



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
N. JÄÄSKINEN
van 30 januari 2013¹

Zaak C-539/11

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

[verzoek van de Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana (Italië) om een prejudiciële beslissing]

„Werkzaamheid van opticien — Vrijheid van vestiging — Volksgezondheid — Artikel 49 VWEU — Regionale wettelijke regeling die opening van nieuwe optiekkzaken afhankelijk stelt van vergunning — Demografische en geografische beperkingen — Rechtvaardiging — Geschiktheid om nagestreefd doel te bereiken — Evenredigheid”

1. Met zijn verzoek om een prejudiciële beslissing wenst de Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana (Italië) in wezen van het Hof te vernemen of het Unierecht in de weg staat aan een regionale wettelijke regeling als in het hoofdgeding, die de vestiging van nieuwe optiekkzaken afhankelijk stelt van criteria inzake het inwonertal en de afstand tussen deze zaken.

2. De prejudiciële vragen zijn gesteld in een geding tussen Ottica New Line di Accardi Vincenzo (hierna: „Ottica New Line”) en de comune di Campobello di Mazara inzake een besluit van de comune di Campobello di Mazara waarbij deze aan Fotottica Media Vision di Luppino Natale Fabrizio e C. Snc (hierna: „Fotottica”) een vergunning heeft verleend om de werkzaamheid van opticien permanent uit te oefenen op het grondgebied van deze gemeente.

3. De onderhavige zaak ligt in de lijn van de rechtspraak inzake de nationale maatregelen die de uitoefening van de vrijheid van vestiging voor beroepen die verband houden met de volksgezondheid, afhankelijk stellen van een vergunningstelsel dat een beperking van die vrijheid vormt.² In herinnering dient te worden gebracht dat de specifieke kenmerken van de werkzaamheid van opticiens reeds zijn onderzocht door de rechtspraak, waaruit blijkt dat zij verschillen van diensten die volledig vallen onder de bescherming van de volksgezondheid.³ In casu zal het Hof moeten preciseren of, en in voorkomend geval, in hoeverre, de in het arrest Blanco Pérez en Chao Gómez⁴ vastgestelde beginselen inzake de vestiging van apotheken, op optiekkzaken kunnen worden toegepast.

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — Arrest van 1 juni 2010, Blanco Pérez en Chao Gómez (C-570/07 en C-571/07, Jurispr. blz. I-4629). Zie ook arresten van 21 april 2005, Commissie/Griekenland (C-140/03, Jurispr. blz. I-3177); 10 maart 2009, Hartlauer (C-169/07, Jurispr. blz. I-1721), en 21 juni 2012, Susisalo e.a. (C-84/11), en beschikking van 6 oktober 2010, Sáez Sánchez en Rueda Vargas (C-563/08), en beschikking van de president van het Hof van 29 september 2011, Grisoli (C-315/08).

3 — Arresten van 25 mei 1993, LPO (C-271/92, Jurispr. blz. I-2899); 1 februari 2001, Mac Quen e.a. (C-108/96, Jurispr. blz. I-837); 21 april 2005, Commissie/Griekenland (C-140/03, Jurispr. blz. I-3177), en 2 december 2010, Ker-Optika, C-108/09 (Jurispr. blz. I-12213).

4 — Zie arrest Blanco Pérez en Chao Gómez, reeds aangehaald.

I – Toepasselijke bepalingen

A – *Unierecht*

4. Punt 22 van de considerans van richtlijn 2006/123/EG⁵ luidt als volgt:

„Het uitsluiten van de werkingssfeer van deze richtlijn van de gezondheidszorg dient te omvatten: medische en farmaceutische diensten die mensen werkzaam in de gezondheidszorg aan patiënten verlenen om hun gezondheid te beoordelen, te bewaren of te verbeteren[, voor zover deze activiteiten in de lidstaat waar de diensten worden verricht, voorbehouden zijn aan een gereguleerd beroep binnen de gezondheidszorg].”

5. Artikel 1, lid 1, van deze richtlijn bepaalt:

„Deze richtlijn stelt algemene bepalingen ter vergemakkelijking van de uitoefening van de vrijheid van vestiging van dienstverrichters en het vrije verkeer van diensten vast, met waarborging van een hoge kwaliteit van de diensten.”

6. Artikel 2, lid 2, sub f, van richtlijn 2006/123 bepaalt:

„Deze richtlijn is niet van toepassing op de volgende activiteiten:

[...]

f) diensten van de gezondheidszorg, al dan niet verleend door gezondheidszorgfaciliteiten en ongeacht de wijze waarop zij op nationaal niveau zijn georganiseerd en worden gefinancierd en ongeacht de vraag of de diensten openbaar of particulier van aard zijn.”

B – *Nationale regeling*

7. Artikel 1 van de Siciliaanse regionale wet nr. 12 van 9 juli 2004 houdende regeling van de uitoefening van het beroep van opticiens en wijziging van regionale wet nr. 28 van 22 februari 1999 (hierna: „regionale wet nr. 12/2004”) bepaalt:

„1. Voor de afgifte door de bevoegde gemeentelijke autoriteiten van een vergunning voor de uitoefening van de bedrijfsactiviteit van opticiens is niet alleen een inschrijving in het speciale register als bedoeld in artikel 71 van regionale wet nr. 25 van 1 september 1993 vereist, maar wordt tevens rekening gehouden met de verhouding tussen het aantal inwoners en het aantal optiekkzaken teneinde een rationele spreiding van het aanbod over het grondgebied te waarborgen. Deze verhouding is vastgesteld op één optiekkzaak per 8 000 inwoners. De afstand tussen twee optiekkzaken moet minstens 300 meter zijn. Deze beperkingen gelden niet voor zaken die van een gehuurde bedrijfsruimte naar een gekochte bedrijfsruimte verhuizen of gedwongen worden te verhuizen wegens uitzetting of om andere redenen van overmacht. Het voorgaande doet niet af aan de geldigheid van vergunningen die vóór de datum van inwerkingtreding van deze wet zijn afgegeven.

2. In afwijking van lid 1 kan de bevoegde gemeentelijke overheid in geval van gebleken territoriale behoeften de betrokken vergunning afgeven of een bestaande vergunning overdragen na verplicht advies te hebben ingewonnen bij de provinciale commissie van de kamer van koophandel als bedoeld in artikel 8 van het uitvoeringsreglement van artikel 71 van regionale wet nr. 25 van 1 september 1993, uitgevaardigd bij presidentieel besluit nr. 64 van 1 juni 1995.

5 — Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PB L 376, blz. 36).

3. In gemeenten met ten hoogste 8 000 inwoners kan de gemeentelijke overheid evenwel zonder het advies van de commissie als bedoeld in lid 2 ten hoogste twee vergunningen verlenen. Het voorgaande doet geen afbreuk aan verzoeken die vóór de datum van inwerkingtreding van deze wet reeds in behandeling zijn genomen.”

II – Feiten van het hoofdgeding, prejudiciële vragen en procesverloop voor het Hof

8. Bij besluit van 18 december 2009 heeft de comune di Campobello di Mazara aan Fotottica een vergunning afgegeven om op haar grondgebied een optiekzaak te openen. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat dit besluit van 18 december 2009 werd genomen in strijd met artikel 1, lid 1, van regionale wet nr. 12/2004, aangezien deze zaak niet was gevestigd met inachtneming van de in deze bepaling vastgestelde voorwaarden inzake het inwonertal en de afstand tussen optiekzaken.

9. Ottica New Line is tegen dit besluit van 18 december 2009 opgekomen bij het Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia. Bij uitspraak van 18 maart 2010 heeft deze rechter haar beroep verworpen op grond dat de toepassing van artikel 1, lid 1, van regionale wet nr. 12/2004 was uitgesloten aangezien dit artikel onverenigbaar was met het Unierecht.

10. Ottica New Line is van deze uitspraak in hoger beroep gekomen bij de verwijzende rechter, die zich afvraagt of de uit het reeds aangehaalde arrest Blanco Pérez en Chao Gómez voortvloeiende beginselen ook gelden voor de vestiging van optiekzaken. Volgens de verwijzende rechter valt niet te betwisten dat het beroep van opticien, nog meer dan dat van apotheker, aan commerciële overwegingen is gebonden. Dit volstaat evenwel niet om zonder meer uit te sluiten dat de volksgezondheid een overeenkomstig belang erbij heeft dat een bijzondere regeling voor de territoriale spreiding van optiekzaken wordt ingevoerd en in stand gehouden.

11. Daarop heeft de Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana de behandeling van de zaak geschorst en het Hof om een prejudiciële beslissing verzocht over de volgende vragen:

- „1) Dient het [...] Unierecht inzake de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten aldus te worden uitgelegd dat een interne regeling, in casu artikel 1 van wet nr. 12/2004 van de autonome regio Sicilië, die de vestiging van optiekzaken op het grondgebied van een lidstaat (in de onderhavige zaak, op een deel van dit grondgebied) afhankelijk stelt van beperkingen betreffende het inwonertal en de afstand tussen optiekzaken, welke beperkingen in abstracte zin strijdig met de bovengenoemde fundamentele vrijheden kunnen zijn, berust op een dwingende reden van algemeen belang verband houdend met de noodzaak van bescherming van de menselijke gezondheid?
- 2) Indien de voorgaande vraag bevestigend wordt beantwoord, moeten de demografische beperking (één optiekzaak per 8 000 inwoners) en de afstandsbeperking (300 meter tussen twee optiekzaken) als vastgesteld in wet nr. 12/2004 van de autonome regio Sicilië voor de vestiging van optiekzaken op het regionale grondgebied, dan in het licht van het [...] Unierecht geschikt worden geacht ter bereiking van de doelstelling verband houdend met bovengenoemde dwingende reden van algemeen belang?
- 3) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, zijn de demografische beperking (één optiekzaak per 8 000 inwoners) en de afstandsbeperking (300 meter tussen twee optiekzaken) als vastgesteld in wet nr. 12/2004 van de autonome regio Sicilië voor de vestiging van optiekzaken op het regionale grondgebied, dan uit het oogpunt van het [...] Unierecht evenredig, dit wil zeggen dat zij niet verder gaan dan nodig is ter bereiking van de doelstelling van bovengenoemde dwingende reden van algemeen belang?”

12. Het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing is op 21 oktober 2011 ter griffie van het Hof ingeschreven. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door de Tsjechische, de Spaanse en de Nederlandse regering, alsook door de Europese Commissie.

III – Ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing

13. Vooraf merk ik op dat alle elementen van het betrokken hoofdgeding zich afspelen binnen één enkele lidstaat, en zelfs één enkele regio. Aangezien zij geen enkel grensoverschrijdend element bevat, zou de prejudiciële vraag dus niet-ontvankelijk kunnen worden verklaard.

14. Vaststaat immers dat de bepalingen van het VWEU inzake vrijheid van vestiging niet van toepassing zijn op een situatie waarvan alle elementen zich binnen één enkele lidstaat afspelen.⁶

15. Volgens de rechtspraak van het Hof kan het antwoord op een dergelijke vraag voor de verwijzende rechter niettemin nuttig zijn, met name wanneer het nationale recht hem voorschrijft dat aan een eigen onderdaan dezelfde rechten toekomen als een onderdaan van een andere lidstaat in dezelfde situatie aan het Unierecht kan ontlelen.⁷

16. In casu heeft de in deze rechtspraak vermelde hypothese in de context van het hoofdgeding betrekking op de rechten die een onderdaan van een andere lidstaat dan de Italiaanse Republiek kan ontlelen aan het Unierecht indien hij zich in dezelfde situatie bevond als Fotottica, die een optiekzaak wil openen en wordt geconfronteerd met een beroep van een andere optiekzaak op grond van een regionale wettelijke regeling die een stelsel van voorafgaande vergunningen invoert, waarvan de afgifte gebonden is aan bijzonder strikte vereisten die de rechten die deze ondernemer aan het Verdrag ontleent, in de weg kunnen staan.

17. Aangezien de uitlegging van het Unierecht voor de verwijzende rechter niet klaarblijkelijk zonder nut is om uitspraak te doen, moet het onderhavige verzoek ontvankelijk worden geacht.

IV – Onderzoek van de prejudiciële vragen

A – Voorafgaande opmerkingen over de specifieke kenmerken van de werkzaamheid van opticien

18. Met het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing wordt in wezen de vraag gesteld of de werkzaamheid van opticien zo nauw verband houdt met de bescherming van de volksgezondheid dat nationale maatregelen die de door het Verdrag gewaarborgde vrijheid van vestiging beperken, gerechtvaardigd zijn. Daarom wil ik bij wijze van inleiding nader ingaan op bepaalde algemene aspecten die daarmee verband houden.

6 — Arresten van 3 oktober 1990, Nino e.a. (C-54/88, C-91/88 en C-14/89, Jurispr. blz. I-3537, punt 11); 30 november 1995, Esso Española (C-134/94, Jurispr. blz. I-4223, punt 17); 17 juli 2008, Commissie/Frankrijk (C-389/05, Jurispr. blz. I-5397, punt 49), en arrest Susisalo e.a., reeds aangehaald (punt 18).

7 — Zie met name arresten van 30 maart 2006, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti (C-451/03, Jurispr. blz. I-2941, punt 29); 5 december 2006, Cipolla e.a. (C-94/04 en C-202/04, Jurispr. blz. I-11421, punt 30); arrest Blanco Pérez en Chao Gómez, reeds aangehaald (punt 36), en arrest van 22 december 2010, Omalet (C-245/09, Jurispr. blz. I-13771, punt 15).

19. In de eerste plaats wil ik benadrukken dat mijns inziens en ondanks de op nationaal niveau bestaande verschillen⁸, de door een opticien uitgeoefende werkzaamheid in het algemeen gemengd van aard is. Voor het onderzoek van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde wettelijke regeling inzake de uitoefening van de werkzaamheid van opticiens moet dus een onderscheid tussen twee aspecten worden gemaakt.

20. Enerzijds staat vast dat de patiënten of de klanten meestal naar een optiekzaak gaan in het bijzonder met voorschriften van oogartsen, om zaken te kopen die bestemd zijn voor de verbetering van de gezichtsscherpte, zoals brillen of contactlenzen. Wanneer een opticien ertoe is gemachtigd oogonderzoeken uit te voeren, de gezichtsscherpte te meten, de noodzakelijke correctie van het gezichtsvermogen vast te stellen en te controleren, gezichtsstoornissen op te sporen en visuele tekortkomingen te behandelen door middel van optische correctiemiddelen, de klanten in dit verband te adviseren en door te verwijzen naar een gespecialiseerde oogarts, oefent hij bovendien een werkzaamheid uit die valt onder het begrip gezondheidszorg en tegemoetkomt aan overwegingen van volksgezondheid.

21. Anderzijds voert het gespecialiseerde personeel van optiekzaken een aantal technische activiteiten uit zoals brilmonturen assembleren, brillen herstellen, glazen vervangen en brillen aanpassen. Bovendien verkopen optiekzaken gewoonlijk diverse optische artikelen en accessoires zoals zonnebrillen, briltoes, onderhoudsproducten en optische instrumenten zoals stereomicroscopen, enzovoort. In dit opzicht kan dit deel van de werkzaamheid van opticiens, dat als „paraoptisch” kan worden aangemerkt, niet worden geacht onder het begrip gezondheidszorg te vallen en is het dus commercieel van aard.

22. Hoewel deze beide aspecten meestal intrinsiek zijn verbonden, valt daarom niet uit te sluiten dat overwegend of zelfs uitsluitend sprake is van het „paraoptische” deel, als de nationale wetgever hiervoor heeft gekozen. Om uitspraak te kunnen doen over hoe de werkzaamheid van opticiens in een bepaalde lidstaat moet worden aangemerkt, moet zijn bevoegdheidsgebied dus per geval volgens de toepasselijke nationale wettelijke regeling worden onderzocht.

23. Dienaangaande wil ik herinneren aan enkele uit het reeds aangehaalde arrest Ker-Optika voortvloeiende elementen, die volgens mij de voorgestelde gemengde benadering ondersteunen. Op de vraag om uitspraak te doen over de toelaatbaarheid van het verbod van internetverkoop van contactlenzen, heeft het Hof geoordeeld dat contact van een klant met een geschoold opticien en zijn dienstverlening de gevaren voor de volksgezondheid kon verminderen. Het Hof heeft weliswaar aanvaard dat de betrokken regeling niet voldeed aan het evenredigheidsvereiste bij het streven naar het doel de volksgezondheid te beschermen, maar heeft toch erkend dat door de aflevering van contactlenzen aan optiekzaken voor te behouden, de nationale regeling minstens geschikt was om dit doel bereiken.⁹

24. In dit verband komt het mij voor dat de regel die het Hof in de uit het arrest LPO¹⁰ voortvloeiende rechtspraak heeft geformuleerd, namelijk dat een lidstaat mag eisen dat contactlenzen worden afgeleverd door gekwalificeerd personeel, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel kan worden uitgebreid tot al het optisch materiaal waarvan het gebruik gevaren voor de gezondheid van de patiënten kan veroorzaken. Dit is overigens wat inmiddels lijkt voort te vloeien uit het arrest Mac

8 — Dienaangaande moet immers worden vastgesteld dat de werkzaamheid van opticiens in de verschillende lidstaten betrekking heeft op meerdere beroepen. Volgens de databank van gereguleerde beroepen in de Europese Unie (http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/regprof/index.cfm), omvat de term „opticien” onder meer de volgende gereguleerde beroepen: opticien (opticien brillenverkoper), contactlenzenopticien, optometrist en „optical equipment maker”.

9 — Zie arrest Ker-Optika, reeds aangehaald (punt 64).

10 — Reeds aangehaald (punt 11).

Quen e.a.¹¹, volgens hetwelk onder bepaalde voorwaarden het onderzoek van de correctie van zuiver optische gebreken wegens redenen van volksgezondheid mag worden voorbehouden aan een categorie beroepsbeoefenaren zoals oogartsen, met uitsluiting van opticiens die niet de hoedanigheid van arts hebben.

25. Daarentegen heeft het Hof in het reeds aangehaalde arrest Ker-Optika duidelijk erkend dat het voorafgaande medisch consult waarbij een lichamelijk onderzoek van de patiënt vereist is, dissocieerbaar is van de verkoop van contactlenzen op zich. Aangezien deze verkoop een handeling is die door een niet-specialist of eventueel onder zijn toezicht kan worden verricht, heeft het Hof bevestigd dat de werkzaamheid van optiekzaken zich in dat opzicht duidelijk onderscheidt van de elementen die vallen onder de bescherming van de volksgezondheid.

26. Dit standpunt ligt in de lijn van een oudere rechtspraak inzake de regel van één enkele praktijk voor de uitoefening van het beroep van huisarts, tandarts of dierenarts, die volgens het Hof een beperking van de vrijheid van vestiging vormt die op grond van vereisten in verband met de volksgezondheid niet kan worden gerechtvaardigd, aangezien het niet nodig is dat een arts zich voortdurend in de nabijheid van zijn patiënt of cliënt bevindt.¹² Advocaat-generaal Ruiz-Jarabo Colomer heeft in zijn conclusie in de zaak Commissie/Griekenland¹³ terecht voorgesteld deze benadering ook uit te breiden tot opticiens.¹⁴ Het is bovendien zinvol het onderzoek van de dualiteit van de rechtsbetrekkingen bij optiekzaken in diezelfde conclusie te vermelden.¹⁵

27. Bijgevolg komt het mij voor dat de rechtspraak van het Hof over de werkzaamheid van opticien erkent dat dit beroep niet in zijn geheel valt onder de bescherming van de volksgezondheid in de strikte zin van het woord.

28. Ten slotte, zelfs al hebben de prejudiciële vragen niet uitdrukkelijk betrekking op richtlijn 2006/123, verwijst de tekst zelf van de verwijzingsbeslissing ernaar. Zonder de toepasselijkheid van deze richtlijn op het onderhavige geval uitputtend te onderzoeken, merk ik in ieder geval op dat deze richtlijn van toepassing is op alle soorten diensten als omschreven in artikel 4, punt 1, ervan, behoudens de in de artikelen 1 tot en met 4 ervan opgesomde uitzonderingen. Volgens artikel 2, lid 2, sub f, van richtlijn 2006/123 juncto punt 22 van de considerans ervan, zijn de diensten van gezondheidszorg, behoudens een aantal voorwaarden, evenwel van de werkingssfeer ervan uitgesloten. Het betreft de diensten die ertoe strekken de gezondheid van de patiënten te beoordelen, te bewaren of te verbeteren. Deze zorgen moeten worden verstrekt door beoefenaren van een in de lidstaat gereguleerd beroep binnen de gezondheidszorg.

29. Ik merk nog op dat het beroep van opticien in Italië een gereguleerd beroep is in de zin van richtlijn 2005/36/EG.¹⁶ Het beroep van opticien valt onder punt I van bijlage II inzake opleidingen op paramedisch en sociaal-pedagogisch gebied en is dus een beroep waarvoor een opleiding nodig is in de zin van artikel 11, sub c-ii, van deze richtlijn.

30. In het licht van voorgaande overwegingen zal ik thans de prejudiciële vragen onderzoeken.

11 — Reeds aangehaald (punt 38).

12 — Arrest van 16 juni 1992, Commissie/Luxemburg (C-351/90, Jurispr. blz. I-3945, punt 22).

13 — Zie arrest Commissie/Griekenland, reeds aangehaald, waarbij het Hof uitspraak heeft gedaan over het verbod voor een gediplomeerd opticien om meer dan één optiekzaak te exploiteren. De betrokken nationale wettelijke regeling behield de mogelijkheid om een optiekzaak te openen voor aan de houders van een vergunning van opticien, die daartoe een persoonlijke en onoverdraagbare licentie hadden verkregen.

14 — Zie conclusie in de zaak Commissie/Griekenland, reeds aangehaald (punt 37).

15 — Ibidem (punt 34).

16 — Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties (PB L 255, blz. 22).

B – *Bestaan van een beperking van de vrijheid van vestiging*

31. Vooraf merk ik op dat, zelfs al stelt de verwijzende rechter het Hof drie verschillende vragen, de kwestie die uitlegging behoeft, in wezen neerkomt op de vraag of het Unierecht in de weg staat aan een regeling als de betrokken regionale regeling. Bijgevolg stel ik voor de vragen aldus te herformuleren en ze in hun algemeenheid te beantwoorden.

32. Bovendien heeft het hoofdgeding betrekking op de permanente uitoefening van de werkzaamheid van opticiens, hetgeen betekent dat de in een lidstaat voor onbepaalde duur uitgeoefende economische activiteit stabiel en onafgebroken is. Ondanks de relatief ruime formulering van de prejudiciële vragen, die zowel betrekking hebben op de vrijheid van vestiging als op de vrijheid van dienstverrichting, meen ik dus dat het te geven antwoord zich moet beperken tot de problematiek van de vrijheid van vestiging.

33. Met zijn vragen wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het Unierecht in de weg staat aan een regeling als de Siciliaanse regionale regeling, die de vestiging van optiekzaken afhankelijk stelt van voorwaarden inzake het inwonertal en de afstand tussen deze zaken.

34. Volgens vaste rechtspraak bepaalt artikel 49 VWEU dat beperkingen van de vrijheid van vestiging moeten worden opgeheven. Als dergelijke beperkingen moeten worden beschouwd alle maatregelen die de uitoefening van deze vrijheid verbieden, belemmeren of minder aantrekkelijk maken.¹⁷

35. Daaronder valt inzonderheid een regeling die de vestiging van een onderneming van een andere lidstaat afhankelijk stelt van de afgifte van een voorafgaande vergunning, want zij kan de uitoefening van de vrijheid van vestiging door een dergelijke onderneming belemmeren door haar de vrije uitoefening van haar activiteiten via een vaste inrichting te verhinderen. Deze onderneming loopt immers het risico enerzijds de bijkomende administratieve en financiële lasten te moeten dragen die gepaard gaan met elke verkrijging van een dergelijke vergunning. Anderzijds sluit het systeem van voorafgaande vergunning de marktdeelnemers die niet voldoen aan vooraf vastgestelde vereisten die voor de afgifte van deze vergunning moeten worden nageleefd, uit van de uitoefening van een activiteit als zelfstandige.¹⁸

36. Als een beperking is voorts te beschouwen, een nationale regeling die de uitoefening van een activiteit afhankelijk stelt van een voorwaarde die verband houdt met de economische of sociale behoeften waaraan deze activiteit moet voldoen, aangezien zij ertoe strekt het aantal dienstverrichters te beperken.¹⁹

37. Wat het hoofdgeding betreft, valt ten eerste op te merken dat de nationale regeling de oprichting van een optiekzaak afhankelijk stelt van de afgifte van een voorafgaande vergunning door de bevoegde gemeentelijke autoriteiten. Ten tweede staat deze regeling toe dat één optiekzaak per 8 000 inwoners van de regio wordt opgericht. Ten derde staat deze regeling eraan in de weg dat opticiens een economische activiteit als zelfstandige kunnen uitoefenen in een bedrijfsruimte naar keuze, aangezien zij verplicht zijn in het algemeen een minimumafstand van 300 meter ten opzichte van bestaande optiekzaken in acht te nemen.

38. Aldus werkt deze regeling afschrikkend, en zelfs belemmerend voor optiekzaken uit andere lidstaten om hun activiteiten via een vaste inrichting in de regio Sicilië uit te oefenen.

17 — Zie in die zin arrest *Mac Quen e.a.*, reeds aangehaald (punt 26); arresten van 17 oktober 2002, *Payroll e.a.* (C-79/01, Jurispr. blz. I-8923, punt 26); 14 oktober 2004, *Commissie/Nederland* (C-299/02, Jurispr. blz. I-9761, punt 15), en 21 april 2005, *Commissie/Griekenland*, reeds aangehaald (punt 27).

18 — Zie in die zin arrest *Hartlauer*, reeds aangehaald (punten 34 en 35).

19 — *Ibidem* (punt 36).

39. Bovendien wil ik benadrukken dat naar mijn gevoel de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regionale regeling, ook al lijkt zij niet discriminerend, indirect discriminerende gevolgen op grond van de nationaliteit van de betrokken ondernemers kan hebben.

40. Uit regionale wet nr. 12/2004 blijkt immers dat de beperkingen voor de opening van optiekwaken niet gelden in geval van verhuizing van een gehuurde bedrijfsruimte naar een bedrijfsruimte waarvan de opticien eigenaar is, of in geval van gedwongen verhuizing die met name volgt op uitzetting. Zeer waarschijnlijk speelt een dergelijke uitzondering meer in het voordeel van de inwoners van de regio Sicilië dan van personen die niet van Sicilië afkomstig zijn, met name onderdanen van andere lidstaten.

41. Bijgevolg vormt een regionale regeling als in het hoofdgeding een beperking van de vrijheid van vestiging in de zin van artikel 49 VWEU.

C – Rechtvaardiging van de beperking

1. Vaststelling van een dwingende reden van algemeen belang

42. Zoals de verwijzende rechter stelt, is de vraag aan de orde of in de context van de betrokken regionale wettelijke regeling die de vestiging van optiekwaken beperkt, een met de bescherming van de menselijke gezondheid verband houdende dwingende reden van algemeen belang toepassing kan vinden.

43. Volgens de rechtspraak kan een nationale regeling die, zelfs wanneer zij zonder discriminatie op grond van nationaliteit van toepassing is, toch de uitoefening van de in het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden door Unieburgers kan belemmeren of minder aantrekkelijk maken, haar rechtvaardiging vinden in dwingende redenen van algemeen belang, mits die regeling geschikt is om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen, en niet verder gaat dan nodig is om dat doel te bereiken.²⁰

44. Vaststaat dat de bescherming van de volksgezondheid een van de dwingende redenen van algemeen belang is die krachtens artikel 46, lid 1, EG beperkingen van de vrijheid van vestiging kunnen rechtvaardigen. Dergelijke beperkingen kunnen inzonderheid worden gerechtvaardigd door het doel een veilige en kwalitatief hoogstaande geneesmiddelenvoorziening van de bevolking te verzekeren. Het belang van dit algemene doel wordt bevestigd met name door artikel 168, lid 1, VWEU op grond waarvan bij de bepaling en de uitvoering van elk beleid en elk optreden van de Unie een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid wordt verzekerd.²¹

45. Dienaangaande erkent de verwijzende rechter dat er een verband bestaat tussen de werkzaamheid van opticien en het algemeen belang dat gelegen is in de bescherming van de volksgezondheid, zodat er in casu een dwingende reden bestaat die vorenbedoelde beperking van de vrijheid van vestiging kan rechtvaardigen.

46. De verwijzingsbeslissing preciseert daaromtrent dat een opticien volgens de Italiaanse wettelijke regeling een paramedisch beroep uitoefent doordat hij zich bezighoudt met het verstrekken, controleren en aanpassen van correctiemiddelen voor oogafwijkingen: brillenglazen, brilmonturen, contactlenzen, visuele hulpmiddelen voor slechtzienden. Volgens deze wettelijke regeling kan hij eenvoudige oogmetingen uitvoeren. Bovendien kan de opticien-optometrist, indien hij over het vereiste diploma beschikt, oogafwijkingen behandelen met behulp van optische correctiemiddelen. De

20 — Zie met name arrest van 31 maart 1993, Kraus (C-19/92, Jurispr. blz. I-1663, punt 32).

21 — Zie arrest Susisalo e.a., reeds aangehaald (punt 37).

opticien-optometrist meet ook met speciale apparatuur de kwaliteit van het gezichtsvermogen en constateert de afwijkingen ervan; hij is dus degene die het meest geschikte correctiemiddel kiest, voorschrijft en verstrekt, en hij past het aan de behoeften van de patiënt aan. Bovendien houdt hij zich bezig met de voorkoming van gezichtsstoornissen. Ten slotte bestaat de hoofdactiviteit van optiekkzaken in de verkoop van brillen en contactlenzen, vervaardigd op grond van een doktersvoorschrift.

47. Ik merk evenwel op dat deze beschrijving door de verwijzende rechter is gebaseerd op de tekst van koninklijk besluit nr. 1265 van 27 juli 1934, en niet op de litigieuze Siciliaanse regeling. De verwijzende rechter preciseert echter niet welke relatie kan bestaan tussen deze twee bronnen.

48. Gelet op mijn voorafgaande overwegingen, ben ik niettemin geneigd te denken dat op basis van de opvatting van het beroep van opticien, die aan de basis ligt van de nationale wettelijke regeling, kan worden erkend dat voor de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regionale regeling in beginsel een dwingende reden van volksgezondheid kan gelden.

49. Deze regeling moet evenwel werkelijk dit doel nastreven, hetgeen duidelijk moet blijken uit de voor de uitoefening van het beroep van opticien in de regio Sicilië geldende voorschriften. Aangezien de verwezenlijking van het algemene doel van bescherming van de volksgezondheid verschillende vormen kan aannemen, is voor de rechtvaardiging van een beperking mijns inziens vereist dat er een nadrukkelijk en passend verband bestaat tussen het door de litigieuze regeling nagestreefde doel en de betrokken dwingende reden van algemeen belang.

50. In dit verband vind ik het om te beginnen jammer dat de Italiaanse regering geen opmerkingen heeft ingediend die nuttige toelichtingen zouden kunnen bieden over de opzet en het doel van deze Siciliaanse regeling. Het staat aan de belanghebbende lidstaat te bewijzen dat de – nationale of lokale – maatregel die een beperking kan vormen, wel degelijk gerechtvaardigd is.

51. Rekening houdend met de in mijn voorafgaande overwegingen vermelde gemengde aard van de werkzaamheid van opticien en het feit dat de maatregelen voor de vestiging van optiekkzaken bijzonder restrictief kunnen zijn, ben ik bovendien van mening dat een nationale maatregel inzake de opening van optiekkzaken aan strengere eisen moet voldoen om te kunnen stellen dat hij zijn rechtvaardiging vindt in het doel van bescherming van de volksgezondheid, dan in gevallen waarin een gereguleerde activiteit kennelijk, geheel of overwegend, samenhangt met het verlenen van diensten in de gezondheidszorg (medische en ziekenhuisprestaties, apotheken).

52. In casu vloeit de beperking van de vrijheid van vestiging overeenkomstig regionale wet nr. 12/2004 voort uit een demografische en een geografische beperking.

53. Wat de demografische beperking betreft, kan ik begrijpen dat een dergelijke maatregel het doel van bescherming van de volksgezondheid kan nastreven, voor zover hij met name ertoe strekt de bevolking op een billijke manier van optische producten te voorzien en de optiekkzaken evenwichtig te spreiden over het Siciliaanse grondgebied. Zoals het Hof reeds heeft opgemerkt, kunnen de lidstaten beslissen instellingen en infrastructuren voor gezondheidszorg afhankelijk te stellen van een planning om de toegankelijkheid van gezondheidszorg in minder aantrekkelijke zones te waarborgen door middel van een minimumaantal door een dergelijke instelling te bedienen inwoners.²² Daarom zou een dergelijke spreiding van de optiekkdiensten ertoe kunnen bijdragen dat elke optiekkzaak een voldoende aantal klanten heeft.

22 — Zie arrest Blanco Pérez en Chao Gómez, reeds aangehaald (punten 70-76).

54. Wat daarentegen de geografische beperking betreft, zelfs al zou deze beperking in beginsel de beperking inzake het aantal inwoners kunnen aanvullen²³, zie ik in casu geen enkel verband met het doel van bescherming van de volksgezondheid. Een dergelijke beperking heeft immers enkel gevolgen voor de mededinging, doordat zij ertoe leidt dat een te grote concentratie van optiekzaken in een bepaald gebied (in een buurt of zelfs een winkelcentrum) wordt verhinderd. Een dergelijk doel heeft volgens mij echter niets van doen met de bescherming van de volksgezondheid.

55. Ik ben evenwel van mening dat een dergelijke geografische beperking onder dit doel zou kunnen vallen, op voorwaarde dat zij voldoende ruim wordt begrepen om te beantwoorden aan hetzelfde doel als de demografische beperking.²⁴ Meer algemeen kan een geografische beperking enkel voortspruiten uit een doel van bescherming van de volksgezondheid mits zij op relevante criteria is gebaseerd. Zo kan een geografische beperking in een stedelijke omgeving ertoe bijdragen dat een evenwichtige bevoorrading met medische en optische producten wordt verzekerd, terwijl zij daarentegen op het platteland of net buiten de stad enkel mededingingsbeperkende gevolgen kan hebben.

56. Rekening houdend met de gegevens van het dossier, lijkt het mij op het eerste gezicht niet bewezen dat de Siciliaanse regeling in haar geheel valt onder het doel van bescherming van de volksgezondheid. Ik herinner eraan dat de rechtspraak van het Hof inzake het beroep van opticiens dit beroep niet gelijkstelt met beroepen in de gezondheidszorg in de strikte zin.

57. Aangezien de activiteit van opticiens zowel het gedeelte betreffende de volksgezondheid als dat betreffende „paraoptische” diensten kan omvatten, is het evenwel van belang per geval te onderzoeken welk evenwicht tussen deze beide aspecten heeft geleid tot de vaststelling van een nationale regeling die een beperking van de vrijheid van vestiging vormt. Het is absoluut noodzakelijk dat de verwijzende rechter, uitgaande van bovengenoemde elementen, bepaalt welk doel de Siciliaanse regeling werkelijk nastreeft, om met zekerheid te kunnen antwoorden op de vraag betreffende de eventuele rechtvaardiging ervan.

58. Ingeval het Hof, gelet op de gegevens van het dossier, toch zou oordelen dat de Siciliaanse wetgever zich bij het opleggen van beperkingen inzake het inwonertal en de in acht te nemen afstand tussen optiekzaken heeft laten leiden door het doel van bescherming van de volksgezondheid, dienen subsidiair de in de rechtspraak geformuleerde aanvullende rechtvaardigingscriteria te worden onderzocht.

2. Onderzoek van de andere criteria waaraan moet zijn voldaan ter rechtvaardiging van de beperking

59. Ongeacht het bestaan van een legitiem doel volgens het recht van de Unie, kan een beperking van de door het Verdrag vastgestelde fundamentele vrijheden slechts gerechtvaardigd zijn wanneer zij geschikt is om het ermee nagestreefde doel te verwezenlijken en niet verder gaat dan noodzakelijk is om dat doel te bereiken.²⁵ Bovendien is een nationale wettelijke regeling slechts dan geschikt om het betrokken doel te bereiken, wanneer de verwezenlijking ervan coherent en systematisch wordt nagestreefd.²⁶

23 — Ibidem (punt 84).

24 — Op voorwaarde dat wordt beoogd een evenwichtige geografische spreiding van optiekzaken te verzekeren, lijkt het mij dat de voorwaarde dat een minimumafstand tussen deze zaken in acht moet worden genomen, kan vallen onder het doel van bescherming van de volksgezondheid. De afstand van 300 meter lijkt mij evenwel enkel in stedelijke gebieden met een hoge bevolkingsdichtheid geschikt om dit doel te verwezenlijken.

25 — Zie in die zin arresten van 26 november 2002, Oteiza Olazabal (C-100/01, Jurispr. blz. I-10981, punt 43); 16 oktober 2008, Renneberg (C-527/06, Jurispr. blz. I-7735, punt 81); 11 juni 2009, X en Passenheim-van Schoot (C-155/08 en C-157/08, Jurispr. blz. I-5093, punt 47), en 17 november 2009, Presidente del Consiglio dei Ministri (C-169/08, Jurispr. blz. I-10821, punt 42).

26 — Zie met name reeds aangehaalde arresten Hartlauer (punt 55) en Presidente del Consiglio dei Ministri (punt 42).

60. In zijn verwijzingsbeslissing heeft de verwijzende rechter zich dienaangaande afgevraagd of het mogelijk was in casu de uit het reeds aangehaalde arrest Blanco Pérez en Chao Gómez voortvloeiende oplossing toe te passen, waarin het Hof heeft geoordeeld dat het Unierecht in beginsel niet in de weg staat aan een nationale wettelijke regeling die de vestiging van nieuwe apotheken afhankelijk stelt van beperkingen inzake het inwonertal en de afstand tussen de apotheken, voor zover dergelijke beperkingen kunnen leiden tot een evenwichtige spreiding van apotheken over het nationale grondgebied, zodat de gehele bevolking adequate toegang tot de farmaceutische zorg heeft en de veiligheid en de kwaliteit van de geneesmiddelenvoorziening van de bevolking bijgevolg worden verhoogd.

61. Dit oordeel was gebaseerd op de rechtspraak waarin werd toegestaan dat de vestiging van instellingen en infrastructuren voor gezondheidszorg wordt onderworpen aan een planning. Deze planning kan gepaard gaan met een voorafgaande vergunning voor de vestiging van nieuwe zorgverstrekkers, wanneer deze onmisbaar is om eventuele leemten in de toegang tot de gezondheidszorg te dichten en overlappingsen te voorkomen, zodat de gezondheidszorg passend tegemoetkomt aan de behoeften van de bevolking, het gehele grondgebied bestrijkt en rekening houdt met geografisch geïsoleerde of anderszins benadeelde gebieden.²⁷

62. Ik ben evenwel niet ervan overtuigd dat deze gevolgtrekking volledig en rechtstreeks op door opticiens verrichte diensten kan worden toegepast.

63. De verwijzende rechter preciseert weliswaar dat niet volledig uit te sluiten valt dat de volksgezondheid een belang erbij heeft dat een bijzondere regeling voor de territoriale spreiding van optiekzaken wordt ingevoerd en in stand wordt gehouden. Volgens deze rechter zou kunnen worden gesteld dat bij gebreke van regelgeving, optiekzaken zich alleen zouden vestigen op plaatsen die vanuit commercieel oogpunt winstgevend worden geacht, met als gevolg dat er op minder aantrekkelijke plaatsen te weinig opticiens zouden zijn.

64. Toch komt het mij voor dat er in termen van volksgezondheid een aanzienlijk verschil bestaat tussen de taken waarmee apotheken kunnen worden belast en de taken die aan optiekzaken toekomen.

65. In de eerste plaats blijkt dit verschil vooral scherper uit het oogpunt van het criterium van spoedeisendheid, dat kenmerkend is voor de toegang tot farmaceutische producten, in vergelijking met optische producten.

66. Zoals het Hof immers reeds heeft gepreciseerd, is het, wanneer een regelgevingskader voor apotheken wordt ingesteld, immers absoluut noodzakelijk de bevolking een adequate toegang tot de farmaceutische zorg te waarborgen en bijgevolg de veiligheid en de kwaliteit van de geneesmiddelenvoorziening van de bevolking te verhogen.²⁸

67. Daarom stellen nationale regelingen vaak niet alleen regels vast voor de demografische of geografische spreiding, maar leggen zij apothekers ook verplichtingen op die ertoe strekken de permanente toegang tot geneesmiddelen te garanderen. Het kan bijvoorbeeld gaan om weekend- of nachtdienst of de verplichting om op recept verkrijgbare geneesmiddelen binnen een bepaalde termijn af te leveren.

68. De door opticiens verrichte diensten zijn daarentegen nooit zo spoedeisend, ook niet wanneer zij tegemoetkomen aan overwegingen van volksgezondheid.

27 — Zie reeds aangehaalde arresten Hartlauer (punten 51 en 52) en Blanco Pérez en Chao Gómez (punt 70).

28 — Arrest Blanco Pérez en Chao Gómez, reeds aangehaald (punt 78).

69. In de tweede plaats is in de rechtspraak van het Hof reeds ingegaan op bepaalde aspecten van het onderscheid dat moet worden gemaakt tussen apotheken, optiekzaken en laboratoria voor medische biologie, vanuit het oogpunt van het risico dat de patiënten lopen bij afgifte van een verkeerd of ongeschikt geneesmiddel in vergelijking met het risico bij een vergissing bij de afgifte van optische producten. Zo kunnen „[a]nders dan optische producten[,] [...] om therapeutische redenen voorgeschreven of gebruikte geneesmiddelen ernstige schade berokkenen aan de gezondheid wanneer zij onnodig of onjuist worden gebruikt, zonder dat de consument zich daar rekenschap van kan geven bij de toediening ervan. Bovendien leidt een medisch niet gerechtvaardigde verkoop van geneesmiddelen tot een verspilling van overheidsgeld die niet vergelijkbaar is met die waartoe ongerechtvaardigde verkopen van optische producten leiden”²⁹.

70. Het Hof heeft tevens gepreciseerd dat het risico dat voortvloeit uit de afgifte van ongeschikte optische producten niet vergelijkbaar is met het risico in geval van onjuiste uitvoering van biomedische analyses, zelfs al kan deze afgifte negatieve gevolgen hebben voor de patiënt.³⁰

71. Ten slotte en los van de vraag op grond waarvan de activiteiten van opticiens zouden kunnen worden gelijkgesteld met de activiteiten van apothekers in het kader van het onderzoek van de beperkingen van de vrijheid van vestiging, moet in ieder geval worden onderzocht of de Siciliaanse regionale wettelijke regeling geschikt is om het doel van bescherming van de volksgezondheid te waarborgen en niet verder gaat dan noodzakelijk is om dat doel te bereiken.

72. Gelet op de onduidelijkheid van de verwijzingsbeslissing in dat verband, zal de nationale rechter moeten controleren of er in de regio Sicilië een werkelijk, op overwegingen inzake de bescherming van de volksgezondheid gebaseerd planningbeleid voor optiekzaken bestaat. Inzonderheid zou moeten worden verlangd dat de ontstaansgeschiedenis van de betrokken regeling een vergelijkend onderzoek omvat van de criteria waarop regionale wet nr. 12/2004 is gebaseerd en een rechtvaardiging voor de keuze van die criteria.

73. Zelfs al lijken de door deze regionale wet vastgestelde voorwaarden zeer streng, toch sluit ik niet uit dat de betrokken regeling voor optiekzaken geschikt kan blijken te zijn, onder voorbehoud van aanpassingsmaatregelen als bedoeld in de rechtspraak.³¹

74. Het Hof heeft immers aldus geoordeeld dat de gezondheid en het leven van personen de eerste plaats innemen onder de goederen en de belangen die door het Verdrag worden beschermd, en dat het de taak van de lidstaten is om te beslissen op welk niveau zij de bescherming van de volksgezondheid wensen te verzekeren, en hoe dit dient te gebeuren.³²

75. Dienaangaande voorziet regionale wet nr. 12/2004 in een mogelijkheid om de bovengenoemde vergunningscriteria aan te passen „in geval van gebleken territoriale behoeften” en „na verplicht advies te hebben ingewonnen bij de provinciale commissie van de kamer van koophandel [...]”. Bovendien staat deze wet toe dat zonder het advies van deze commissie ten hoogste twee vergunningen worden verleend in gemeenten met minder dan 8 000 inwoners.

76. In casu lijkt deze aanpassingsmethode mij niet in overeenstemming met de uit de rechtspraak voortvloeiende vereisten dat, „[w]il een stelsel van voorafgaande administratieve toestemming [...] gerechtvaardigd zijn[,] ook al derogeert het aan een dergelijke fundamentele vrijheid, [...] het [dan] hoe dan ook [moet] zijn gebaseerd op objectieve criteria, die niet-discriminerend en vooraf kenbaar zijn, opdat een grens wordt gesteld aan de uitoefening van de beoordelingsvrijheid van de nationale autoriteiten en willekeur wordt voorkomen [...] Een dergelijk stelsel van voorafgaande administratieve

29 — Arrest van 19 mei 2009, Apothekerkammer des Saarlandes e.a. (C-171/07 en C-172/07, Jurispr. blz. I-4171, punt 60).

30 — Arrest van 16 december 2010, Commissie/Frankrijk (C-89/09, Jurispr. blz. I-12941, punt 58).

31 — Zie met name arrest van 12 juli 2001, Smits en Peerbooms (C-157/99, Jurispr. blz. I-5473).

32 — Zie arrest Blanco Pérez en Chao Gómez, reeds aangehaald (punt 44 en aangehaalde rechtspraak).

toestemming moet bovendien berusten op gemakkelijk toegankelijke procedureregels, die de betrokkenen waarborgen dat hun aanvraag binnen een redelijke termijn objectief en onpartijdig zal worden behandeld, terwijl eventuele weigeringen bovendien in het kader van een beroep in rechte moeten kunnen worden betwist”³³.

77. De zinsnede „in geval van gebleken territoriale behoeften” van regionale wet nr. 12/2004 lijkt evenwel niet voldoende nauwkeurig om een grens te kunnen stellen aan de beoordelingsmarge van de regionale overheid.

78. Zoals de Commissie terecht benadrukt, geeft de samenstelling van de provinciale commissie met wier advies verplicht rekening moet worden gehouden om voor de opening van een optiekzaak in afwijking van de algemene regels een vergunning af te geven, overigens aanleiding tot discussie.³⁴ Aangezien deze commissie bestaat uit vier vertegenwoordigers van de beroepsvereniging van opticiens, lijkt de samenstelling ervan immers strijdig met het door de rechtspraak ontwikkelde beginsel dat het feit dat organen die bestaan uit op het betrokken grondgebied reeds aanwezige concurrerende marktdeelnemers, een rol spelen bij de vergunningenprocedure, een beperking van het vrij verrichten van diensten of van de vrijheid van vestiging vormt.³⁵

79. Ten slotte merk ik op dat de regionale wettelijke regeling in de reeds aangehaalde zaak Blanco Pérez en Chao Gómez voorzag in maatregelen ter bevordering van de vestiging van apotheken in achtergestelde of minder winstgevende gebieden, terwijl dit in de onderhavige zaak duidelijk niet het geval is.³⁶

80. Rekening houdend met alle hierboven uiteengezette argumenten, betwijfel ik ten eerste dat de in regionale wet nr. 12/2004 bepaalde criteria voor de vestiging van optiekzaken passend zijn.

81. Nog meer subsidiair rest te onderzoeken of de door regionale wet nr. 12/2004 bepaalde beperking niet verder gaat dan noodzakelijk is om het nagestreefde doel te bereiken.

82. Zoals blijkt uit de verwijzingsbeslissing heeft een groot aantal Siciliaanse gemeenten een bevolkingsaantal tussen 8 000 en 16 000 inwoners, maar lijkt de regionale regeling minder beperkend voor gemeenten met ten hoogste 8 000 inwoners. Het komt mij dus voor dat de Siciliaanse wet in deze demografische omstandigheden tot gevolg heeft dat de toegang tot de diensten van opticiens in gevallen waar het aantal inwoners in de overgangszone ligt, tussen de door regionale wet nr. 12/2004 bepaalde inwonertallen, al te zeer wordt beperkt.

83. Gelet op een en ander, lijkt de in het hoofdgeding aan de orde zijnde Siciliaanse regeling mij dus excessief, incoherent en niet geschikt om het nagestreefde doel te bereiken.

33 — Arrest Smits en Peerbooms, reeds aangehaald (punt 90). In dit arrest heeft het Hof erkend dat kan worden voorzien in een planning voor infrastructuren voor ambulante zorg, zoals medische praktijken en poliklinieken.

34 — Uit de opmerkingen van de Commissie blijkt dat, overeenkomstig artikel 8 van decreet nr. 64 van de president van de regio van 1 juni 1995 houdende uitvoeringsreglement van artikel 71 van regionale wet nr. 25 van 1 september 1993, de betrokken provinciale commissie bestaat uit vier vertegenwoordigers van de beroepsvereniging, waarvan er twee zijn aangewezen door de organisaties die het beroep van opticien op provinciaal niveau vertegenwoordigen en twee door de organisaties die het beroep van opticien op regionaal niveau vertegenwoordigen.

35 — Arrest van 15 januari 2002, Commissie/Italië (C-439/99, Jurispr. blz. I-305, punten 39 en 40).

36 — Het betrof een systeem waarbij voorrang werd verleend op het tijdstip van toekenning van nieuwe vergunningen aan zelfstandige apothekers.

V – Conclusie

84. Ik geef het Hof in overweging de prejudiciële vragen van de Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana te beantwoorden als volgt:

„Artikel 49 VWEU moet aldus worden uitgelegd dat een internrechtelijke regeling als in het hoofdgeding, die beperkingen inzake het inwonertal en de verplichte minimumafstand tussen optiekzaken oplegt, een beperking van de vrijheid van vestiging vormt. In omstandigheden als die van het hoofdgeding lijkt deze beperking niet te worden gerechtvaardigd door het doel van bescherming van de volksgezondheid, tenzij de betrokken regeling voortkomt uit een coherent beleid dat ertoe strekt te garanderen dat op evenwichtige wijze in de verstrekking van de gezondheidszorg wordt voorzien, hetgeen de verwijzende rechter dient na te gaan. In ieder geval kan het vereiste van een minimumafstand tussen optiekzaken in casu niet worden gerechtvaardigd met een beroep op de bescherming van de volksgezondheid als dwingende reden van algemeen belang.”