



## Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

26 september 2013\*

„Artikel 49 VWEU en artikel 56 VWEU — Vrijheid van vestiging — Volksgezondheid — Opticiens — Regionale wettelijke regeling die vestiging van nieuwe optiekkzaken afhankelijk stelt van vergunning — Demografische en geografische beperkingen — Rechtvaardiging — Geschiktheid om beoogde doel te bereiken — Coherentie — Evenredigheid”

In zaak C-539/11,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing ingediend door de Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana (Italië) bij beslissing van 13 juli 2011, ingekomen bij het Hof op 21 oktober 2011, in de procedure

**Ottica New Line di Accardi Vincenzo**

tegen

**Comune di Campobello di Mazara,**

in tegenwoordigheid van:

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

wijst HET HOF (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: L. Bay Larsen, kamerpresident, J. Malenovský (rapporteur), U. Löhmus, M. Safjan en A. Prechal, rechters,

advocaat-generaal: N. Jääskinen,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

- de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door M. Smolek en T. Müller als gemachtigden,
- de Spaanse regering, vertegenwoordigd door S. Martínez-Lage Sobredo als gemachtigde,
- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door C. Wissels en J. Langer als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door I. Rogalski en D. Recchia als gemachtigden,

\* Procestaal: Italiaans.

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 30 januari 2013,  
het navolgende

### Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 49 VWEU en artikel 56 VWEU.
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Ottica New Line di Accardi Vincenzo (hierna: „Ottica New Line”) en de Comune die Campobello di Mazara (Italië) ter zake van de beslissing van die gemeente om Fotottica Media Visione di Luppino Natale Fabrizio e C. s.n.c. (hierna: „Fotottica”) een vergunning te verlenen om op permanente basis het beroep van opticien op het grondgebied van die gemeente uit te oefenen.

### Toepasselijke bepalingen

#### *Unierecht*

- 3 Punt 22 van de considerans van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PB L 376, blz. 36) luidt:

„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].”

- 4 Artikel 1, lid 1, van de 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.”

- 5 Artikel 2, lid 2, sub f, van de richtlijn luidt:

„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.”
- 6 Volgens artikel 15, lid 2, van de richtlijn, dat is opgenomen in hoofdstuk III, „vrijheid van vestiging van dienstverrichters”, onderzoeken de lidstaten of de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit in hun rechtsstelsel afhankelijk wordt gesteld van kwantitatieve of territoriale beperkingen, met name in de vorm van beperkingen op basis van de bevolkingsomvang of een geografische minimumafstand tussen de dienstverrichters. Volgens artikel 15, lid 3, controleren de lidstaten of die eisen voldoen aan de voorwaarden van het discriminatieverbod, de noodzakelijkheid en de evenredigheid.

### *Italiaans recht*

- 7 Artikel 1 van regionale wet nr. 12 van 9 juli 2004 houdende regeling van de uitoefening van het beroep van opticien en wijziging van regionale wet nr. 28 van 22 februari 1999 (legge regionale n. 12 „Disciplina dell’esercizio dell’attività di ottico e modifica alla legge regionale 22 febbraio 1999, n. 28”) (*Gazzetta ufficiale della Regione Siciliana* nr. 30 van 16 juli 2004; hierna: „regionale wet nr. 12/2004”) luidt:

„1. Voor de verlening van een vergunning voor de uitoefening van het beroep van opticien door de bevoegde gemeentelijke autoriteiten is niet alleen 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 optiekzaken teneinde een rationele spreiding van het aanbod over het grondgebied te waarborgen. Deze verhouding is vastgesteld op één optiekzaak per 8 000 inwoners. De afstand tussen twee optiekzaken 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 geen afbreuk aan de gelding van vergunningen die vóór de datum van inwerkingtreding van deze wet zijn afgegeven.

2. In afwijking van lid 1 kan de bevoegde gemeentelijke autoriteit in geval van gebleken territoriale behoeften de betrokken vergunning afgeven of een bestaande vergunning overdragen na verplicht advies te hebben ingewonnen bij de regionale 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.

3. In gemeenten met minder dan achtduizend inwoners kan de bevoegde gemeentelijke autoriteit 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.”

### **Hoofdgeding en prejudiciële vragen**

- 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.
- 9 Vaststaat dat dit besluit werd genomen in strijd met artikel 1, lid 1, van regionale wet nr. 12/2004, aangezien de vestiging van die zaak niet in overeenstemming was met de in deze bepaling vastgestelde beperkingen verband houdende met de bevolkingsdichtheid en de minimumafstand tussen optiekzaken.
- 10 Ottica New Line heeft dat besluit betwist voor het Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia. Bij beslissing 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.
- 11 Ottica New Line heeft tegen de beslissing van het Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia hoger beroep ingesteld bij de verwijzende rechter. Laatstgenoemde rechter vraagt zich af of de beginselen die het Hof heeft ontwikkeld in zijn arrest van 1 juni 2010, Blanco Pérez en Chao Gómez (C-570/07 en C-571/07, Jurispr. blz. I-4629), moeten worden toegepast op de verzoeken om vestiging van een optiekzaak. In dat arrest heeft het Hof immers geoordeeld dat het Unierecht zich in beginsel niet verzet tegen een nationale regeling waarbij voor de vestiging van nieuwe apotheken beperkingen worden gesteld verband houdende met de bevolkingsdichtheid en de afstand tussen apotheken, aangezien dergelijke beperkingen het mogelijk maakten om de apotheken evenwichtig te spreiden 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 worden verhoogd.

- 12 Volgens de verwijzende rechter valt niet te betwisten dat het beroep van opticiens, meer nog dan dat van apotheker, aan commerciële overwegingen is gebonden. Maar het kan niet zonder meer worden uitgesloten dat de bescherming van de volksgezondheid een overeenkomstig belang erbij heeft dat een bijzondere regeling voor de territoriale spreiding van optiekzaken wordt ingevoerd en in stand gehouden. Hij beklemtoont in dit verband dat gevreesd moet worden dat bij gebreke van regelgeving opticiens zich alleen in plaatsen zouden vestigen die het meest rendabel worden geacht, ten nadele van plaatsen die in dat opzicht minder aantrekkelijk zijn en waar daardoor op termijn te weinig optiekzaken zouden zijn.
- 13 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, te weten artikel 1 van [regionale wet nr. 12/2004], 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 de volksgezondheid te beschermen?
- 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 [regionale wet nr. 12/2004] 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 [regionale wet nr. 12/2004] 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?”

### **Beantwoording van de prejudiciële vragen**

- 14 Met zijn vragen, die gezamenlijk moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het Unierecht zich verzet tegen een nationale regeling zoals die in het hoofdgeding, die beperkingen stelt aan de afgifte van vergunningen voor de vestiging van nieuwe optiekzaken, door te bepalen dat:
- in elke geografische zone in beginsel slechts één optiekzaak per 8 000 inwoners mag worden gevestigd, en
  - elke nieuwe optiekzaak in beginsel een minimumafstand van 300 meter van reeds bestaande optiekzaken in acht moet nemen.

*Opmerkingen vooraf*

- 15 Ten eerste moet worden opgemerkt dat de verwijzende rechter in zijn vragen weliswaar zowel naar de regels van het Unierecht betreffende de vrijheid van dienstverrichting alsook naar die betreffende de vrijheid van vestiging verwijst, doch dat de betrokken regeling alleen moet worden beoordeeld aan de hand van de regels betreffende de vrijheid van vestiging.
- 16 De in het hoofdgeding aan de orde zijnde wettelijke regeling regelt immers alleen de voorwaarden voor vestiging van opticiens op een deel van het Italiaanse grondgebied, met het oog op hun stabiele en duurzame deelneming aan het economisch leven van die lidstaat. In die omstandigheden zijn de bepalingen betreffende de vrijheid van dienstverrichting, die alleen van toepassing zijn indien de bepalingen betreffende de vrijheid van vestiging dat niet zijn, irrelevant (zie naar analogie arrest van 11 maart 2010, *Attanasio Group*, C-384/08, Jurispr. blz. I-2055, punt 39 en aangehaalde rechtspraak).
- 17 Ten tweede moet worden opgemerkt dat richtlijn 2006/123 in casu niet van toepassing is, hoewel deze de vrijheid van vestiging van uit andere lidstaten afkomstige dienstverrichters regelt en de verwijzende rechter naar die richtlijn verwijst.
- 18 Uit artikel 2, lid 2, sub f, van richtlijn 2006/123, gelezen in het licht van punt 22 van de considerans ervan, volgt immers dat deze richtlijn niet van toepassing is op diensten van de gezondheidszorg die personen 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.
- 19 Enerzijds heeft het Hof reeds geoordeeld dat door het contact met opticiens bepaalde gezondheidsrisico's konden worden beperkt en aldus de bescherming van de volksgezondheid kon worden gewaarborgd (zie in die zin arrest van 2 december 2010, *Ker-Optika*, C-108/09, Jurispr. blz. I-12213, punt 64).
- 20 Anderzijds geeft de verwijzende rechter aan dat de opticiens waarvan in het hoofdgeding sprake is niet alleen de correctiemiddelen voor oogafwijkingen leveren, controleren en aanpassen, maar dat zij die oogafwijkingen ook zelf kunnen corrigeren met behulp van optische correctiemiddelen of zich bezighouden met de voorkoming van gezichtsstoornissen. Zoals de advocaat-generaal in de punten 20 en 21 van zijn conclusie heeft opgemerkt, oefent een opticien, wanneer hij ertoe gemachtigd is 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 gebreken te behandelen door het gebruik van optische correctiemiddelen, de klanten in dit verband te adviseren en door te verwijzen naar een gespecialiseerde oogarts, een werkzaamheid uit die onder de bescherming van de volksgezondheid valt. Oefent de opticien daarentegen technische activiteiten uit zoals brilmonturen in elkaar zetten of brillen repareren en verkoopt hij producten die niet onder de behandeling van gezichtsstoornissen in eigenlijke zin vallen, zoals de verkoop van zonnebrillen zonder corrigerende glazen of onderhoudsproducten, dan oefent hij een commerciële activiteit uit die geen verband houdt met de bescherming van de volksgezondheid.
- 21 Bovendien geeft de verwijzende rechter aan dat de werkzaamheid van opticien in Italië een gereguleerd beroep is.
- 22 In deze omstandigheden zijn de werkzaamheden van de opticiens waarvan in het hoofdgeding sprake is, volgens artikel 2, lid 2, sub f, van richtlijn 2006/123 uitgesloten van de werkingssfeer van die richtlijn.
- 23 Hieruit volgt dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde beperkingen alleen moeten worden onderzocht op hun verenigbaarheid met het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en meer bepaald met artikel 49 daarvan.

24 Ten derde moet eraan worden herinnerd dat het recht van de Unie overeenkomstig artikel 168, lid 7, VWEU, zoals uitgelegd door de rechtspraak van het Hof, geen afbreuk doet aan de bevoegdheid van de lidstaten om maatregelen te treffen die bedoeld zijn om diensten van de gezondheidszorg te organiseren. Bij de uitoefening van die bevoegdheid moeten de lidstaten echter het Unierecht eerbiedigen, met name de bepalingen van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie over de vrijheid van vestiging, op grond waarvan het de lidstaten verboden is om ongerechtvaardigde beperkingen op de uitoefening van die vrijheid op het gebied van de gezondheidszorg in te voeren of te handhaven (zie in die zin arrest van 19 mei 2009, Apothekerammer des Saarlandes e.a., C-171/07 en C-172/07, Jurispr. blz. I-4171, punt 18, en Blanco Pérez en Chao Gómez, reeds aangehaald, punt 43).

*Bestaan van een beperking van de vrijheid van vestiging*

25 Volgens vaste rechtspraak vormt een beperking in de zin van artikel 49 VWEU 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 vrijheid van vestiging door burgers van de Unie kan belemmeren of minder aantrekkelijk maken (arresten van 21 april 2005, Commissie/Griekenland, C-140/03, Jurispr. blz. I-3177, punt 27, en Blanco Pérez en Chao Gómez, reeds aangehaald, punt 53).

26 Daaronder valt met name een nationale regeling die de vestiging van een dienstverrichter van een andere lidstaat afhankelijk stelt van de afgifte van een voorafgaande vergunning, want een dergelijke regeling kan de uitoefening van de vrijheid van vestiging door die dienstverrichter belemmeren door de vrije uitoefening van zijn activiteiten via een vaste inrichting te verhinderen. Die dienstverrichter 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 stelsel van voorafgaande vergunningen de marktdeelnemers die niet voldoen aan vooraf vastgestelde vereisten die voor verlening van deze vergunning moeten worden nageleefd, uit van de uitoefening van een activiteit als zelfstandige (arrest van 10 maart 2009, Hartlauer, C-169/07, Jurispr. blz. I-1721, punten 34 en 35, en arrest Blanco Pérez en Chao Gómez, reeds aangehaald, punt 54).

27 Voorts vormt een beperking, 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 (reeds aangehaalde arresten Hartlauer, punt 36, en Blanco Pérez en Chao Gómez, punt 55).

28 Met betrekking tot het hoofdgeding moet ten eerste worden opgemerkt dat regionale wet nr. 12/2004 de vestiging van een nieuwe optiekzaak afhankelijk stelt van de afgifte van een voorafgaande administratieve vergunning.

29 Ten tweede houdt deze regeling rekening met de verhouding tussen de bevolkingsdichtheid en het aantal optiekzaken, teneinde een rationele spreiding van het aanbod op het betrokken grondgebied te verzekeren. Door slechts de vestiging van een beperkt aantal optiekzaken op dat grondgebied toe te staan, beperkt die regeling dus de toegang van opticiens tot de uitoefening van hun economische activiteit op dat grondgebied.

30 Ten derde kan de in het hoofdgeding aan de orde zijnde wettelijke regeling opticiens verhinderen om vrijelijk de plaats te kiezen waar zij hun zelfstandige activiteit zullen uitoefenen, aangezien de kandidaten voor de vestiging van een optiekzaak gehouden zijn om een minimumafstand van 300 meter van de reeds bestaande zaken in acht te nemen.

31 Door deze regels wordt de uitoefening door opticiens uit andere lidstaten van hun werkzaamheden op het Italiaanse grondgebied via een vaste inrichting, dus belemmerd en minder aantrekkelijk gemaakt.

32 Bijgevolg vormt een regionale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, een beperking van de vrijheid van vestiging in de zin van artikel 49 VWEU.

*Rechtvaardiging van de beperking van de vrijheid van vestiging*

33 Volgens vaste rechtspraak kunnen beperkingen van de vrijheid van vestiging die zonder discriminatie op grond van nationaliteit van toepassing zijn, worden gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang, op voorwaarde dat zij geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen en niet verder gaan dan noodzakelijk is om dat doel te bereiken (reeds aangehaalde arresten Hartlauer, punt 44, en Apothekerkammer des Saarlandes e.a., punt 25).

34 Dienaangaande blijkt uit artikel 52, lid 1, VWEU dat beperkingen van de vrijheid van vestiging gerechtvaardigd kunnen worden door het algemene doel van bescherming van de volksgezondheid (zie in die zin reeds aangehaalde arresten Hartlauer, punt 46, en Apothekerkammer des Saarlandes e.a., punt 27).

35 Voorts volgt uit de rechtspraak van het Hof dat dit algemene doel meer concreet betrekking kan hebben op het verzekeren van een evenwichtige spreiding van dienstverrichters in de gezondheidszorg over het nationale grondgebied (zie in die zin arrest Blanco Pérez en Chao Gómez, reeds aangehaald, punten 64, 70 en 78).

36 Ter verwezenlijking van dat doel kan de vestiging van dienstverrichters zoals apotheken worden gepland. Deze planning kan met name de vorm van een voorafgaande vergunning voor de vestiging van een apotheek hebben, 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 (zie in die zin arrest Blanco Pérez en Chao Gómez, reeds aangehaald, punt 70).

37 Deze beginselen lijken toepasbaar op de vestiging van een optiekzaak, aangezien de opticiens waarvan in het hoofdgeding sprake is, zoals in punt 20 van dit arrest is beklemtoond, diensten leveren die verband houden met de beoordeling, de handhaving en het herstel van de gezondheid van patiënten, zodat zij onder de bescherming van de volksgezondheid vallen.

38 De in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling voert planningsmaatregelen in voor de vestiging van optiekzaken in de gehele Regione Siciliana. Zij bevat twee belangrijke regels, namelijk dat er per 8 000 inwoners slechts één optiekzaak mag worden gevestigd en dat de minimumafstand tussen dergelijke zaken 300 meter moet zijn.

39 Om te beginnen staat vast dat de regionale wet nr. 12/2004 zonder discriminatie op grond van nationaliteit geldt.

40 Wat vervolgens de regel betreft dat er per 8 000 inwoners slechts één optiekzaak mag worden gevestigd, heeft het Hof reeds geoordeeld dat de nationale autoriteiten maatregelen mogen treffen om het risico te vermijden dat dienstverrichters in de gezondheidszorg zich vooral vestigen in plaatsen die zij op het betrokken grondgebied aantrekkelijk achten. Gelet op dit risico, mogen de nationale autoriteiten een regeling vaststellen die bepaalt dat zich afhankelijk van een bepaalde bevolkingsdichtheid slechts één dienstverrichter in de gezondheidszorg mag vestigen, aangezien die regel de vestiging van dergelijke dienstverrichters beoogt te stimuleren in delen van het nationale grondgebied waar onvoldoende toegang tot de gezondheidszorg is (zie in die zin arrest Blanco Pérez en Chao Gómez, reeds aangehaald, punten 72-77).

- 41 In deze omstandigheden kan de regel dat zich afhankelijk van een bepaald aantal inwoners slechts één optiekzaak mag vestigen de evenwichtige spreiding van die zaken op het betrokken grondgebied vergemakkelijken en aldus ervoor zorgen dat de gehele bevolking de nodige toegang tot de door de opticiens verleende diensten krijgt.
- 42 Wat ten slotte de regel van de minimumafstand tussen twee optiekkzaken betreft, volgt uit de rechtspraak van het Hof dat deze voorwaarde, gecombineerd met de in het vorige punt genoemde regel, patiënten meer zekerheid biedt dat zij beschikken over toegang tot een dienstverrichter in de gezondheidszorg in hun nabijheid en aldus eveneens bijdraagt tot een betere bescherming van de volksgezondheid op het betrokken grondgebied (zie in die zin arrest Blanco Pérez en Chao Gómez, reeds aangehaald, punten 81 en 82).
- 43 Gepreciseerd moet evenwel worden dat het in het algemeen niet noodzakelijk is dat klanten snel, en al helemaal niet onmiddellijk, een product uit een optiekzaak verkrijgen. Dit betekent dat de behoefte aan een snelle toegang tot die producten minder is dan die aan de levering van talrijke medicijnen, zodat het belang verband houdende met de nabijheid van optiekkzaken niet vergelijkbaar is met dat van de distributie van medicijnen.
- 44 In herinnering zij echter gebracht 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. Aangezien dit niveau per lidstaat kan verschillen, beschikken de lidstaten over een beoordelingsmarge (zie in die zin reeds aangehaalde arresten Apothekerkammer des Saarlandes e.a., punt 19, en Blanco Pérez en Chao Gómez, punt 44).
- 45 In het kader van het gebruik van deze beoordelingsmarge staat het de lidstaten vrij om de planning van optiekkzaken op een vergelijkbare wijze te organiseren als die welke zij voor de spreiding van apotheken hebben voorzien, en dit ondanks de verschillen tussen de twee soorten dienstverrichters in de gezondheidszorg.
- 46 In deze omstandigheden moet worden vastgesteld dat een regeling zoals die in het hoofdgeding, in beginsel geschikt is ter verwezenlijking van het algemene doel verband houdende met de bescherming van de volksgezondheid en, met name, van de doelstellingen bestaande in het verzekeren van een evenwichtige spreiding van optiekkzaken over het nationale grondgebied en het waarborgen van een snelle toegang tot die zaken.
- 47 Daarnaast is het nog noodzakelijk dat de wijze waarop regionale wet nr. 12/2004 die doelstellingen bereikt, geen incoherenties vertoont. Volgens de rechtspraak van het Hof zijn de verschillende voorschriften en de nationale wettelijke regeling in haar geheel immers slechts geschikt om de verwezenlijking van het genoemde doel te waarborgen, wanneer die verwezenlijking waarlijk coherent en systematisch wordt nagestreefd (zie in die zin reeds aangehaalde arresten Hartlauer, punt 55, en Apothekerkammer des Saarlandes e.a., punt 42).
- 48 Dienaangaande staat het in laatste instantie aan de nationale rechter, die bij uitsluiting bevoegd is om de feiten van het hoofdgeding te beoordelen en de nationale wetgeving uit te leggen, om uit te maken of en in hoeverre regionale wet nr. 12/2004 aan deze vereisten voldoet (zie in die zin arresten van 13 juli 1989, Rinner-Kühn, 171/88, Jurispr. blz. 2743, punt 15, en 23 oktober 2003, Schönheit en Becker, C-4/02 en C-5/02, Jurispr. blz. I-12575, punten 82 en 83).
- 49 Wel is het Hof, dat de nationale rechter een nuttig antwoord dient te verschaffen, bevoegd om op basis van het dossier van het hoofdgeding en de bij hem ingediende schriftelijke en mondelinge opmerkingen aanwijzingen te geven die de nationale rechter in staat kunnen stellen uitspraak te doen (arresten van 20 maart 2003, Kutz-Bauer, C-187/00, Jurispr. blz. I-2741, punt 52, en Schönheit en Becker, reeds aangehaald, punt 83).



- 50 Daartoe moet om te beginnen worden opgemerkt dat artikel 1, leden 1 tot en met 3, van regionale wet nr. 12/2004 verschillende voorwaarden vaststelt voor gemeentes met maximaal 8 000 inwoners enerzijds en gemeentes met meer dan 8 000 inwoners anderzijds. Het is immers niet uitgesloten dat gemeentes van de eerste categorie in ruime mate vrij zijn om de vestiging van twee optiekzaken op hun grondgebied toe te staan, terwijl gemeentes van de tweede categorie dat alleen mogen toestaan indien er sprake is van „gebleken territoriale behoeften” en zij het voorafgaande en verplichte advies van een commissie hebben ingewonnen.
- 51 Een dergelijke regeling leidt mogelijk tot een ongelijke toegang tot de vestiging van optiekzaken in de verschillende gebieden van de betrokken regio. Zoals de advocaat-generaal met name in punt 82 van zijn conclusie heeft beklemtoond, kan die regeling in gemeentes met een inwoneraantal tussen 8 000 en 16 000 – die volgens de verwijzende rechter talrijk zijn – tot gevolg hebben dat die toegang te zeer wordt beperkt.
- 52 Het risico van een ongelijke toegang tot de vestiging van optiekzaken blijkt overigens uit de in de verwijzingsbeslissing genoemde omstandigheid dat de gemeentelijke autoriteiten over een aanzienlijke discretionaire bevoegdheid beschikken, daar de voorwaarde van „gebleken territoriale behoeften” niet is gekoppeld aan nadere in een regeling opgenomen criteria.
- 53 Voorts mogen de bevoegde autoriteiten de vestiging van een optiekzaak alleen toestaan nadat zij eerst het verplichte advies van een commissie van de kamer van koophandel hebben ingewonnen die, volgens de aan het Hof overgelegde elementen, bestaat uit op de markt aanwezige opticiëns, dat wil zeggen de rechtstreekse concurrenten van opticiëns die zich willen vestigen.
- 54 In deze omstandigheden is het mogelijk dat regionale wet nr. 12/2004 bij de uitvoering ervan niet een evenwichtige spreiding van optiekzaken over het gehele betrokken grondgebied verzekert en, diensgevolge, een gelijkwaardig niveau van bescherming van de volksgezondheid op het gehele grondgebied.
- 55 Deze regionale wet werpt soortgelijke vragen op met betrekking tot gemeentes waarvan het inwoneraantal maximaal 8 000 is. Het is immers niet uitgesloten dat de bevoegde autoriteiten in die gemeentes over een nagenoeg ongelimiteerde discretionaire bevoegdheid beschikken om de vestiging van een tweede optiekzaak toe te staan of te weigeren. In die context bestaat er dus geen enkele garantie dat de vestiging van een tweede zaak wordt toegestaan, ook al zou dit in casu op grond van de behoeften van de volksgezondheid noodzakelijk zijn.
- 56 Daar dit het geval is en het Hof a priori niet kan aannemen noch uitsluiten dat bovengenoemde risico’s verband houdende met de uitvoering van regionale wet nr. 12/2004 zich daadwerkelijk voordoen, staat het aan de nationale rechter om met behulp van nauwkeurige statistische gegevens of met andere middelen te onderzoeken of de bevoegde autoriteiten, met inachtneming van transparante en objectieve criteria, op de juiste wijze gebruik hebben gemaakt van de door die wet geboden bevoegdheden, teneinde de doelstellingen verband houdende met de bescherming van de volksgezondheid op het gehele betrokken grondgebied op coherente en systematische wijze te verwezenlijken.
- 57 Gelet op het voorgaande moet op de gestelde vragen worden geantwoord dat artikel 49 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen een regionale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die beperkingen stelt aan de afgifte van vergunningen voor de vestiging van nieuwe optiekzaken, door te bepalen dat:
- in elke geografische zone in beginsel slechts één optiekzaak per 8 000 inwoners mag worden gevestigd, en

- elke nieuwe optiekzaak in beginsel een minimumafstand van 300 meter van reeds bestaande optiekzaken in acht moet nemen,

voor zover de bevoegde autoriteiten, met inachtneming van transparante en objectieve criteria, op de juiste wijze gebruik maken van de door de betrokken regeling geboden bevoegdheden, teneinde de door die regeling beoogde doelstellingen verband houdende met de bescherming van de volksgezondheid op het gehele betrokken grondgebied op coherente en systematische wijze te verwezenlijken, hetgeen de nationale rechter moet onderzoeken.

### **Kosten**

- 58 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Vierde kamer) verklaart voor recht:

**Artikel 49 VWEU moet aldus worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen een regionale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die beperkingen stelt aan de afgifte van vergunningen voor de vestiging van nieuwe optiekzaken, door te bepalen dat:**

- **in elke geografische zone in beginsel slechts één optiekzaak per 8 000 inwoners mag worden gevestigd, en**
- **elke nieuwe optiekzaak in beginsel een minimumafstand van 300 meter van reeds bestaande optiekzaken in acht moet nemen,**

voor zover de bevoegde autoriteiten, met inachtneming van transparante en objectieve criteria, op de juiste wijze gebruikmaken van de door de betrokken regeling geboden bevoegdheden, teneinde de door die regeling beoogde doelstellingen verband houdende met de bescherming van de volksgezondheid op het gehele betrokken grondgebied op coherente en systematische wijze te verwezenlijken, hetgeen de nationale rechter moet onderzoeken.

ondertekeningen