis brede formulering af de præjudicielle spørgsmål, der både vedrører etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser, mener jeg derfor, at svaret bør begrænses til problematikken vedrørende etableringsfriheden.

33. Med de præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om EU-retten er til hinder for en lovgivning som den omhandlede lovgivning i regionen Sicilien, hvorefter etablering af optikerforretninger er undergivet begrænsninger vedrørende befolkningstæthed og afstand mellem forretningerne.

12 — Dom af 16.6.1992, sag C-351/90, Kommissionen mod Luxembourg, Sml. I, s. 3945, præmis 22.

13 — Jf. dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland, hvori Domstolen udtalte sig om forbuddet mod, at en autoriseret optiker drev mere end én optikerforretning. Ifølge den pågældende nationale lovgivning var muligheden for at åbne en optikerforretning alene forbeholdt indehavere af autorisation som optiker, idet disse havde opnået en personlig og uoverdragelig tilladelse til dette.

14 — Jf. forslag til afgørelse i sagen Kommissionen mod Grækenland, punkt 37.

15 — Ibidem, punkt 34.

16 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 7.9.2005 om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer (EUT L 255, s. 22).

34. I henhold til fast retspraksis stiller artikel 49 TEUF krav om ophævelse af restriktioner for etableringsfriheden. Alle foranstaltninger, som forbyder, medfører ulemper for eller gør udøvelsen af denne frihed mindre interessant, skal betragtes som sådanne begrænsninger¹⁷.

35. Herunder hører bl.a. lovgivning, hvorefter etablering af en virksomhed fra en anden medlemsstat er betinget af meddelelse af en forudgående tilladelse, da den kan medføre ulemper for denne virksomheds udøvelse af etableringsfriheden ved at hindre den i frit at udøve sine aktiviteter gennem et fast driftssted. Denne virksomhed risikerer nemlig for det første at skulle bære de ekstra administrative og finansielle omkostninger, som hver meddelelse af en sådan tilladelse indebærer. For det andet indebærer systemet med forudgående tilladelse, at økonomiske aktører, som ikke opfylder forudbestemte krav, hvis opfyldelse er en betingelse for, at denne tilladelse meddeles, udelukkes fra at udøve selvstændig virksomhed¹⁸.

36. Desuden udgør en national lovgivning en hindring, når den underlægger udøvelsen af et hvert en betingelse, der er knyttet til økonomiske og sociale behov, som dette hvert skal opfylde, eftersom den tilsigter at begrænse antallet af tjenesteydere¹⁹.

37. Vedrørende tvisten i hovedsagen skal det for det første bemærkes, at den nationale lovgivning underlægger etableringen af en optikerforretning den betingelse, at der på forhånd er meddelt tilladelse fra den kompetente kommunale myndighed. For det andet kan der ifølge denne lovgivning oprettes en optikerforretning for hver 8 000 indbyggere i regionen. For det tredje er nævnte lovgivning til hinder for, at optikere kan udøve en selvstændig økonomisk virksomhed i lokaler efter eget valg, eftersom de har pligt til i almindelighed at respektere en minimumsafstand på 300 m i forhold til allerede eksisterende optikerforretninger.

38. Denne lovgivning hæmmer, eller hindrer ligefrem, optikerforretninger fra andre medlemsstater i gennem et fast driftssted på Sicilien at udøve deres virksomhed.

39. Desuden gør jeg opmærksom på, at selv om den i hovedsagen omhandlede regionale lovgivning tilsyneladende ikke er diskriminerende, anser jeg den for at kunne medføre en indirekte forskelsbehandling i forhold til de pågældende erhvervsdrivendes nationalitet.

40. Det fremgår nemlig af regionallov nr. 12/2004, at begrænsningerne vedrørende åbning af optikerforretninger ikke vedrører forretninger, der flyttes fra et lejemål til egne lokaler, og forretninger, som er tvunget til at flytte som følge af udsættelse eller ekspropriation. En sådan undtagelse er højst sandsynligt til større fordel for Siciliens borgere end for personer, der ikke er fra øen, navnlig borgere fra andre medlemsstater.

41. En regional lovgivning som den i hovedsagen omhandlede udgør derfor en restriktion for etableringsfriheden som omhandlet i artikel 49 TEUF.

17 — Jf. i denne retning dommen i sagen Mac Quen m.fl., præmis 26, dom af 17.10.2002, sag C-79/01, Payroll m.fl., Sml. I, s. 8923, præmis 26, og af 14.10.2004, sag C-299/02, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 9761, præmis 15, samt dommen af 21.4.2005 i sagen Kommissionen mod Grækenland, præmis 27.

18 — Jf. i denne retning Hartlauer-dommen, præmis 34 og 35.

19 — Ibidem, præmis 36.

C – Begrundelsen for restriktionen

1. Spørgsmålet, om der er tale om et tvingende alment hensyn

42. Som den forelæggende ret har anført, er det spørgsmålet, hvorvidt et tvingende alment hensyn knyttet til beskyttelsen af den offentlige sundhed finder anvendelse inden for den omhandlede regionale lovgivning, som begrænser etableringen af optikerforretninger.

43. Ifølge retspraksis kan en national regel, som ganske vist finder anvendelse uden forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, men kan gøre det vanskeligere eller mindre attraktivt for EU-borgerne at udøve de i traktaten sikrede grundlæggende friheder, være begrundet i tvingende almene hensyn, hvis den kan sikre, at det med reglerne tilsigtede mål nås, og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt med henblik på at nå det pågældende mål²⁰.

44. Det er ubestridt, at beskyttelsen af den offentlige sundhed er et af de tvingende almene hensyn, som i medfør af artikel 46, stk. 1, EF kan begrunde restriktioner for etableringsfriheden. Nærmere bestemt kan sådanne restriktioner begrundes i formålet om at sikre befolkningen en pålidelig lægemiddelforsyning af god kvalitet. Betydningen af dette mål bekræftes bl.a. af artikel 168, stk. 1, TEUF, hvorefter der skal sikres et højt sundhedsbeskyttelsesniveau ved fastlæggelsen og gennemførelsen af alle Unionens politikker og aktiviteter²¹.

45. I denne henseende har den forelæggende ret medgivet, at der kan være en tilknytning mellem optikererhvervet og det almene hensyn vedrørende beskyttelse af den offentlige sundhed, således at der i dette tilfælde er tale om et tvingende hensyn, som kan begrunde den ovennævnte restriktion for etableringsfriheden.

46. Den forelæggende ret har i denne forbindelse anført, at en optiker ifølge italiensk lovgivning udøver en såkaldt hjælpefunktion til et sundhedserhverv ved at levere, kontrollere og tilpasse synshjælpemidler: brilleglas, brillestel, kontaktlinser samt andre synshjælpemidler til svagtseende. Ifølge denne lovgivning kan optikeren udføre simple synsprøver. Hvis optikeren/optometristen har den nødvendige uddannelse, kan vedkommende desuden behandle synsproblemer ved hjælp af korrigerende optiske instrumenter. Optikeren/optometristen måler endvidere synsevnen med specifikke apparater og identificerer synsfejl. Optikeren/optometristen udvælger, foreslår og leverer herefter det mest velegnede synshjælpemiddel og tilpasser det til patientens behov. Desuden forebygger optikeren/optometristen synsproblemer. Endelig består optikerforretningernes primære aktivitet i salg af briller og kontaktlinser på grundlag af en recept fra en læge.

47. Jeg gør dog opmærksom på, at den forelæggende ret har baseret denne beskrivelse på en artikel i kongeligt dekret nr. 1265 af 27. juli 1934 og ikke på den omtvistede sicilianske lovgivning. Den forelæggende ret angiver imidlertid ikke, hvilken forbindelse der eventuelt er mellem disse to kilder.

48. På baggrund af mine indledende bemærkninger er jeg dog tilbøjelig til at mene, at den opfattelse af optikererhvervet, som ligger til grund for den nationale lovgivning, gør det muligt at antage, at den i hovedsagen omhandlede regionale lovgivning i princippet kan være omfattet af et tvingende hensyn til den offentlige sundhed.

20 — Jf. navnlig dom af 31.3.1993, sag C-19/92, Kraus, Sml. I, s. 1663, præmis 32.

21 — Jf. dommen i sagen Susisalo m.fl., præmis 37.

49. Det er dog et krav, at denne lovgivning rent faktisk forfølger dette mål, hvilket tydeligt skal fremgå af de bestemmelser, der finder anvendelse for udøvelsen af optikererhvervet i regionen Sicilien. Eftersom det generelle formål om beskyttelse af den offentlige sundhed kommer til udtryk på flere forskellige måder, kræves der efter min mening en stærk og fyldestgørende sammenhæng mellem det formål, der forfølges med den omtvistede lovgivning, og det pågældende tvingende almene hensyn, for at en restriktion er begrundet.

50. I denne forbindelse vil jeg først beklage, at den italienske regering i sine indlæg ikke har givet en nærmere forklaring på hensigten og formålet med den sicilianske lovgivning. Det tilkommer den berørte medlemsstat at bevise, at en foranstaltning – national eller lokal – der udgør en restriktion, kan begrundes.

51. I betragtning af, at optikererhvervet er af blandet karakter, jf. mine indledende betragtninger, og at planlægningsforanstaltningerne for optikerforretninger i givet fald er af en særdeles restriktiv karakter, mener jeg, at kravene for, hvornår en national foranstaltning til regulering af åbningen af optikerforretninger kan begrundes i målet om beskyttelse af den offentlige sundhed, bør være højere end i de tilfælde, hvor en reguleret aktivitet i sin helhed eller i overvejende grad tydeligt er knyttet til levering af sundhedsydelser (læge- og hospitalsydelser, apoteker).

52. I henhold til regionallov nr. 12/2004 følger restriktionen for etableringsfriheden i dette tilfælde dels af en befolkningsmæssig, dels af en geografisk begrænsning.

53. Hvad den befolkningsmæssige begrænsning angår medgiver jeg, at en sådan foranstaltning kan forfølge målet om beskyttelse af den offentlige sundhed, idet den bl.a. har til formål at sikre befolkningen en rimelig adgang til optikerprodukter og sikre en ligelig fordeling af optikerforretninger i regionen Sicilien. Som Domstolen allerede har fastslået, kan medlemsstater beslutte, at sundhedsinstitutioner og -infrastrukturer gøres til genstand for planlægning for at sikre adgangen til sundhedstjenester i mindre attraktive områder ved at have en laveste grænse for antallet af indbyggere, som en sådan institution betjener²². Derfor kan en sådan fordeling af optikerforretninger medvirke til at sikre de enkelte forretninger et tilstrækkeligt stort kundegrundlag.

54. Selv om den geografiske begrænsning i princippet kan komplettere betingelsen vedrørende befolkningstal²³, ser jeg dog i dette tilfælde ingen sammenhæng med målet om beskyttelse af den offentlige sundhed. En sådan begrænsning er blot konkurrencebegrænsende, idet den hindrer en for stor koncentration af optikerforretninger i et givet område (i et kvarter eller endog i et indkøbscenter). Et sådant mål er efter min opfattelse beskyttelsen af den offentlige sundhed uvedkommende.

55. Derimod mener jeg, at en sådan geografisk begrænsning kan omfattes af det nævnte mål, forudsat at den udformes tilstrækkelig bredt, således at den tjener det samme formål som den befolkningsmæssige begrænsning²⁴. I almindelighed kan en geografisk begrænsning kun være en del af en målsætning om beskyttelse af den offentlige sundhed, hvis den er baseret på relevante kriterier. Således kan en geografisk begrænsning i et byområde medvirke til at sikre en jævn forsyning af lægemidler og optikerprodukter, mens den derimod kun vil have en konkurrencebegrænsende virkning i et landdistrikt eller i en forstad.

22 — Jf. dommen i sagen Blanco Pérez og Chao Gómez, præmis 70-76.

23 — Ibidem, præmis 84.

24 — Hvis formålet er at sikre en afbalanceret geografisk fordeling af optikerforretninger, mener jeg, at betingelsen om en mindsteafstand mellem to forretninger kan være omfattet af målet om beskyttelse af den offentlige sundhed. Dog er begrænsningen på 300 meter efter min opfattelse kun egnet til at nå dette mål i byområder, hvor der er høj befolkningstæthed.

56. På baggrund af sagsakterne mener jeg ikke umiddelbart, at det må anses for godtgjort, at den sicilianske lovgivning i sin helhed er omfattet af målet om beskyttelse af den offentlige sundhed. Jeg gør opmærksom på, at Domstolens retspraksis vedrørende optikererhvervet ikke ligestiller dette hverv med sundhedserhvervene i snæver forstand.

57. Eftersom optikervirksomhed kan omfatte både den del, der vedrører den offentlige sundhed, og den del, der kan betegnes som »bivirksomhed til optikervirksomhed«, bør det imidlertid undersøges fra sag til sag, hvilken afvejning mellem disse to aspekter der har ført til vedtagelsen af en national lovgivning, som udgør en restriktion for etableringsfriheden. For at kunne give et klart svar på spørgsmålet om, hvorvidt den sicilianske lovgivning er begrundet, skal den forelæggende ret under hensyntagen til de ovennævnte forhold afgøre, hvilket formål der rent faktisk forfølges med denne lovgivning.

58. Såfremt Domstolen på baggrund af sagsakterne alligevel fastslår, at den sicilianske lovgiver ved fastsættelsen af begrænsninger med hensyn til befolkningstæthed og afstand mellem optikerforretningerne havde målet om beskyttelse af den offentlige sundhed for øje, skal det subsidiært undersøges, hvilke yderligere berettigede kriterier der er fastlagt i retspraksis.

2. Analyse af, hvilke andre kriterier der kræves opfyldt, for at restriktionen kan anses for begrundet

59. Uafhængigt af spørgsmålet, om der foreligger et legitimt formål i henhold til EU-retten, kræves, for at en begrænsning af de ved traktaten garanterede grundlæggende friheder kan begrundes, at den omhandlede foranstaltning er egnet til at sikre gennemførelsen af det mål, som forfølges, og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det²⁵. Desuden er en national lovgivning kun egnet til at sikre gennemførelsen af det påberåbte formål, hvis den reelt opfylder hensynet til at nå målet på en sammenhængende og systematisk måde²⁶.

60. Hvad dette angår giver den forelæggende ret i forelæggelsesafgørelsen udtryk for tvivl om, hvorvidt det er muligt her at anvende den løsning, der følger af dommen i sagen Blanco Pérez og Chao Gómez, hvori Domstolen fastslog, at EU-retten i princippet ikke er til hinder for en national bestemmelse, hvorefter etableringen af nye apoteker er undergivet begrænsninger vedrørende befolkningstæthed og afstand mellem apotekerne, for så vidt som sådanne begrænsninger kan sikre en afbalanceret fordeling af apoteker på nationalt område, sikre, at hele befolkningen har en passende adgang til farmaceutisk betjening, og dermed øge pålideligheden og kvaliteten af lægemiddelforsyningen til befolkningen.

61. Denne konklusion var baseret på den retspraksis, hvorefter sundhedsinstitutioner og -infrastrukturer kan gøres til genstand for planlægning. En sådan planlægning kan omfatte en forudgående tilladelse til etablering af nye behandlingsudbydere, når en sådan viser sig nødvendig for at lukke eventuelle huller i adgangen til sundhedsydelse og for at undgå skabelse af strukturer, der overlapper hinanden, således at der sikres en sundhedsbehandling, som er tilpasset befolkningens behov, dækker hele området og tager hensyn til geografisk isolerede eller på anden måde dårligere stillede regioner²⁷.

62. Jeg er imidlertid ikke overbevist om, at denne løsning fuldt ud og direkte kan overføres og anvendes på de tjenester, der leveres af optikere.

25 — Jf. i denne retning dom af 26.11.2002, sag C-100/01, Oteiza Olazabal, Sml. I, s. 10981, præmis 43, af 16.10.2008, sag C-527/06, Renneberg, Sml. I, s. 7735, præmis 81, af 11.6.2009, forenede sager C-155/08 og C-157/08, X og Passenheim-van Schoot, Sml. I, s. 5093, præmis 47, og af 17.11.2009, sag C-169/08, Presidente del Consiglio dei Ministri, Sml. I, s. 10821, præmis 42.

26 — Jf. navnlig Hartlauer-dommen, præmis 55, og dommen i sagen Presidente del Consiglio dei Ministri, præmis 42.

27 — Jf. Hartlauer-dommen, præmis 51-52, og dommen i sagen Blanco Pérez og Chao Gómez, præmis 70.

63. Ganske vist er det ifølge den forelæggende ret ikke muligt grundlæggende at udelukke, at der foreligger en sundhedsmæssig interesse ved indførelsen og fastholdelsen af en særlig ordning vedrørende den geografiske fordeling af optikerforretninger. Ifølge denne ret vil det være muligt at hævde, at såfremt der ikke foreligger nogen form for regulering, vil optikerforretningerne ende med udelukkende at være placeret på de lokaliteter, der betragtes som gunstige ud fra et kommercielt synspunkt, således at antallet af optikere vil være utilstrækkeligt på de mindre attraktive lokaliteter.

64. Jeg mener dog, at der er en betydelig forskel, med hensyn til den offentlige sundhed, mellem de opgaver, der kan betros apoteker, og de opgaver, der varetages af optikerforretninger.

65. For det første er denne forskel særlig tydelig på baggrund af kravet om uopsættelighed i forbindelse med adgangen til farmaceutiske produkter sammenlignet med optikerprodukter.

66. Som Domstolen allerede har fastslået, er det ved oprettelse af en reguleringsramme for apoteker afgørende at sikre, at hele befolkningen har en passende adgang til farmaceutisk betjening, og dermed øge pålideligheden og kvaliteten af lægemiddelforsyningen til befolkningen²⁸.

67. Derfor fastsætter de nationale lovgivninger ofte ikke kun bestemmelser om en befolkningsmæssig eller geografisk fordeling, men pålægger ligeledes apotekerne forpligtelser, der skal sikre, at befolkningen altid har adgang til lægemidler. Det kan f.eks. dreje sig om åbningsdage eller en forpligtelse til at levere lægemidler på recept inden for en fastsat tidsfrist.

68. Selv om den tjeneste, som optikere leverer, tilgodeser hensyn vedrørende den offentlige sundhed, er den derimod aldrig af uopsættelig karakter.

69. For det andet har Domstolen i sin retspraksis allerede behandlet visse aspekter af den sondring, der skal foretages mellem apoteker, optikerforretninger og laboratorier for biomedicinsk analyse, med hensyn til den risiko, patienterne er udsat for, i tilfælde af en fejlagtig eller uhensigtsmæssig udlevering af et lægemiddel, sammenlignet med den risiko, de løber i tilfælde af en fejl i forbindelse med udlevering af optikerprodukter. Domstolen har således fastslået følgende: »I modsætning til optiske artikler kan lægemidler, der er ordinerede eller anvendes i terapeutisk øjemed, trods alt vise sig at være meget skadelige for sundheden, hvis de indtages unødvendigt eller på urigtig måde, uden at forbrugeren kan opdage dette under indtagningen heraf. Desuden medfører et ubegrundet salg af lægemidler et spild af offentlige midler, der ikke kan sammenlignes med det spild, der følger af et ubegrundet salg af optiske artikler«²⁹.

70. Domstolen har ligeledes fastslået, at den risiko, der er forbundet med uhensigtsmæssig udlevering af optikervarer, ikke kan sammenlignes med den risiko, som foreligger ved en fejlagtig udførelse af biomedicinske analyser, selv om den kan have negative konsekvenser for patienten³⁰.

71. Uafhængigt af spørgsmålet om, hvordan optikervirksomhed kan sidestilles med apotekervirksomhed, skal det med henblik på bedømmelsen af restriktionerne for etableringsfriheden under alle omstændigheder undersøges, om Siciliens regionale lovgivning er egnet til at sikre målet om beskyttelse af den offentlige sundhed og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål.

28 — Dommen i sagen Blanco Pérez og Chao Gómez, præmis 78.

29 — Dom af 19.5.2009, forenede sager C-171/07 og 172/07, Apothekerammer des Saarlandes m.fl., Sml. I, s. 4171, præmis 60.

30 — Dom af 16.12.2010, sag C-89/09, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 12941, præmis 58.

72. Eftersom forelæggelsesafgørelsen er uklar på dette punkt, påhviler det den nationale ret at efterprøve, om der eksisterer en egentlig planlægningspolitik på Sicilien, som finder anvendelse på optikervirksomhed og tager udgangspunkt i hensynet til beskyttelse af den offentlige sundhed. Det bør især kræves, at forarbejderne til den pågældende lovgivning indeholder en sammenlignende undersøgelse af de kriterier, som regionallov nr. 12/2004 er baseret på, og en begrundelse for valget af disse.

73. Selv om de betingelser, der er fastsat i den pågældende regionale lov, forekommer at være meget strenge, vil jeg ikke udelukke, forudsat at tilpasningsforanstaltningerne er af den art, der er fastsat i retspraksis³¹, at lovgivningen om de pågældende optikerforretninger kan vise sig at være tilpasset.

74. Domstolen har således fastslået, at menneskers liv og sundhed står øverst blandt de goder og de interesser, som er beskyttet ved traktaten, og at det tilkommer medlemsstaterne at træffe bestemmelse om det niveau for beskyttelsen af den offentlige sundhed, som de ønsker at sikre, og hvorledes dette niveau skal nås³².

75. I denne forbindelse fastsætter regionallov nr. 12/2004 en mulighed for at tilpasse de ovennævnte betingelser for tilladelse, »såfremt der foreligger dokumenterede lokale behov«, og »efter indhentelse af en obligatorisk udtalelse fra handelskammerets provinsudvalg [...]«. Desuden kan der ifølge denne lov maksimalt udstedes to tilladelser i kommuner med under 8 000 indbyggere uden indhentelse af en udtalelse fra det omtalte udvalg.

76. I dette tilfælde mener jeg ikke, at denne justeringsmetode svarer til de krav, der følger af fast retspraksis, nemlig at »[h]vis en ordning med forudgående administrativ tilladelse skal være begrundet, skønt den bryder med en grundlæggende frihedsrettighed, må den i alt fald bygge på objektive kriterier, der ikke er udtryk for forskelsbehandling, og som er kendt på forhånd, således at de lægger en ramme for de nationale myndigheders skønsudøvelse, der dermed ikke bliver udtryk for vilkårlighed [...]. En sådan ordning med forudgående administrativ tilladelse skal endvidere være baseret på et proceduremæssigt system, som er let tilgængeligt og egnet til at sikre de berørte, at deres ansøgning bliver behandlet objektivt og upartisk inden for en rimelig frist, idet eventuelle afslag på tilladelser desuden skal kunne anfægtes under et søgsmål«³³.

77. Jeg mener imidlertid ikke, at formuleringen »såfremt der foreligger dokumenterede lokale behov« i regionallov nr. 12/2004 er tilstrækkelig præcis til at kunne lægge en ramme for den regionale myndigheds skønsbeføjelse.

78. Som Kommissionen med rette har fremhævet, kan sammensætningen af det provinsudvalg, hvis udtalelse skal tages i betragtning, for at der kan udstedes en tilladelse til åbning af en optikerforretning som en undtagelse fra de generelle regler, også diskuteres³⁴. Da det pågældende udvalg er sammensat af fire repræsentanter for optikernes faglige sammenslutning, er det tilsyneladende i strid med princippet i retspraksis om, at indgriben i en godkendelsesprocedure fra organer, som er sammensat af aktive erhvervsdrivende fra det pågældende område, udgør en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser eller for etableringsfriheden³⁵.

31 — Jf. bl.a. dom af 12.7.2001, sag C-157/99, Smits og Peerbooms, Sml. I, s. 5473.

32 — Jf. dommen i sagen Blanco Pérez og Chao Gómez, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis.

33 — Dommen i sagen Smits og Peerbooms, præmis 90. I denne dom fastslog Domstolen, at behandlingsinstitutioner såsom lægepraksisser og ambulatorier kan være genstand for planlægning.

34 — Det fremgår af Kommissionens indlæg, at det pågældende provinsudvalg i henhold til artikel 8 i præsidentielt dekret nr. 64 af 1.6.1995, som fastsætter bestemmelser om gennemførelse af artikel 71 i regionallov nr. 25 af 1.9.1993, er sammensat af fire repræsentanter fra den faglige sammenslutning, hvoraf to er udnævnt af de organisationer, der repræsenterer optikerfaget i provinsen, og to er udnævnt af de organisationer, der repræsenterer optikerfaget i regionen.

35 — Dom af 15.1.2002, sag C-439/99, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 305, præmis 39 og 40.

79. Endelig bemærkes, at den regionale lovgivning i sagen Pérez Blanco og Chao Gómez fastsatte incitament for åbning af apoteker i dårligt stillede og mindre rentable områder, hvilket er et forhold, der klart mangler i den foreliggende sag³⁶.

80. I betragtning af ovenstående argumenter nærer jeg alvorlig tvivl om den hensigtsmæssige karakter af de i regionallov nr. 12/2004 fastsatte kriterier vedrørende åbning af optikerforretninger.

81. Endelig skal det, mere subsidiært, til sidst undersøges, om den restriktion, der er fastsat i regionallov nr. 12/2004, går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det tilsigtede mål.

82. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at mange sicilianske kommuner har en befolkning på mellem 8 000 og 16 000 indbyggere, men den regionale lovgivning er tilsyneladende mindre restriktiv for kommuner, hvis befolkningstal ikke overstiger 8 000. Det er derfor min opfattelse, at den sicilianske lov under disse befolkningsmæssige forhold uforholdsmæssigt begrænser adgangen til de tjenesteydelser, der udføres af optikere, i de tilfælde, hvor befolkningstallet ligger midt imellem de tal for befolkningstæthed, som er fastsat i regionallov nr. 12/2004.

83. På baggrund af ovenstående betragtninger mener jeg således, at den i hovedsagen omhandlede sicilianske lovgivning er for vidtgående, usammenhængende og ikke egnet til at opfylde det tilsigtede mål.

V – Forslag til afgørelse

84. Jeg foreslår, at Domstolen besvarer de præjudicielle spørgsmål, der er forelagt af Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, således:

»Artikel 49 TEUF skal fortolkes således, at en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, som fastsætter begrænsninger vedrørende befolkningstæthed og en obligatorisk minimumsafstand mellem optikerforretninger, udgør en restriktion for etableringsfriheden. Under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede synes denne restriktion ikke at være begrundet i målet om beskyttelse af den offentlige sundhed, medmindre den omhandlede lovgivning er grundet i en sammenhængende politik, der har til formål at sikre en afbalanceret forsyning af sundhedsydelser, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve. I den foreliggende sag kan kravet om en minimumsafstand mellem optikerforretninger ikke begrundes i tvingende almene hensyn til beskyttelsen af den offentlige sundhed.«

36 — Det drejede sig om et system med en prioritetsordning ved tildeling af nye bevillinger til indehavere af apoteker.