



## Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

13 februari 2014\*

„Vrijheid van vestiging — Volksgezondheid — Artikel 49 VWEU — Apotheken — Adequate geneesmiddelenvoorziening van bevolking — Exploitatatievergunning — Territoriale spreiding van apotheken — Invoering van beperkingen die in wezen op demografisch criterium berusten — Minimumafstand tussen apotheken”

In zaak C-367/12,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Unabhängige Verwaltungssenat des Landes Oberösterreich (Oostenrijk) bij beslissing van 24 juli 2012, ingekomen bij het Hof op 1 augustus 2012, in de procedure ingeleid door

**Susanne Sokoll-Seebacher,**

in tegenwoordigheid van:

**Agnes Hemetsberger,** rechtsopvolgster van Susanna Zehetner,

wijst

HET HOF (Vierde kamer),

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

advocaat-generaal: P. Mengozzi,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

- Sokoll-Seebacher, vertegenwoordigd door E. Berchtold-Ostermann, Rechtsanwältin,
- Hemetsberger, vertegenwoordigd door C. Schneider, Rechtsanwalt,
- de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door C. Pesendorfer als gemachtigde,
- de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door M. Smolek, J. Vlácil en T. Müller als gemachtigden,

\* Procestaal: Duits.

- de Portugese regering, vertegenwoordigd door L. Inez Fernandes en A.P. Antunes als gemachtigden,
  - de Europese Commissie, vertegenwoordigd door G. Braun en I. Rogalski als gemachtigden,
- gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,  
het navolgende

### Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 49 VWEU en de artikelen 16 en 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een door Sokoll-Seebacher ingeleide procedure betreffende de opening van een nieuwe apotheek op het grondgebied van de gemeente Pinsdorf, gelegen in het Land Oberösterreich.

### Toepasselijke Oostenrijkse bepalingen

- 3 § 10 van het Apothekengesetz (wet betreffende de apotheken), in de versie gepubliceerd in BGBl. I 41/2006 (hierna: „ApG”), bepaalt:
    - „1. De vergunning voor de opening van een nieuwe apotheek wordt verleend indien:
      - 1) in de gemeente waarin de apotheek wordt geopend een arts een vaste praktijk heeft en
      - 2) er behoefte is aan de opening van een nieuwe apotheek.
    - 2. Er bestaat geen behoefte wanneer:
      - 1) op de datum dat de vergunning wordt aangevraagd op het grondgebied van de gemeente van de voorgenomen exploitatieplaats reeds een bij een artspraktijk horende apotheek bestaat en minder dan twee voor bij een ziekenfonds aangesloten artsenvoetposten [...] (voltijdse posten) door huisartsen zijn ingevuld, of indien
      - 2) de afstand tussen de voorgenomen exploitatieplaats van de nieuw te openen apotheek en de exploitatieplaats van de dichtstbijzijnde bestaande apotheek kleiner is dan 500 meter, of indien
      - 3) door deze opening het aantal personen dat verder van geneesmiddelen moet worden voorzien vanuit de exploitatieplaats van een van de in de omgeving bestaande apotheken daalt tot minder dan 5 500.
    - 3. Een behoefte in de zin van lid 2, punt 1, bestaat evenmin indien op de datum van de vergunningsaanvraag in de gemeente van de voorgenomen exploitatieplaats van de apotheek
      - 1) een bij een artspraktijk horende apotheek en
      - 2) een bij een ziekenfonds aangesloten groepspraktijk bestaat [...]
- [...]

4. Personen die van geneesmiddelen moeten worden voorzien in de zin van lid 2, punt 3, zijn personen die permanent in een straal van minder dan vier kilometer over de weg van de exploitatieplaats van de bestaande apotheek wonen en die wegens lokale omstandigheden verder door deze apotheek van geneesmiddelen zullen moeten worden voorzien.

5. Wanneer het aantal vaste inwoners, bedoeld in lid 4, lager ligt dan 5 500, moet bij de bepaling of er behoefte is aan een nieuwe apotheek rekening worden gehouden met de personen die van geneesmiddelen moeten worden voorzien omdat zij in dat gebied werken of van diensten of transportmiddelen gebruikmaken.

6. De in lid 2, punt 2, supra bedoelde afstand hoeft bij uitzondering niet te worden nageleefd indien dit wegens lokale bijzonderheden in het belang is van een goede geneesmiddelenvoorziening van de bevolking.

7. De Oostenrijkse orde van apothekers verleent haar advies over de vraag of er behoefte is aan een nieuwe apotheek. [...]

[...]”

4 § 47, lid 2, ApG, betreffende de „wachttermijnregeling”, bepaalt:

„Een vergunningsaanvraag voor de opening van een apotheek wordt tevens zonder verdere procedure door de districtsbestuursorganen afgewezen wanneer een eerdere, door een andere kandidaat ingediende vergunningsaanvraag voor de opening van een nieuwe apotheek op dezelfde plaats is afgewezen omdat niet is voldaan aan een van de materiële voorwaarden van § 10, de laatste beschikking in deze zaak minder dan twee jaar geleden is betekend en de lokale omstandigheden op grond waarvan die laatste beschikking is gegeven niet wezenlijk zijn veranderd. [...]”

### **Hoofdgeding en prejudiciële vragen**

- 5 Bij beschikking van 29 december 2011 heeft de Bezirkshauptmann van Gmunden (districtshoofd van Gmunden) de vergunningsaanvraag van S. Sokoll-Seebacher voor de opening van een apotheek op het grondgebied van de gemeente Pinsdorf afgewezen op grond dat er geen behoefte in de zin van § 10 ApG bestond.
- 6 Deze weigering was gebaseerd op een advies van de Oostenrijkse orde van apothekers van 12 april 2011 en een aanvullend standpunt bij dit advies van 25 oktober 2011. Volgens deze stukken zou het voorzieningspotentieel van de door Zehetner op het grondgebied van de gemeente Altmünster – die grenst aan de gemeente Pinsdorf – geëxploiteerde apotheek door de opening van een nieuwe apotheek duidelijk onder de drempel van 5 500 personen dalen, aangezien haar clientèle tot 1 513 personen zou worden beperkt.
- 7 Sokoll-Seebacher is tegen deze beschikking opgekomen en voert aan dat de Oostenrijkse orde van apothekers in het aanvullend standpunt rekening heeft gehouden met de rechtstreekse wegverbinding tussen de naburige gemeenten Pinsdorf en Altmünster, die echter volgens een infrastructuurplan van de Oostenrijkse spoorwegen binnenkort zal verdwijnen. Sokoll-Seebacher is van mening dat deze omstandigheid in aanmerking had moeten worden genomen. Tevens diende volgens haar in aanmerking te worden genomen dat Zehetner bij de opening van haar apotheek zeer goed wist dat haar apotheek nooit 5 500 personen van geneesmiddelen zou voorzien.

8 Daarop heeft de Unabhängige Verwaltungssenat des Landes Oberösterreich de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- „1) Staan het wettigheidsvereiste van artikel 16 van het Handvest en/of het transparantievereiste van artikel 49 VWEU in de weg aan een nationale regeling als de in het hoofdgeding bestreden bepaling van § 10, lid 2, punt 3, [ApG], waarbij zelfs de wezenlijke hoofdlijnen van het criterium van de behoefte aan de opening van een nieuwe apotheek niet in de wet worden geregeld, maar de nadere bepaling van wezenlijke inhoudelijke aspecten ervan aan de nationale rechtspraak wordt overgelaten, aangezien daardoor niet kan worden uitgesloten dat voor bepaalde nationale belangstellenden, alsook voor alle belangstellenden ten opzichte van onderdanen van andere lidstaten, een aanzienlijk concurrentievoordeel ontstaat?
- 2) Indien deze eerste vraag ontkennend moet worden beantwoord, staat artikel 49 VWEU in de weg aan een nationale regeling als § 10, lid 2, punt 3, [ApG], die voor het wezenlijke criterium van het behoefteonderzoek een starre grens van 5 500 personen vaststelt, zonder dat volgens de wet van deze basisregel kan worden afgeweken, aangezien daardoor de facto niet (zonder meer) gewaarborgd lijkt dat het doel coherent wordt bereikt in de zin van de punten 98 tot en met 101 van [het arrest van 1 juni 2010, Blanco Pérez en Chao Gómez, C-570/07 en C-571/07, Jurispr. blz. I-4629]?
- 3) Indien ook de tweede vraag ontkennend moet worden beantwoord, staan artikel 49 VWEU en/of artikel 47 van het Handvest in de weg aan een regeling als § 10, lid 2, punt 3, [ApG], waarvan de nadere bijzondere criteria met betrekking tot het behoefteonderzoek voortvloeien uit de rechtspraak van de hoogste nationale rechterlijke instanties – zoals voorrang in de tijd van de aanvraag; blokkerende werking van de lopende procedure voor latere belangstellenden; wachttermijn van twee jaar bij afwijzing van de aanvraag; criteria voor de berekening van ‚vaste inwoners‘, ‚vaste passanten‘ en de scheiding van het klantenpotentieel bij overlapping van de straal van vier kilometer rond twee of meer apotheken; enz. – aangezien daardoor een voorzienbare en berekenbare uitvoering van deze bepaling binnen een redelijke termijn uitzonderlijk zal zijn en dus (zie reeds aangehaald arrest Blanco Pérez en Chao Gómez, punten 98-101 en 114-125), gelet op de noodzaak om het doel coherent te bereiken, de concrete geschiktheid ervan niet is aangetoond en/of een adequate farmaceutische zorg de facto niet kan worden gewaarborgd en/of een bepaalde vorm van discriminatie van nationale belangstellenden onderling of tussen hen en belangstellende onderdanen van andere lidstaten kan worden vastgesteld?”

#### *Ontvankelijkheid*

- 9 In de eerste plaats betwisten Zehetner en de Oostenrijkse regering de ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing op grond dat het hoofdgeding geen grensoverschrijdende aspecten bevat en een zuiver interne situatie betreft.
- 10 Dienaangaande moet in herinnering worden gebracht dat een nationale regeling als in het hoofdgeding – die zonder onderscheid van toepassing is op Oostenrijkse burgers en op burgers van de andere lidstaten – in het algemeen weliswaar slechts onder de bepalingen inzake de in het VWEU gewaarborgde fundamentele vrijheden kan vallen voor zover zij van toepassing is op situaties die een verband vertonen met het handelsverkeer tussen de lidstaten, maar dat geenszins kan worden uitgesloten dat burgers die in andere lidstaten dan de Republiek Oostenrijk wonen, interesse hadden of hebben om in deze laatste lidstaat apotheken te exploiteren (zie in die zin arrest van 5 december 2013, Venturini e.a., C-159/12–C-161/12, punt 25 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 11 Uit het dossier waarover het Hof beschikt, blijkt weliswaar dat verzoekster in het hoofdgeding de Oostenrijkse nationaliteit heeft en dat alle feitelijke elementen van het hoofdgeding zich binnen één lidstaat, namelijk de Republiek Oostenrijk, voordoen, maar dit neemt niet weg dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling gevolgen kan hebben die niet beperkt zijn tot die lidstaat.
- 12 Bovendien kan ook in een zuiver interne situatie, zoals in het hoofdgeding, waarin alle feitelijke elementen tot het grondgebied van één enkele lidstaat zijn beperkt, de beantwoording van de vraag nuttig zijn voor de verwijzende rechter, met name wanneer het nationale recht hem voorschrijft dat aan een nationale burger dezelfde rechten toekomen als die welke een burger van een andere lidstaat in dezelfde situatie aan het recht van de Unie ontleent (reeds aangehaald arrest *Venturini e.a.*, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 13 Bijgevolg moet deze eerste exceptie van niet-ontvankelijkheid worden afgewezen.
- 14 In de tweede plaats stelt Zehetner, zonder daaromtrent uitdrukkelijk een exceptie van niet-ontvankelijkheid op te werpen, de vraag aan de orde of het verzoek om een prejudiciële beslissing adequaat het verband weergeeft tussen de aangevoerde Unierechtelijke bepalingen en de op het hoofdgeding toepasselijke nationale rechtsbepalingen. Volgens Zehetner valt dit verzoek om een prejudiciële beslissing immers moeilijk te begrijpen aangezien daarin het Oostenrijkse positieve recht slechts rudimentair wordt weergegeven.
- 15 Uit vaste rechtspraak van het Hof volgt in dit verband dat de verwijzende rechter, wegens het vereiste om tot een voor hem nuttige uitlegging van het Unierecht te komen, een omschrijving van het feitelijke en juridische kader moet geven waarin de gestelde vragen moeten worden geplaatst, of althans de feiten moet uiteenzetten waarop die vragen zijn gebaseerd (zie met name arresten van 17 februari 2005, *Viacom Outdoor*, C-134/03, Jurispr. blz. I-1167, punt 22; 6 december 2005, *ABNA e.a.*, C-453/03, C-11/04, C-12/04 en C-194/04, Jurispr. blz. I-10423, punt 45, en 21 november 2013, *Deutsche Lufthansa*, C-284/12, punt 20).
- 16 Het Hof heeft tevens benadrukt dat het van belang is dat de verwijzende rechter de precieze redenen vermeldt waarom hij twijfelt over de uitlegging van het Unierecht en waarom hij het stellen van prejudiciële vragen aan het Hof noodzakelijk acht. Aldus heeft het Hof geoordeeld dat het onontbeerlijk is dat de verwijzende rechter minstens beknopt uiteenzet waarom hij om uitlegging van bepaalde bepalingen van Unierecht verzoekt en aangeeft welk verband hij ziet tussen deze bepalingen en de nationale regeling die op het aan hem voorgelegde geding toepasselijk is (zie met name arrest van 21 januari 2003, *Bacardi-Martini en Cellier des Dauphins*, C-318/00, Jurispr. blz. I-905, punt 43, en reeds aangehaald arrest *ABNA e.a.*, punt 46).
- 17 In casu waren verzoekster in het hoofdgeding en de regeringen van de lidstaten op basis van de uiteenzetting in de verwijzingsbeslissing van de aan het hoofdgeding ten grondslag liggende feiten en de beschrijving van het toepasselijke nationale recht in staat schriftelijk op de gestelde vragen te antwoorden. Voorts zet de verwijzingsbeslissing uiteen welke Unierechtelijke bepalingen de verwijzende rechter uitgelegd wenst te zien, en geeft zij voldoende het verband aan tussen deze voorschriften en de op het hoofdgeding toepasselijke nationale wettelijke regeling.
- 18 Het verzoek om een prejudiciële beslissing moet derhalve ontvankelijk worden geacht.

*Ten gronde*

Eerste en tweede vraag

- 19 Met zijn eerste en tweede vraag, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 16 van het Handvest en/of artikel 49 VWEU aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling als aan de orde in het hoofdgeding, voor zover deze regeling volgens de verwijzende rechter geen criteria bevat die voldoende nauwkeurig zijn om te beoordelen of de opening van een nieuwe apotheek wordt gerechtvaardigd door een voorzieningsbehoefte in geneesmiddelen, en, bij een ontkennend antwoord, of dit artikel 49 VWEU, en in het bijzonder het vereiste van coherentie bij het nastreven van het beoogde doel, zich tegen een dergelijke regeling verzet, voor zover deze regeling, als wezenlijk criterium voor de beoordeling of dergelijke behoefte bestaat, een strikte en onveranderlijke grens hanteert aangaande het aantal „verder van geneesmiddelen te voorziene personen”.
- 20 In de eerste plaats moet worden opgemerkt dat de verwijzende rechter niet enkel twijfelt over de uitlegging van artikel 49 VWEU, betreffende de vrijheid van vestiging, maar tevens over de uitlegging van artikel 16 van het Handvest, waarin de vrijheid van ondernemerschap is neergelegd.
- 21 Volgens dit artikel 16 wordt „[d]e vrijheid van ondernemerschap [...] erkend overeenkomstig het recht van de Unie en de nationale wetgevingen en praktijken”. Om de omvang van de vrijheid van ondernemerschap te bepalen verwijst dit artikel van het Handvest dus met name naar het recht van de Unie.
- 22 Deze verwijzing moet aldus worden uitgelegd dat artikel 16 van het Handvest met name naar artikel 49 VWEU verwijst, waarin de uitoefening van de vrijheid van vestiging wordt gewaarborgd.
- 23 Aangezien de vragen slechts de vrijheid van vestiging betreffen, moet de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling bijgevolg enkel aan artikel 49 VWEU worden getoetst.
- 24 In de tweede plaats moet in herinnering worden gebracht dat volgens vaste rechtspraak van het Hof artikel 49 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat deze bepaling zich in beginsel niet ertegen verzet dat een lidstaat een stelsel van voorafgaande vergunningen voor de vestiging van nieuwkomers in de zorgsector zoals apotheken vaststelt, wanneer een dergelijk stelsel onmisbaar is om eventuele leemten in de toegang tot de gezondheidszorg te dichten en overlappingsen te voorkomen, zodat de gezondheidszorg passend tegemoet komt aan de behoeften van de bevolking, het gehele grondgebied bestrijkt en rekening houdt met geografisch geïsoleerde of anderszins benadeelde gebieden (zie in die zin reeds aangehaald arrest Blanco Pérez en Chao Gómez, punten 70 en 71 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 25 Het Hof heeft aldus geoordeeld dat een nationale regeling die berust op bepaalde criteria voor het verlenen van vergunningen voor de vestiging van nieuwe apotheken, in beginsel geschikt is ter bereiking van het doel, een veilige en kwalitatief hoogstaande geneesmiddelenvoorziening van de bevolking te waarborgen (zie in die zin arrest Blanco Pérez en Chao Gómez, punt 94; beschikkingen van 17 december 2010, Polisseni, C-217/09, punt 25, en 29 september 2011, Grisoli, C-315/08, punt 31).
- 26 Het Hof heeft tevens geoordeeld dat ermee rekening moet worden gehouden dat de gezondheid en het leven van personen de eerste plaats innemen onder de door het Verdrag beschermde goederen en belangen, 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. Daar dit niveau per lidstaat kan verschillen, beschikken de lidstaten over een beoordelingsmarge (arrest Blanco Pérez en Chao Gómez, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 27 Meer in het bijzonder volgt uit vaste rechtspraak van het Hof dat een stelsel van voorafgaande administratieve vergunning geen rechtvaardiging kan vormen voor een discretionair optreden van de nationale autoriteiten waardoor de bepalingen van Unierecht, met name die betreffende een fundamentele vrijheid zoals de vrijheid van vestiging, van hun nuttig effect worden beroofd. Bijgevolg is een dergelijk aan een fundamentele vrijheid derogerend stelsel van voorafgaande administratieve vergunning slechts gerechtvaardigd indien het is gebaseerd op objectieve, niet-discriminerende en vooraf bekende criteria, zodat een grens wordt gesteld aan de wijze van uitoefening van de beoordelingsbevoegdheid van de nationale autoriteiten (arrest van 10 maart 2009, Hartlauer, C-169/07, Jurispr. blz. I-1721, punt 64 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 28 In het hoofdgeding wordt volgens de bestreden nationale regeling een vergunning voor een nieuwe apotheek slechts verleend indien er een „behoefte” is. Deze behoefte wordt verondersteld te bestaan, tenzij minstens één van de verschillende door deze wetgeving gepreciseerde concrete omstandigheden zich daartegen verzet.
- 29 Meer in het bijzonder wordt volgens deze regeling bij de bepaling of er geen behoefte is aan de opening van een nieuwe apotheek, rekening gehouden met het aantal in het betrokken gebied gevestigde zorgverstrekkers op het tijdstip waarop de vergunning wordt aangevraagd, de afstand tussen de te openen apotheek en de dichtstbijzijnde bestaande apotheek en het aantal door een van de bestaande apotheken „verder van geneesmiddelen te voorziene personen”. Dat aantal wordt bepaald op basis van een straal die wordt berekend vanaf de plaats waar de bestaande apotheek is gelegen en die primair alle vaste inwoners van het aldus bepaalde gebied omvat en subsidiair de eveneens in deze wetgeving gepreciseerde personen die met dit gebied bepaalde banden hebben.
- 30 Onder deze criteria zijn die betreffende het aantal zorgverstrekkers, het aantal vaste inwoners van de verschillende gebieden of de afstand tussen de apotheken op objectieve gegevens gebaseerd die in beginsel noch bij de uitlegging, noch bij de toepassing ervan tot problemen leiden.
- 31 Daarentegen is het criterium aangaande de banden die de personen met het betrokken gebied onderhouden, inderdaad niet volstrekt eenduidig. Evenwel vormt, ten eerste, dit criterium niet het hoofdcriterium ter bepaling van het aantal „verder van geneesmiddelen te voorziene personen”, daar het slechts subsidiair wordt toegepast, en zijn, ten tweede, de verschillende relevante banden objectief omschreven en via met name statistische gegevens verifieerbaar.
- 32 In die omstandigheden zijn de criteria waarin een nationale regeling als aan de orde in het hoofdgeding voorziet voldoende objectief.
- 33 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt overigens niet dat er, naast de criteria waarin de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling uitdrukkelijk voorziet, andere – en dus niet vooraf door de marktdeelnemers kenbare – criteria in aanmerking kunnen worden genomen om vast te stellen dat er geen behoefte is aan een nieuwe apotheek.
- 34 De omstandigheid dat de in § 10 ApG vermelde criteria in de nationale rechtspraak zijn gepreciseerd, vormt op zich geen belemmering voor de geïnteresseerde marktdeelnemers om zich vooraf over deze criteria te informeren.
- 35 Ten slotte wijst niets in de aan het Hof overgelegde stukken erop dat de door deze wetgeving vastgelegde criteria kunnen worden geacht discriminerend te zijn.
- 36 In dit verband moet met name worden vastgesteld dat in een situatie als bedoeld in punt 28 van het onderhavige arrest de behoefte aan een nieuwe apotheek wordt vermoed te bestaan. De verschillende kandidaten die een nieuwe apotheek wensen te openen, hoeven dus niet aan tonen dat daar in casu inderdaad behoefte aan is.

- 37 Bijgevolg hangt de uitkomst van een vergunningsprocedure in beginsel niet af van de omstandigheid dat enkel bepaalde kandidaten – nationale onderdanen dan wel onderdanen van een andere lidstaat – in voorkomend geval over informatie beschikken waarmee zij een dergelijke behoefte kunnen aantonen, waardoor zij zich in een betere positie zouden bevinden dan concurrenten die niet over deze informatie beschikken.
- 38 Daaruit volgt dat een nationale regeling als aan de orde in het hoofdgeding moet worden geacht te berusten op objectieve, vooraf bekende en niet-discriminerende criteria, op grond waarvan voldoende duidelijke grenzen kunnen worden gesteld aan de uitoefening van de beoordelingsbevoegdheid waarover de bevoegde nationale autoriteiten dienaangaande beschikken.
- 39 In de derde plaats moet in herinnering worden gebracht dat volgens vaste rechtspraak van het Hof een nationale wettelijke regeling slechts geschikt is om de verwezenlijking van het beoogde doel te waarborgen, wanneer die verwezenlijking waarlijk coherent en systematisch wordt nagestreefd (zie in die zin reeds aangehaald arrest Hartlauer, punt 55; arrest van 19 mei 2009, Apothekerkammer des Saarlandes e.a., C-171/07 en C-172/07, Jurispr. blz. I-4171, punt 42; arrest Blanco Pérez en Chao Gómez, punt 94, en arrest van 26 september 2013, Ottica New Line di Accardi Vincenzo, C-539/11, punt 47).
- 40 Daarbij staat het in laatste instantie aan de nationale rechter, die bij uitsluiting bevoegd is om de feiten van het hoofdgeding te beoordelen en het nationale recht uit te leggen, om uit te maken of en in hoeverre dat recht aan die vereisten voldoet. Het Hof, dat de verwijzende rechter een nuttig antwoord dient te verschaffen, is echter 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 (zie reeds aangehaald arrest Ottica New Line di Accardi Vincenzo, punten 48 en 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 41 Dienaangaande zij erop gewezen dat de uniforme toepassing, op het volledige grondgebied, van de in de nationale regeling voor de opening van een nieuwe apotheek gestelde voorwaarden inzake bevolkingsdichtheid en minimale afstand tussen de apotheken, in bepaalde omstandigheden het risico in zich draagt dat in gebieden met bepaalde bijzondere demografische kenmerken geen adequate toegang tot de farmaceutische zorg wordt gewaarborgd (zie arrest Blanco Pérez en Chao Gómez, punt 97).
- 42 Betreffende meer in het bijzonder de voorwaarden inzake de bevolkingsdichtheid, heeft het Hof geoordeeld dat de uniforme en onverkorte toepassing van deze voorwaarden in bepaalde plattelandsgebieden, waar de bevolking doorgaans verspreid leeft en minder talrijk is, ertoe kan leiden dat sommige inwoners niet binnen een redelijke afstand een apotheek vinden en dus geen adequate toegang tot de farmaceutische zorg hebben (zie in die zin arrest Blanco Pérez en Chao Gómez, punt 97).
- 43 Wat het hoofdgeding betreft, bepaalt § 10 ApG dat de opening van een nieuwe apotheek niet door een behoefte wordt gerechtvaardigd indien daardoor het aantal personen dat door de exploitatieplaats van een van de in de omgeving bestaande apotheken „verder van geneesmiddelen moet worden voorzien”, namelijk het aantal personen dat in een straal van minder dan vier kilometer over de weg van de exploitatieplaats van de bestaande apotheek woont, vermindert tot minder dan 5 500. Wanneer dit aantal personen echter lager ligt dan 5 500, moet volgens diezelfde wet bij de beoordeling of er een behoefte bestaat, rekening worden gehouden met de personen die van geneesmiddelen moeten worden voorzien omdat zij in het voorzieningsgebied van deze apotheek werken of daar van diensten of transportmiddelen gebruikmaken (hierna: „vaste passanten”).
- 44 Om de verwijzende rechter een nuttig antwoord te geven, moet aandacht worden besteed aan twee elementen die als volgt kunnen worden uiteengezet.



- 45 Ten eerste zijn er personen die verder wonen dan vier kilometer over de weg van de exploitatieplaats van de dichtstbijzijnde apotheek en dus niet als vaste inwoners van het voorzieningsgebied van deze, noch van enige andere apotheek in aanmerking komen. Deze personen kunnen weliswaar als „vaste passanten” van een of meerdere gebieden in aanmerking worden genomen, maar dit neemt niet weg dat in dat geval hun toegang tot de farmaceutische diensten aldus afhangt van omstandigheden die hun in beginsel niet een permanente en continue toegang tot deze diensten verzekeren, aangezien deze toegang enkel samenhangt met de arbeid die zij in een bepaald gebied verrichten of met de transportmiddelen die zij daar gebruiken. Daaruit volgt dat de toegang tot geneesmiddelen voor bepaalde personen, en met name voor degenen die in plattelandsgebieden wonen, weinig adequaat kan blijken, ook omdat een nationale regeling als aan de orde in het hoofdgeding geen maximale afstand bepaalt tussen iemands woonplaats en de dichtstbijzijnde apotheek.
- 46 Dit geldt des te meer voor sommige van de in het vorige punt bedoelde personen die daarenboven tijdelijk of aanhoudend beperkt mobiel zijn, zoals bejaarden, mindervaliden of zieken. Wegens hun gezondheidstoestand kunnen zij immers een dringende of frequente toediening van geneesmiddelen nodig hebben terwijl zij wegens diezelfde gezondheidstoestand zeer zwakke of soms geen banden met de verschillende gebieden hebben.
- 47 Ten tweede zal de opening van een nieuwe apotheek, wanneer daarom wordt verzocht in het belang van alle personen die wonen op het grondgebied van het toekomstige voorzieningsgebied van die nieuwe apotheek of buiten een straal van vier kilometer daarvan, noodzakelijkerwijs tot gevolg hebben dat in de voorzieningsgebieden van de bestaande apotheken het aantal vaste inwoners dat verder van geneesmiddelen moet worden voorzien, vermindert, in voorkomend geval tot onder de drempel van 5 500 personen. Dit zal met name het geval zijn in de plattelandsgebieden die doorgaans door een lage bevolkingsdichtheid worden gekenmerkt.
- 48 Uit de nationale wettelijke regeling lijkt echter voort te vloeien – het staat evenwel aan de verwijzende rechter om dit na te gaan – dat in dergelijke omstandigheden slechts een vergunning voor de opening van een nieuwe apotheek zal worden verleend indien de relatieve daling van het aantal „verder van geneesmiddelen te voorziene personen” in de door deze opening getroffen gebieden door een voldoende hoog aantal „vaste passanten” wordt gecompenseerd. Bijgevolg hangt de beslissing over de betrokken vergunning in werkelijkheid niet af van de beoordeling van de toegankelijkheid van de farmaceutische diensten in het nieuwe beoogde gebied, maar van de vraag of en hoeveel „vaste passanten” zijn te verwachten in de door deze opening geraakte gebieden.
- 49 In landelijke en afgelegen gebieden echter, waarin slechts weinigen „passeren”, bestaat het gevaar dat het aantal „verder van geneesmiddelen te voorziene personen” niet het strikt vereiste minimum haalt en dat de behoefte bijgevolg niet wordt geacht de opening van een nieuwe apotheek te rechtvaardigen.
- 50 Daaruit volgt dat de toepassing van het criterium van het aantal „verder van geneesmiddelen te voorziene personen” het risico in zich draagt dat voor bepaalde personen die wonen in landelijke en afgelegen gebieden die buiten de voorzieningsgebieden van de bestaande apotheken zijn gelegen, en in het bijzonder voor minder mobiele personen, een gelijke en adequate toegang tot farmaceutische diensten niet is verzekerd.
- 51 Gelet op een en ander moet op de eerste twee vragen worden geantwoord dat artikel 49 VWEU, en in het bijzonder het vereiste dat het beoogde doel coherent wordt nagestreefd, aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een regeling van een lidstaat als aan de orde in het hoofdgeding, die als wezenlijk criterium ter beoordeling of er behoefte is aan de opening van een nieuwe apotheek, een strikte grens van „verder van geneesmiddelen te voorziene personen” oplegt, aangezien de nationale bevoegde autoriteiten niet van deze grens kunnen afwijken om rekening te houden met lokale bijzonderheden.

Derde vraag

- 52 Gelet op het antwoord op de eerste twee vragen, hoeft de derde vraag niet te worden beantwoord.

### **Kosten**

- 53 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter 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, en in het bijzonder het vereiste dat het beoogde doel coherent wordt nagestreefd, moet aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een regeling van een lidstaat als aan de orde in het hoofdgeding, die als wezenlijk criterium ter beoordeling of er behoefte is aan de opening van een nieuwe apotheek, een strikte grens van „verder van geneesmiddelen te voorziene personen” oplegt, aangezien de nationale bevoegde autoriteiten niet van deze grens kunnen afwijken om rekening te houden met lokale bijzonderheden.**

ondertekeningen