



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

26. september 2013*

»Artikel 49 TEUF og 56 TEUF — etableringsfrihed — den offentlige sundhed — optikere — regional lovgivning, der gør etablering af nye optikerforretninger betinget af en tilladelse — befolkningsmæssige og geografiske begrænsninger — begrundelse — egnethed til opnåelse af det forfulgte mål — sammenhæng — proportionalitet«

I sag C-539/11,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana (Italien) ved afgørelse af 13. juli 2011, indgået til Domstolen den 21. oktober 2011, i sagen:

Ottica New Line di Accardi Vincenzo

mod

Comune di Campobello di Mazara,

procesdeltager:

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

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, L. Bay Larsen, og dommerne J. Malenovský (refererende dommer), U. Lõhmus, M. Safjan og A. Prechal,

generaladvokat: N. Jääskinen

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

- den tjekkiske regering ved M. Smolek og T. Müller, som befuldmægtigede,
- den spanske regering ved S. Martínez-Lage Sobredo, som befuldmægtiget,
- den nederlandske regering ved C. Wissels og J. Langer, som befuldmægtigede,

* Processprog: italiensk.

— Europa-Kommissionen ved I. Rogalski og D. Recchia, som befuldmægtigede,
og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 30. januar 2013,
afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 49 TEUF og 56 TEUF.
- 2 Denne anmodning er blevet indgivet inden for rammerne af en tvist mellem Ottica New Line di Accardi Vincenzo (herefter »Ottica New Line«) og Comune di Campobello di Mazara (Italien) vedrørende en afgørelse truffet af sidstnævnte, som gav Fotottica Media Visione di Luppino Natale Fabrizio e C. s.n.c. (herefter »Fotottica«) permanent tilladelse til at drive optikervirksomhed i denne kommune.

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 22. betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF af 12. december 2006 om tjenesteydelser i det indre marked (EUT L 376, s. 36) har følgende ordlyd:
»Udelukkelsen af sundhedsydelser 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.«
- 4 Dette direktivs artikel 1, stk. 1, bestemmer:
»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.«
- 5 Nævnte direktivs artikel 2, stk. 2, litra f), fastsætter:
»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.«
- 6 Ifølge samme direktivs artikel 15, stk. 2, som er indeholdt i kapitel III vedrørende etableringsfrihed for tjenesteydere, undersøger medlemsstaterne, om deres retssystem gør adgangen til at optage eller udøve servicevirksomhed betinget af kvantitative eller territoriale begrænsninger, navnlig i form af begrænsninger fastsat på grundlag af befolkningstallet eller af hensyn til en geografisk minimumsafstand mellem tjenesteyderne. Ifølge denne bestemmelses stk. 3 sikrer medlemsstaterne sig, at sådanne krav opfylder betingelserne vedrørende forbud mod forskelsbehandling, nødvendighed og proportionalitet.

Italiensk ret

- 7 Artikel 1 i legge regionale n. 12 »Disciplina dell'esercizio dell'attività di ottico e modifica alla legge regionale 22 febbraio 1999, n. 28« (regionallov nr. 12 om bestemmelser vedrørende optikervirksomhed og ændring af regionallov nr. 28 af 22.2.1999) af 9. juli 2004 (*Gazzetta ufficiale della Regione Siciliana* nr. 30 af 16.7.2004, herefter »regionallov nr. 12/2004«) har følgende ordlyd:
- »1. Med henblik på udstedelse af en tilladelse til udøvelse af optikervirksomhed 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, som flyttes fra et lejemål til egne lokaler, eller forretninger, der 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.
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.«

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 8 Comune di Campobello di Mazara gav ved beslutning af 18. december 2009 Fotottica tilladelse til at åbne en optikerforretning i kommunen.
- 9 Det er ubestridt, at denne tilladelse blev meddelt i strid med artikel 1, stk. 1, i regionallov nr. 12/2004, da etableringen af den pågældende forretning ikke respekterede de begrænsninger, der er fastsat ved denne bestemmelse, vedrørende befolkningstæthed og den minimumsafstand, der skal være mellem optikerforretninger.
- 10 Ottica New Line anfægtede den nævnte beslutning 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.
- 11 Ottica New Line appellerede dommen afsagt af Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia til den forelæggende ret. Sidstnævnte ret ønsker oplyst, om de principper, som Domstolen fastsatte i dom af 1. juni 2010, Blanco Pérez og Chao Gómez (forenede sager C-570/07 og C-571/07, Sml. I, s. 4629), finder anvendelse på anmodninger om etablering af optikerforretninger. I denne dom fastslog Domstolen nemlig, at EU-retten i princippet ikke er til hinder for en national lovgivning, der underlægger etableringen af nye apoteker begrænsninger vedrørende befolkningstæthed og afstand mellem apoteker, idet sådanne begrænsninger kan bidrage til en afbalanceret fordeling af apoteker på det nationale område og således sikre hele befolkningen en passende adgang til farmaceutisk betjening samt derfor øge pålideligheden og kvaliteten af lægemiddelforsyningen til befolkningen.

- 12 Det er ifølge den forelæggende ret ubestrideligt, at optikerbranchen i endnu højere grad end apotekerne er præget af kommercielle aspekter. Det kan på den anden side efter denne rets opfattelse ikke fuldstændig udelukkes, at indførelsen og opretholdelsen af en særlig ordning med henblik på en geografisk fordeling af optikerforretninger varetager et lignende hensyn til beskyttelsen af den offentlige sundhed. Den forelæggende ret har i denne forbindelse fremhævet, at man, hvis der ikke var nogen regulering, kunne frygte, at der ville opstå en koncentration af optikerforretninger de steder, hvor det anses for at være mest rentabelt, på bekostning af de ud fra dette synspunkt mindre favorable beliggenheder, hvor der på sigt ville være et utilstrækkeligt antal optikere.
- 13 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 [regionallov nr. 12/2004] – hvorefter etablering af optikerforretninger på en medlemsstats område (i det foreliggende tilfælde på en del af nævnte 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 begrænsningerne vedrørende befolkningstæthed (en forretning for hver 8 000 indbyggere) og begrænsningen vedrørende afstand (300 meter mellem to forretninger), der er fastsat i [regionallov 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 begrænsningerne vedrørende befolkningstæthed (en forretning for hver 8 000 indbyggere) og begrænsningen vedrørende afstand (300 meter mellem to forretninger), der er fastsat i [regionallov 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 det ovennævnte tvingende almene hensyn?»

Om de præjudicielle spørgsmål

- 14 Med disse spørgsmål, som behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om EU-retten er til hinder for en regional lovgivning, der ligesom den i hovedsagen omhandlede opstiller begrænsninger for udstedelsen af tilladelser til etablering af nye optikerforretninger ved at fastsætte,
- at der i hvert geografisk område i princippet kun må etableres én optikerforretning for hver 8 000 indbyggere, og
 - at enhver ny optikerforretning i princippet skal overholde en minimumsafstand på 300 meter i forhold til allerede eksisterende optikerforretninger.

Indledende bemærkninger

- 15 For det første bemærkes, at selv om den forelæggende ret i de forelagte spørgsmål henviser til de EU-retlige bestemmelser både om fri udveksling af tjenesteydelser og om etableringsfrihed, skal den omhandlede lovgivning alene vurderes i forhold til bestemmelserne om etableringsfrihed.

- 16 Den i hovedsagen omhandlede lovgivning regulerer nemlig kun betingelserne for optikers etablering på en del af Italiens område med henblik på, at disse erhvervsdrivende på en stabil og vedvarende måde deltager i det økonomiske liv i denne medlemsstat. Under disse omstændigheder er bestemmelserne om fri udveksling af tjenesteydelser, der kun kan finde anvendelse, hvis bestemmelserne om etableringsfrihed ikke finder anvendelse, ikke relevante (jf. analogt dom af 11.3.2010, sag C-384/08, Attanasio Group, Sml. I, s. 2055, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis).
- 17 For det andet bemærkes, at direktiv 2006/123 ikke finder anvendelse i denne sag, selv om det regulerer etableringsfriheden for tjenesteydere fra andre medlemsstater, og selv om den forelæggende ret henviser til direktivet.
- 18 Det fremgår nemlig af artikel 2, stk. 2, litra f), i direktiv 2006/123, sammenholdt med 22. betragtning dertil, at dette direktiv ikke finder anvendelse på sundhedsydelser, 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.
- 19 Domstolen har allerede fastslået, at optikers ydelser kan begrænse visse helbredsrisici og dermed sikre beskyttelse af den offentlige sundhed (jf. i denne retning dom af 2.12.2010, sag C-108/09, Ker-Optika, Sml. I, s. 12213, præmis 64).
- 20 Den forelæggende ret har anført, at de i hovedsagen omhandlede optikers ydelser ikke blot består i at levere, kontrollere og tilpasse synshjælpemidler, men at de også selv kan behandle synsproblemer ved hjælp af korrigerende optiske instrumenter eller forebygge synsproblemer. Som generaladvokaten har anført i punkt 20 og 21 i forslaget til afgørelse, udøver en optiker, der er autoriseret til at foretage synsprøver, måle synsskarphed, 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, en aktivitet vedrørende beskyttelse af den offentlige sundhed. Når en optiker derimod udøver aktiviteter af teknisk art, såsom samling af brillestel eller reparation af briller og sælger produkter, der ikke i egentlig forstand hører med til at behandle synsproblemer, såsom salg af solbriller med glas uden styrke eller af rensmidler, udøver han en kommerciel aktivitet, som ikke er forbundet med beskyttelse af den offentlige sundhed.
- 21 Hertil kommer, at den forelæggende ret har anført, at optikervirksomhed er et lovreguleret erhverv i Italien.
- 22 Det må under disse omstændigheder fastslås i overensstemmelse med artikel 2, stk. 2, litra f), i direktiv 2006/123, at den i hovedsagen omhandlede optikervirksomhed er udelukket fra direktivets anvendelsesområde.
- 23 Heraf følger, at det udelukkende skal undersøges, om de i hovedsagen omhandlede restriktioner er forenelige med EUF-traktaten, nærmere bestemt med artikel 49 TEUF.
- 24 For det tredje bemærkes, at det følger af artikel 168, stk. 7, TEUF som fortolket i Domstolens praksis, at EU-retten ikke griber ind i medlemsstaternes kompetence til at træffe bestemmelser med henblik på organisering af sundhedstjenesteydelser. Ved udøvelsen af denne kompetence skal medlemsstaterne imidlertid overholde EU-retten, navnlig EUF-traktatens bestemmelser om etableringsfriheden, som indebærer et forbud for medlemsstaterne mod at indføre eller opretholde uberettigede restriktioner i udøvelsen af disse friheder inden for sundhedssektoren (jf. bl.a. i denne retning dom af 19.5.2009, forenede sager C-171/07 og C-172/07, Apothekerkammer des Saarlandes m.fl., Sml. I, s. 4171, præmis 18, og dommen i sagen Blanco Pérez og Chao Gómez, præmis 43).

Om der foreligger en restriktion for etableringsfriheden

- 25 Ifølge fast retspraksis udgør enhver national foranstaltning, som ganske vist finder anvendelse uden forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, men kan gøre det vanskeligere eller mindre attraktivt for unionsborgerne at udøve den i traktaten sikrede etableringsfrihed, en restriktion i artikel 49 TEUF's forstand (dom af 21.4.2005, sag C-140/03, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 3177, præmis 27, dommen i sagen Blanco Pérez og Chao Gómez, præmis 53).
- 26 Dette er særligt tilfældet for en national bestemmelse, som betinger en tjenesteyders etablering i en anden medlemsstat af, at der meddeles en forudgående tilladelse, da dette kan medføre ulemper for en sådan tjenesteyders udøvelse af etableringsfriheden ved at hindre denne i frit at udøve sine aktiviteter gennem et fast driftssted. Denne tjenesteyder 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 udelukker en ordning med forudgående tilladelse visse erhvervsdrivende, som ikke opfylder forudbestemte krav, hvis opfyldelse er en betingelse for, at denne tilladelse meddeles, fra at udøve en selvstændig virksomhed (dom af 10.3.2009, sag C-169/07, Hartlauer, Sml. I, s. 1721, præmis 34 og 35, samt dommen i sagen Blanco Pérez og Chao Gómez, præmis 54).
- 27 En national lovgivning udgør desuden en restriktion, når den underlægger udøvelsen af et hverv en betingelse, der er knyttet til økonomiske eller sociale behov, som dette hverv skal opfylde, eftersom formålet er at begrænse antallet af tjenesteydere (jf. i denne retning Hartlauer-dommen, præmis 36, og dommen i sagen Blanco Pérez og Chao Gómez, præmis 55).
- 28 Med hensyn til tvisten i hovedsagen bemærkes for det første, at regionallov nr. 12/2004 gør etablering af nye optikerforretninger betinget af udstedelsen af en forudgående administrativ tilladelse.
- 29 For det andet tager denne lovgivning hensyn til forholdet mellem befolkningstætheden og antallet af optikerforretninger for at sikre en rationel fordeling af udbuddet heraf på det givne område. Ved kun at tillade etablering af et begrænset antal optikerforretninger på et sådant område, begrænser den nævnte lovgivning følgelig optikeres adgang til at udøve deres virksomhed på dette område.
- 30 For det tredje kan den i hovedsagen omhandlede lovgivning hindre optikere i frit at vælge, hvor de ønsker at udøve deres selvstændige virksomhed, for så vidt som de, der anmoder om at måtte etablere en optikerforretning, skal respektere en minimumsafstand i forhold til allerede eksisterende forretninger.
- 31 Sådanne reglers virkning er således at hindre eller gøre det mindre attraktivt for optikere fra andre medlemsstater at udøve deres virksomhed gennem et fast forretningssted i Italien.
- 32 En regional lovgivning som den, der er omhandlet i hovedsagen, udgør derfor en restriktion for etableringsfriheden i artikel 49 TEUF's forstand.

Begrundelsen for restriktionen for etableringsfriheden

- 33 Det følger af fast retspraksis, at restriktioner for etableringsfriheden, som finder anvendelse uden forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, kan accepteres, såfremt de er begrundede i tvingende almene hensyn, såfremt de er egnede til at sikre, at det tilstræbte formål nås, og såfremt de ikke går ud over, hvad der er nødvendigt med henblik på at nå dette mål (Hartlauer-dommen, præmis 44, og dommen i sagen Apothekerammer des Saarlandes m.fl., præmis 25).

- 34 I denne henseende følger det af artikel 52, stk. 1, TEUF, at restriktioner for etableringsfriheden kan være begrundet i generelle mål vedrørende beskyttelsen af den offentlige sundhed (jf. i denne retning Hartlauer-dommen, præmis 46, og dommen i sagen Apothekerkammer des Saarlandes m.fl., præmis 27).
- 35 Desuden følger det af Domstolens praksis, at disse generelle mål nærmere bestemt kan bestå i at sikre en afbalanceret fordeling af sundhedstjenesteydere på det nationale område (jf. i denne retning dommen i sagen Blanco Pérez og Chao Gómez, præmis 64, 70 og 78).
- 36 I forbindelse med forfølgelsen af et sådant mål kan etablering af disse tjenesteydere, såsom apoteker, gøres til genstand for en planlægning. Denne kan bl.a. bestå i en forudgående tilladelse til etablering af et apotek, når en sådan viser sig nødvendig for at lukke eventuelle huller i adgangen til behandlingsydelser 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 regioner (jf. i denne retning dommen i sagen Blanco Pérez og Chao Gómez, præmis 70).
- 37 Disse principper synes at kunne overføres på etablering af en optikerforretning i det omfang, de i hovedsagen omhandlede optikeres ydelser, som fremhævet i denne doms præmis 20, består i at vurdere, vedligeholde og genetablere deres patienters sundhedstilstand, således at disse ydelser henhører under området for beskyttelse af den offentlige sundhed.
- 38 Den lovgivning, der er omhandlet i hovedsagen, indfører planlægningsforanstaltninger vedrørende etablering af optikerforretninger i hele regionen Sicilien. Den har to hovedbestemmelser, hvorefter der kun gives tilladelse til etablering af én optikerforretning for hver 8 000 indbyggere, og hvorefter afstanden mellem sådanne forretninger skal være mindst 300 meter.
- 39 Det bemærkes for det første, at det er ubestridt, at regionallov nr. 12/2004 finder anvendelse uden forskelsbehandling på grundlag af nationalitet.
- 40 Med hensyn til bestemmelsen, hvorefter der kun gives tilladelse til etablering af én optikerforretning for hver 8 000 indbyggere, har Domstolen allerede fastslået, at de nationale myndigheder kan træffe foranstaltninger med henblik på at forebygge risikoen for, at der opstår en koncentration af sundhedstjenesteydere de steder på et givent område, som anses for attraktive. Således kan de nationale myndigheder til forebyggelse af denne risiko vedtage en lovgivning, som foreskriver, at der kun tillades etablering af en sundhedstjenesteyder set i forhold til en vis befolkningstæthed, eftersom en sådan bestemmelse har til formål at fremme etablering af sådanne tjenesteydere på dele af det nationale område, hvor adgangen til sundhedsydelser er mangelfuld (jf. i denne retning dommen i sagen Blanco Pérez og Chao Gómez, præmis 72-77).
- 41 Under disse omstændigheder kan bestemmelsen, hvorefter der kun kan etableres en optikerforretning set i forhold til et vist antal indbyggere, fremme en afbalanceret fordeling af disse forretninger på det omhandlede område og kan dermed sikre hele befolkningen en passende adgang til de ydelser, som optikere udbyder.
- 42 Med hensyn til bestemmelsen, der foreskriver en minimumsafstand mellem to optikerforretninger, fremgår det af Domstolens retspraksis, at dette krav, sammenholdt med den bestemmelse, der er nævnt i den foregående præmis, øger patienternes sikkerhed for, at de har adgang til en sundhedstjenesteyder i deres nærområde, og således også bidrager til en bedre beskyttelse af den offentlige sundhed på det pågældende område (jf. i denne retning dommen i sagen Blanco Pérez og Chao Gómez, præmis 81 og 82).

- 43 Det skal imidlertid præciseres, at det i almindelighed ikke er nødvendigt for en optikers kunder, at de får deres vare hurtigt, endsige øjeblikkeligt. Heraf følger, at der er mindre behov for en hurtig adgang til disse varer, end det er tilfældet for levering af mange typer lægemidler, hvorfor interessen i at have optikerforretninger i nærområdet ikke gør sig gældende i nær samme grad som den tilsvarende interesse for så vidt angår lægemiddelforsyningen.
- 44 Da det forholder sig således, skal det bemærkes, at det tilkommer medlemsstaterne at afgøre, hvor langt de vil strække beskyttelsen af den offentlige sundhed, og hvorledes de vil nå deres mål. Da niveauet kan veksle fra den ene medlemsstat til den anden, må der anerkendes en skønsbeføjelse for medlemsstaterne (jf. i denne retning dommen i sagen Apothekerkammer des Saarlandes m.fl., præmis 19, og i sagen Blanco Pérez og Chao Gómez, præmis 44).
- 45 Inden for rammerne af udøvelsen af denne skønsbeføjelse kan medlemsstaterne imidlertid foranstalte en planlægning vedrørende optikerforretninger svarende til planlægningen med henblik på fordeling af apoteker trods de forskelle, der er mellem disse to typer sundhedsydelse.
- 46 Under disse omstændigheder må det fastslås, at en lovgivning som den, der er omhandlet i hovedsagen, i princippet er egnet til at opfylde det generelle mål vedrørende beskyttelsen af den offentlige sundhed og særligt mål vedrørende en afbalanceret fordeling af optikerforretninger på det nationale område og sikring af en hurtig adgang til disse forretninger.
- 47 Hertil kommer dog, at den måde, hvorpå regionallov nr. 12/2004 forfølger sine mål, ikke må være usammenhængende. Det fremgår nemlig af Domstolens praksis, at såvel den nationale lovgivning i dens helhed som de forskellige relevante bestemmelser kun egner sig til at sikre gennemførelsen af det påberåbte mål, hvis de faktisk forfølger målet hermed på en sammenhængende og systematisk måde (jf. i denne retning Hartlauer-dommen, præmis 55, og dommen i sagen Apothekerkammer des Saarlandes m.fl., præmis 42).
- 48 I denne henseende bemærkes, at det i sidste instans tilkommer den nationale ret, som er enekompetent til at bedømme de faktiske omstændigheder i hovedsagen og til at fortolke den nationale lovgivning, at afgøre, om og i hvilket omfang regionallov nr. 12/2004 opfylder disse krav (jf. i denne retning dom af 13.7.1989, sag 171/88, Rinner-Kühn, Sml. s. 2743, præmis 15, og af 23.10.2003, forenede sager C-4/02 og C-5/02, Schönheit og Becker, Sml. I, s. 12575, præmis 82 og 83).
- 49 Domstolen, hvis opgave det er at give den nationale ret et fyldestgørende svar, er dog kompetent til på grundlag af det i hovedsagen oplyste samt de for Domstolen indgivne skriftlige og mundtlige indlæg at vejlede den nationale ret på en sådan måde, at denne kan træffe afgørelse (dom af 20.3.2003, sag C-187/00, Kutz-Bauer, Sml. I, s. 2741, præmis 52, og dommen i sagen Schönheit og Becker, præmis 83).
- 50 Med henblik herpå bemærkes for det første, at artikel 1, stk. 1-3, i regionallov nr. 12/2004 fastsætter forskellige betingelser for kommuner med under 8 000 indbyggere. Det kan nemlig ikke udelukkes, at det i høj grad står kommunerne i den førstnævnte kategori frit for at tillade etablering af to optikerforretninger på deres område, mens kommunerne i den anden kategori kun kan udstede en sådan tilladelse, såfremt der er »dokumenterede lokale behov«, og efter at disse kommuner har indhentet en forudgående og obligatorisk udtalelse fra et udvalg.
- 51 Der er imidlertid en risiko for, at en sådan lovgivning kan føre til en ulige adgang til etablering af optikerforretninger i forskellige områder af den pågældende region. Som generaladvokaten har anført i punkt 82 i forslaget til afgørelse, kan en sådan lovgivning særligt i de – ifølge den forelæggende ret talrige – kommuner, som har en befolkning på mellem 8 000 og 16 000 indbyggere, bevirke en uforholdsmæssig begrænsning af denne adgang.

- 52 Risikoen for en ulige adgang til etablering af optikerforretninger forstærkes desuden af den i forelæggelsesafgørelsen anførte omstændighed, hvorefter de kommunale myndigheder råder over en betydelig skønsbeføjelse, idet betingelsen om »dokumenterede lokale behov« ikke er suppleret af nærmere bestemte administrativt fastsatte kriterier.
- 53 I øvrigt kan de kompetente myndigheder først udstede tilladelse til etablering af en ny optikerforretning efter at have indhentet en obligatorisk udtalelse fra handelskammeret, der ifølge det for Domstolen oplyste er sammensat af repræsentanter for de optikere, som er på markedet, dvs. direkte konkurrenter til dem, der anmoder om at måtte etablere sig.
- 54 Under disse omstændigheder er der en risiko for, at gennemførelsen af regionallov nr. 12/2004 ikke sikrer en afbalanceret fordeling af optikerforretninger på hele det omhandlede område, og følgelig ikke sikrer en ligelig beskyttelse af den offentlige sundhed på hele dette område.
- 55 Endvidere er der en tilsvarende usikkerhed forbundet med denne regionallov for så vidt angår kommuner med under 8 000 indbyggere. Det kan nemlig ikke udelukkes, at de kompetente myndigheder i disse kommuner har en næsten uindskrænket skønsbeføjelse til at tillade – eller ikke tillade – etablering af en optikerforretning nr. 2. Der er følgelig i denne sammenhæng ingen garanti for, at der vil blive givet tilladelse til etablering af en forretning nr. 2, selv om hensyn til beskyttelsen af den offentlige sundhed måtte tilsige det i det konkrete tilfælde.
- 56 Derfor kan Domstolen ikke på forhånd hverken antage eller udelukke, at gennemførelsen af regionallov nr. 12/2004 vil være forbundet med de ovennævnte risici, og det tilkommer den nationale ret – ved hjælp af statistiske eller enkeltstående oplysninger eller på anden måde – at undersøge, om de kompetente myndigheder gør brug af de beføjelser, som denne lov tillægger dem, på en hensigtsmæssig måde, der opfylder gennemsigtige og objektive kriterier, for på sammenhængende og systematisk vis at forfølge hensynet til beskyttelse af den offentlige sundhed på hele det omhandlede område.
- 57 Henset til det ovenstående skal de forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 49 TEUF skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en regional lovgivning, der ligesom den i hovedsagen omhandlede opstiller begrænsninger for udstedelsen af tilladelser til etablering af nye optikerforretninger ved at fastsætte,
- at der i hvert geografisk område i princippet kun må etableres én optikerforretning for hver 8 000 indbyggere, og
 - at enhver ny optikerforretning i princippet skal overholde en minimumsafstand på 300 meter i forhold til allerede eksisterende optikerforretninger,

for så vidt som de kompetente myndigheder gør brug af de beføjelser, som den omhandlede lovgivning tillægger dem, på en hensigtsmæssig måde, der opfylder gennemsigtige og objektive kriterier, for på sammenhængende og systematisk vis at forfølge hensynet til beskyttelse af den offentlige sundhed på hele det omhandlede område, hvilket det tilkommer den nationale ret at efterprøve.

Sagens omkostninger

- 58 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Fjerde Afdeling) for ret:

Artikel 49 TEUF skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en regional lovgivning, der ligesom den i hovedsagen omhandlede opstiller begrænsninger for udstedelsen af tilladelser til etablering af nye optikerforretninger ved at fastsætte,

- at der i hvert geografisk område i princippet kun må etableres én optikerforretning for hver 8 000 indbyggere, og
- at enhver ny optikerforretning i princippet skal overholde en minimumsafstand på 300 meter i forhold til allerede eksisterende optikerforretninger,

for så vidt som de kompetente myndigheder gør brug af de beføjelser, som den omhandlede lovgivning tillægger dem, på en hensigtsmæssig måde, der opfylder gennemsigtige og objektive kriterier, for på sammenhængende og systematisk vis at forfølge hensynet til beskyttelse af den offentlige sundhed på hele det omhandlede område, hvilket det tilkommer den nationale ret at efterprøve.

Underskrifter