Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Vierte Kammer)

26. September 2013*

„Art. 49 AEUV und 56 AEUV — Niederlassungsfreiheit — Öffentliche Gesundheit — Optiker — Regionale Regelung, die die Niederlassung neuer Optikergeschäfte von einer Erlaubnis abhängig macht — Demografische und geografische Beschränkungen — Rechtfertigung — Eignung, das angestrebte Ziel zu erreichen — Kohärenz — Verhältnismäßigkeit“

In der Rechtssache C-539/11

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen, eingereicht vom Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana (Italien) mit Entscheidung vom 13. Juli 2011, beim Gerichtshof eingegangen am 21. Oktober 2011, in dem Verfahren

Ottica New Line di Accardi Vincenzo

gegen

Comune di Campobello di Mazara,

Beteiligte:

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

erlässt

DER GERICHTSHOF (Vierte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten L. Bay Larsen, der Richter J. Malenovský (Berichterstatter), U. Lõhmus und M. Safjan sowie der Richterin A. Prechal,

Generalanwalt: N. Jääskinen,

Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

— der tschechischen Regierung, vertreten durch M. Smolek und T. Müller als Bevollmächtigte,

— der spanischen Regierung, vertreten durch S. Martínez-Lage Sobredo als Bevollmächtigten,

— der niederländischen Regierung, vertreten durch C. Wissels und J. Langer als Bevollmächtigte,

* Verfahrenssprache: Italienisch.

— der Europäischen Kommission, vertreten durch I. Rogalski und D. Recchia als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 30. Januar 2013

folgendes

Urteil

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung der Art. 49 AEUV und 56 AEUV.

2 Dieses Ersuchen ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen Ottica New Line di Accardi Vincenzo (im Folgenden: Ottica New Line) und der Comune di Campobello di Mazara (Italien) wegen deren Entscheidung, Fotottica Media Vision di Luppino Natale Fabrizio e C. S.n.c. (im Folgenden: Fotottica) die Erlaubnis zu erteilen, innerhalb des Gebiets dieser Gemeinde die Tätigkeit als Optiker gewerblich auszuüben.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

3 Der 22. Erwägungsgrund der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (ABl. L 376, S. 36) lautet:

„Der Ausschluss des Gesundheitswesens vom Anwendungsbereich dieser Richtlinie sollte Gesundheits- und pharmazeutische Dienstleistungen umfassen, die von Angehörigen eines Berufs im Gesundheitswesen gegenüber Patienten erbracht werden, um deren Gesundheitszustand zu beurteilen, zu erhalten oder wiederherzustellen, wenn diese Tätigkeiten in dem Mitgliedstaat, in dem die Dienstleistungen erbracht werden, einem reglementierten Gesundheitsberuf vorbehalten sind."

4 Art. 1 Abs. 1 dieser Richtlinie bestimmt:

„Diese Richtlinie enthält allgemeine Bestimmungen, die bei gleichzeitiger Gewährleistung einer hohen Qualität der Dienstleistungen die Wahrnehmung der Niederlassungsfreiheit durch Dienstleistungserbringer sowie den freien Dienstleistungsverkehr erleichtern sollen."

5 Art. 2 Abs. 2 Buchst. f der genannten Richtlinie sieht vor:

„Diese Richtlinie findet auf folgende Tätigkeiten keine Anwendung:

…

f) Gesundheitsdienstleistungen, unabhängig davon, ob sie durch Einrichtungen der Gesundheitsversorgung erbracht werden, und unabhängig davon, wie sie auf nationaler Ebene organisiert und finanziert sind, und ob es sich um öffentliche oder private Dienstleistungen handelt."

6 Nach Art. 15 Abs. 2 der genannten Richtlinie, der zu deren Kapitel III („Niederlassungsfreiheit der Dienstleistungserbringer") gehört, prüfen die Mitgliedstaaten, ob ihre Rechtsordnung die Aufnahme oder Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit von der Einhaltung mengenmäßiger oder territorialer Beschränkungen, insbesondere in Form von Beschränkungen aufgrund der Bevölkerungszahl oder

bestimmter Mindestentfernungen zwischen Dienstleistungserbringern, abhängig macht. Nach Abs. 3 dieser Bestimmung prüfen die Mitgliedstaaten, ob solche Anforderungen die Bedingungen der Nichtdiskriminierung, der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit erfüllen.

Italienisches Recht

7 Art. 1 des Regionalgesetzes Nr. 12 zur „Regelung der Ausübung der Tätigkeit als Optiker und zur Änderung des Regionalgesetzes Nr. 28 vom 22. Februar 1999“ (Legge regionale n. 12 „Disciplina dell'esercizio dell'attività di ottico e modifica alla legge regionale 22 febbraio 1999, n. 28“) vom 9. Juli 2004 (*Gazzetta ufficiale della Regione Siciliana* Nr. 30 vom 16. Juli 2004, im Folgenden: Regionalgesetz Nr. 12/2004) lautet:

„(1) Für die Erteilung der Erlaubnis für die Ausübung der Tätigkeit als Optiker durch die zuständige Gemeindebehörde ist neben der Eintragung in das entsprechende besondere Register nach Art. 71 des Regionalgesetzes Nr. 25 vom 1. September 1993 das Verhältnis zwischen der Zahl der Einwohner und der Zahl der Optikergeschäfte zu berücksichtigen, um eine vernünftige Verteilung des Angebots innerhalb des Gebiets sicherzustellen. Dieses Verhältnis wird auf ein Optikergeschäft je 8 000 Einwohner festgelegt. Die Entfernung zwischen einem Geschäft und dem nächsten darf 300 Meter nicht unterschreiten. Diese Begrenzungen gelten nicht für Geschäfte, die von einem gemieteten in ein eigenes Ladenlokal verlegt werden oder die durch Kündigung oder andere Gründe höherer Gewalt verlegt werden müssen. Erlaubnisse, die am Tag des Inkrafttretens dieses Gesetzes bereits erteilt waren, bleiben unberührt.

(2) Besteht erwiesenermaßen ein örtlicher Bedarf, kann die zuständige Gemeindebehörde in Abweichung von den Bestimmungen des Abs. 1 die entsprechende Erlaubnis erteilen oder die Übertragung einer bestehenden Erlaubnis verfügen, nachdem sie zuvor die obligatorische Stellungnahme des bei der Handelskammer eingerichteten Provinzialausschusses gemäß Art. 8 der durch Präsidialdekret Nr. 64 vom 1. Juni 1995 erlassenen Durchführungsverordnung zu Art. 71 des Regionalgesetzes Nr. 25 vom 1. September 1993 eingeholt hat.

(3) In Gemeinden, in denen die Wohnbevölkerung 8 000 Einwohner nicht überschreitet, kann die zuständige Gemeindebehörde ohne Anhörung des Ausschusses gemäß Abs. 2 höchstens zwei Erlaubnisse erteilen. Anträge, die am Tag des Inkrafttretens dieses Gesetzes bereits gestellt waren, bleiben unberührt.“

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

8 Mit Verfügung vom 18. Dezember 2009 erteilte die Comune di Campobello di Mazara Fotottica die Erlaubnis, auf dem Gemeindegebiet ein Optikergeschäft anzusiedeln.

9 Es steht fest, dass diese Verfügung unter Verstoß gegen Art. 1 Abs. 1 des Regionalgesetzes Nr. 12/2004 erging, da bei der Ansiedlung des genannten Geschäfts die von dieser Bestimmung festgelegten Begrenzungen betreffend die Bevölkerungsdichte und den zwischen den Optikergeschäften zu wahrenden Mindestabstand nicht eingehalten wurden.

10 Die genannte Verfügung wurde von Ottica New Line beim Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia angefochten. Mit Entscheidung vom 18. März 2010 wies dieses Gericht ihre Klage ab, nachdem es die Anwendbarkeit von Art. 1 Abs. 1 des Regionalgesetzes Nr. 12/2004 mit der Begründung verneint hatte, dass dieser Artikel mit dem Unionsrecht unvereinbar sei.

11 Ottica New Line legte gegen die Entscheidung des Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia Berufung beim vorlegenden Gericht ein. Dieses möchte wissen, ob die vom Gerichtshof in seinem Urteil vom 1. Juni 2010, Blanco Pérez und Chao Gómez (C-570/07 und C-571/07, Slg. 2010, I-4629), aufgestellten Grundsätze auf Anträge auf Niederlassung von Optikergeschäften anzuwenden sind. Im genannten Urteil hat der Gerichtshof nämlich entschieden, dass das Unionsrecht einer nationalen Regelung, die die Niederlassung neuer Apotheken von Beschränkungen abhängig macht, die an die Bevölkerungsdichte und die Entfernung zwischen den Apotheken anknüpfen, grundsätzlich nicht entgegensteht, da derartige Beschränkungen geeignet sind, die Apotheken ausgewogen auf das Staatsgebiet zu verteilen, dadurch für die gesamte Bevölkerung einen angemessenen Zugang zu Apothekerdienstleistungen zu gewährleisten und folglich die Sicherheit und Qualität der Versorgung der Bevölkerung mit Arzneimitteln zu steigern.

12 Nach Ansicht des vorlegenden Gerichts ist nicht zu bestreiten, dass der Beruf des Optikers, mehr als jener des Apothekers, von kommerziellen Gesichtspunkten dominiert wird. Andererseits lasse sich nicht gänzlich ausschließen, dass an der Einführung und Aufrechterhaltung einer besonderen Regelung für die räumliche Verteilung der Optikergeschäfte ein vergleichbares die öffentliche Gesundheit betreffendes Interesse bestehe. In diesem Zusammenhang weist das vorlegende Gericht darauf hin, dass zu befürchten sei, dass sich ohne jede Regelung die Optikergeschäfte zum Nachteil weniger günstig gelegener Orte letztlich an Orten, die als am rentabelsten bekannt seien, konzentrieren würden, so dass die weniger attraktiven Orte letztlich unter einer unzureichenden Zahl von Optikern leiden würden.

13 Vor diesem Hintergrund hat der Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Ist das Recht der Union auf dem Gebiet der Niederlassungs- und der Dienstleistungsfreiheit dahin auszulegen, dass eine Regelung eines Mitgliedstaats – im vorliegenden Fall Art. 1 des Regionalgesetzes Nr. 12/2004 –, die die Ansiedlung eines Optikergeschäfts im Gebiet dieses Mitgliedstaats (im vorliegenden Fall in einem Teil des Staats) Begrenzungen bezüglich der Bevölkerungsdichte und der Entfernung zwischen den Geschäftslokalen unterwirft, die abstrakt gesehen eine Verletzung der vorgenannten grundlegenden Freiheiten darstellen, einem zwingenden Grund eines auf das Erfordernis des Schutzes der menschlichen Gesundheit bezogenen Allgemeininteresses entspricht?

2. Bei Bejahung der vorstehenden Frage: Sind nach dem Recht der Union die Begrenzungen bezüglich der Bevölkerungsdichte (ein Geschäft je 8 000 Einwohner) und der Entfernung (300 Meter zwischen dem einen und dem nächsten Geschäft), wie sie im Regionalgesetz Nr. 12/2004 für die Ansiedlung von Optikergeschäften auf dem Gebiet der Region festgelegt sind, als geeignet anzusehen, um das Ziel zu erreichen, das dem oben genannten zwingenden Grund des Allgemeininteresses entspricht?

3. Bei Bejahung der Frage zu 1): Sind nach dem Recht der Union die Begrenzungen bezüglich der Bevölkerungsdichte (ein Geschäft für je 8 000 Einwohner) und der Entfernung (300 Meter zwischen dem einen und dem nächsten Geschäft), wie sie im Regionalgesetz Nr. 12/2004 für die Ansiedlung von Optikergeschäften auf dem Gebiet der Region festgelegt sind, als verhältnismäßig, d. h. als nicht zu weit gehend anzusehen, um das Ziel zu erreichen, das dem oben genannten zwingenden Grund des Allgemeininteresses entspricht?

Zu den Vorlagefragen

14 Mit seinen Fragen, die gemeinsam zu prüfen sind, möchte das vorlegende Gericht wissen, ob das Unionsrecht einer regionalen Regelung wie der im Ausgangsverfahren fraglichen entgegensteht, die die Erteilung von Niederlassungserlaubnissen für neue Optikergeschäfte begrenzt, indem sie vorsieht, dass

— sich in jedem Bezirk grundsätzlich nur ein einziges Optikergeschäft pro Einheit von 8 000 Einwohnern niederlassen darf und

— jedes neue Optikergeschäft grundsätzlich eine Mindestentfernung von 300 Metern gegenüber bereits bestehenden Optikergeschäften zu beachten hat.

Vorbemerkungen

15 Als Erstes ist festzustellen, dass sich das vorlegende Gericht in den gestellten Fragen zwar sowohl auf die Regeln des Unionsrechts auf dem Gebiet des freien Dienstleistungsverkehrs als auch jene über die Niederlassungsfreiheit bezieht, die fragliche Regelung jedoch lediglich im Hinblick auf die Regeln über die Niederlassungsfreiheit zu beurteilen ist.

16 Das im Ausgangsverfahren in Rede stehende Gesetz regelt nämlich ausschließlich die Voraussetzungen für die Niederlassung von Optikern auf einem Teil des italienischen Hoheitsgebiets im Hinblick auf eine stabile und kontinuierliche Teilnahme der Optiker am Wirtschaftsleben dieses Mitgliedstaats. Unter diesen Voraussetzungen sind die Bestimmungen über den freien Dienstleistungsverkehr, die nur anwendbar sein können, wenn diejenigen über die Niederlassungsfreiheit nicht anwendbar sind, nicht einschlägig (vgl. entsprechend Urteil vom 11. März 2010, Attanasio Group, C-384/08, Slg. 2010, I-2055, Randnr. 39 und die dort angeführte Rechtsprechung).

17 Als Zweites ist festzustellen, dass die Richtlinie 2006/123 im vorliegenden Fall nicht anwendbar ist, obwohl sie die Niederlassungsfreiheit von Dienstleistungserbringern aus anderen Mitgliedstaaten regelt und das vorlegende Gericht auf sie Bezug nimmt.

18 Es geht nämlich aus Art. 2 Abs. 2 Buchst. f der Richtlinie 2006/123 in Verbindung mit ihrem 22. Erwägungsgrund hervor, dass diese Richtlinie nicht auf Gesundheitsdienstleistungen, die von Angehörigen eines Berufs im Gesundheitswesen gegenüber Patienten erbracht werden, um deren Gesundheitszustand zu beurteilen, zu erhalten oder wiederherzustellen, anwendbar ist, wenn diese Tätigkeiten in dem Mitgliedstaat, in dem die Dienstleistungen erbracht werden, einem reglementierten Gesundheitsberuf vorbehalten sind.

19 Zum einen hat der Gerichtshof bereits entschieden, dass durch die Einschaltung von Optikern gewisse Gesundheitsrisiken begrenzt werden können und so der Schutz der öffentlichen Gesundheit gewährleistet werden kann (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 2. Dezember 2010, Ker-Optika, C-108/09, Slg. 2010, I-12213, Randnr. 64).

20 Zum anderen weist das vorlegende Gericht darauf hin, dass die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Optiker nicht nur Hilfsmittel zur Korrektur von Sehfehlern lieferten, kontrollierten und anpassten, sondern auch selbst Sehfehler durch Einsatz optischer Korrekturmittel korrigieren könnten oder im Hinblick auf die Prävention von Sehmängeln tätig werden könnten. Wie aber der Generalanwalt in den Nrn. 20 und 21 seiner Schlussanträge festgestellt hat, übt ein Optiker, wenn er befugt ist, Sehtests vorzunehmen, die Sehschärfe zu messen, die nötige Sichtkorrektur zu bestimmen und zu überprüfen, Sehprobleme zu ermitteln und Sehschwächen durch optische Korrekturmittel zu behandeln, die Kunden darüber zu beraten und sie an einen Augenfacharzt zu überweisen, eine Tätigkeit aus, die unter den Schutz der öffentlichen Gesundheit fällt. Wenn ein Optiker dagegen

technische Tätigkeiten ausübt, wie die Montage der Fassung und die Reparatur von Brillen, und Waren verkauft, die nicht im eigentlichen Sinne unter die Behandlung von Sehproblemen fallen, wie der Verkauf von Sonnenbrillen ohne Korrekturglas oder von Pflegemitteln, übt er eine kommerzielle Tätigkeit aus, die nicht zum Schutz der öffentlichen Gesundheit gehören kann.

21 Außerdem weist das vorlegende Gericht darauf hin, dass die Optikertätigkeit in Italien ein reglementierter Beruf sei.

22 Die Tätigkeiten der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Optiker sind unter diesen Voraussetzungen gemäß Art. 2 Abs. 2 Buchst. f der Richtlinie 2006/123 von deren Anwendungsbereich ausgeschlossen.

23 Daraus folgt, dass die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Beschränkungen nur im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit dem AEU-Vertrag und genauer gesagt mit Art. 49 zu prüfen sind.

24 Als Drittes ist darauf hinzuweisen, dass nach Art. 168 Abs. 7 AEUV in seiner Auslegung durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs das Unionsrecht die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für den Erlass von Vorschriften zur Organisation von Diensten im Gesundheitswesen unberührt lässt. Gleichwohl müssen die Mitgliedstaaten bei der Ausübung dieser Befugnis das Unionsrecht beachten, insbesondere die Bestimmungen über den freien Dienstleistungsverkehr, die es den Mitgliedstaaten untersagen, ungerechtfertigte Beschränkungen der Ausübung dieser Freiheit im Bereich der Gesundheit einzuführen oder beizubehalten (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 19. Mai 2009, Apothekerkammer des Saarlandes u. a., C-171/07 und C-172/07, Slg. 2009, I-4171, Randnr. 18, und Blanco Pérez und Chao Gómez, Randnr. 43).

Zum Vorliegen einer Beschränkung der Niederlassungsfreiheit

25 Nach ständiger Rechtsprechung stellt jede nationale Maßnahme, die zwar ohne Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit anwendbar ist, die aber geeignet ist, die Ausübung der durch den Vertrag garantierten Niederlassungsfreiheit durch die Unionsangehörigen zu behindern oder weniger attraktiv zu machen, eine Beschränkung im Sinne von Art. 49 AEUV dar (Urteile vom 21. April 2005, Kommission/Griechenland, C-140/03, Slg. 2005, I-3177, Randnr. 27, und Blanco Pérez und Chao Gómez, Randnr. 53).

26 Hierunter fällt insbesondere eine nationale Regelung, die die Niederlassung eines Dienstleistungserbringers eines anderen Mitgliedstaats von der Erteilung einer vorherigen Erlaubnis abhängig macht, denn sie ist geeignet, die Ausübung der Niederlassungsfreiheit durch diesen Dienstleistungserbringer zu beeinträchtigen, indem sie ihn daran hindert, seine Tätigkeiten mit Hilfe einer Betriebsstätte frei auszuüben. Dieser Dienstleistungserbringer läuft nämlich zum einen Gefahr, die zusätzlichen Verwaltungskosten und finanziellen Belastungen, die jede Erteilung einer solchen Erlaubnis mit sich bringt, tragen zu müssen. Zum anderen schließt das System der vorherigen Erlaubnis diejenigen Wirtschaftsteilnehmer von der Ausübung einer selbständigen Tätigkeit aus, die im Voraus festgelegte Anforderungen nicht erfüllen, von deren Einhaltung die Erteilung dieser Erlaubnis abhängt (Urteile vom 10. März 2009, Hartlauer, C-169/07, Slg. 2009, I-1721, Randnrn. 34 und 35, und Blanco Pérez und Chao Gómez, Randnr. 54).

27 Eine nationale Regelung stellt außerdem eine Beschränkung dar, wenn sie die Ausübung einer Tätigkeit von einer Bedingung abhängig macht, die an den wirtschaftlichen und sozialen Bedarf an dieser Tätigkeit anknüpft, denn sie zielt darauf ab, die Zahl der Dienstleister zu begrenzen (Urteile Hartlauer, Randnr. 36, und Blanco Pérez und Chao Gómez, Randnr. 55).

28 Was den Ausgangsrechtsstreit betrifft, ist erstens darauf hinzuweisen, dass das Regionalgesetz Nr. 12/2004 die Niederlassung eines neuen Optikergeschäfts von der Erteilung einer vorherigen behördlichen Erlaubnis abhängig macht.

29 Zweitens berücksichtigt diese Regelung das Verhältnis zwischen der Bevölkerungsdichte und der Anzahl der Optikergeschäfte, um eine vernünftige Verteilung des Angebots auf einem bestimmten Gebiet sicherzustellen. Dadurch, dass die genannte Regelung die Niederlassung nur einer begrenzten Anzahl von Optikergeschäften auf einem solchen Gebiet erlaubt, wird der Zugang der Optiker zur Ausübung ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit auf diesem Gebiet beschränkt.

30 Drittens ist die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Regelung geeignet, die Optiker daran zu hindern, den Ort, an dem sie ihre selbständige Tätigkeit ausüben werden, frei zu wählen, da die Anwärter auf Niederlassung eines Optikergeschäfts einen Mindestabstand von 300 Metern gegenüber bereits bestehenden Geschäften einhalten müssen.

31 Derartige Vorschriften bewirken, dass die Ausübung der Tätigkeiten von Optikern anderer Mitgliedstaaten mit Hilfe einer Betriebsstätte im italienischen Hoheitsgebiet behindert oder weniger attraktiv gemacht wird.

32 Eine regionale Regelung wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende stellt folglich eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit im Sinne von Art. 49 AEUV dar.

Zur Rechtfertigung der Beschränkung der Niederlassungsfreiheit

33 Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit, die ohne Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit gelten, können nach ständiger Rechtsprechung durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein, sofern sie geeignet sind, die Erreichung des mit ihnen verfolgten Ziels zu gewährleisten, und nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist (Urteile Hartlauer, Randnr. 44, und Apothekerkammer des Saarlandes u. a., Randnr. 25).

34 Insoweit geht aus Art. 52 Abs. 1 AEUV hervor, dass Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit durch das allgemeine Ziel des Schutzes der öffentlichen Gesundheit gerechtfertigt sein können (vgl. in diesem Sinne Urteile Hartlauer, Randnr. 46, und Apothekerkammer des Saarlandes u. a., Randnr. 27).

35 Darüber hinaus ergibt sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs, dass dieses allgemeine Ziel im Einzelnen darauf gerichtet sein kann, eine gleichmäßige Verteilung der Gesundheitsdienstleister über das nationale Hoheitsgebiet sicherzustellen (vgl. in diesem Sinne Urteil Blanco Pérez und Chao Gómez, Randnrn. 64, 70 und 78).

36 Im Rahmen der Verfolgung eines solchen Ziels kann die Niederlassung derartiger Dienstleistungserbringer, wie etwa Apotheken, Gegenstand einer Planung sein. Diese kann insbesondere in Form einer vorherigen Erlaubnis für die Niederlassung einer Apotheke bestehen, wenn sie sich als unerlässlich erweist, um eventuelle Lücken im Zugang zu Leistungen des Gesundheitswesens zu schließen und um die Einrichtung von Strukturen einer Doppelversorgung zu vermeiden, so dass eine Gesundheitsversorgung gewährleistet ist, die den Bedürfnissen der Bevölkerung angepasst ist, das gesamte Hoheitsgebiet abdeckt und geografisch isolierte oder in sonstiger Weise benachteiligte Regionen berücksichtigt (vgl. in diesem Sinne Urteil Blanco Pérez und Chao Gómez, Randnr. 70).

37 Diese Grundsätze scheinen insofern auf die Niederlassung eines Optikergeschäfts übertragbar zu sein, als die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Optiker, wie in Randnr. 20 des vorliegenden Urteils dargelegt, Dienstleistungen der Beurteilung, der Erhaltung und der Wiederherstellung des Gesundheitszustands von Patienten erbringen, so dass diese Dienstleistungen in den Bereich des Schutzes der öffentlichen Gesundheit fallen.

38 Die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Regelung führt Planungsmaßnahmen ein, die die Niederlassung von Optikergeschäften auf dem gesamten Hoheitsgebiet der Region Sizilien betreffen. Sie umfasst zwei Hauptregeln, nämlich jene, wonach sich nur ein einziges Optikergeschäft pro Einheit von 8 000 Einwohnern niederlassen darf, und jene, wonach zwischen solchen Geschäften eine Mindestentfernung von 300 Metern bestehen muss.

39 Zunächst steht fest, dass das Regionalgesetz Nr. 12/2004 ohne Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit anwendbar ist.

40 Was sodann die Regel anbelangt, wonach sich nur ein einziges Optikergeschäft pro Einheit von 8 000 Einwohnern niederlassen darf, hat der Gerichtshof bereits entschieden, dass die nationalen Behörden Maßnahmen setzen können, um der Gefahr vorzubeugen, dass sich Gesundheitsdienstleister in als attraktiv beurteilten Ortschaften des betreffenden Gebiets konzentrieren. So haben die nationalen Behörden die Möglichkeit, angesichts dieser Gefahr eine Regelung zu erlassen, nach der sich in Abhängigkeit von einer gewissen Bevölkerungsdichte ein einziger Gesundheitsdienstleister niederlassen darf, da eine derartige Regel darauf abzielt, die Ansiedlung solcher Dienstleistungserbringer in den Teilen des nationalen Hoheitsgebiets anzuregen, in denen der Zugang zum Gesundheitswesen weiterhin lückenhaft ist (vgl. in diesem Sinne Urteil Blanco Pérez und Chao Gómez, Randnrn. 72 bis 77).

41 Unter diesen Voraussetzungen ist die Regel, nach der sich ein einziges Optikergeschäft in Abhängigkeit von einer bestimmten Einwohnerzahl niederlassen darf, geeignet, die gleichmäßige Verteilung dieser Geschäfte über das betreffende Gebiet zu erleichtern und so für die gesamte Bevölkerung einen angemessenen Zugang zu den von den Optikern angebotenen Dienstleistungen sicherzustellen.

42 Was schließlich die Regel angeht, nach der zwischen zwei Optikergeschäften eine Mindestentfernung bestehen muss, geht aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs hervor, dass dieses Erfordernis in Verbindung mit der in der vorangegangenen Randnummer erwähnten Regel die Gewissheit der Patienten erhöht, dass sie in ihrer Nähe über einen Zugang zu einem Gesundheitsdienstleister verfügen, und so auch zu einem besseren Schutz der öffentlichen Gesundheit auf dem betreffenden Gebiet beiträgt (vgl. in diesem Sinne Urteil Blanco Pérez und Chao Gómez, Randnrn. 81 und 82).

43 Jedoch ist anzumerken, dass es im Allgemeinen nicht unerlässlich ist, dass die Kunden schnell oder gar sofort ein Optikprodukt erhalten. Daraus ergibt sich, dass das Bedürfnis eines schnellen Zugangs zu diesen Waren geringer ist als jenes, das der Lieferung zahlreicher Arzneimittel innewohnt, so dass bei Optikergeschäften weniger Interesse an der Nähe besteht als im Bereich des Vertriebs von Arzneimitteln.

44 Gleichwohl ist darauf hinzuweisen, dass es Sache der Mitgliedstaaten ist, zu bestimmen, auf welchem Niveau sie den Schutz der Gesundheit der Bevölkerung gewährleisten wollen und wie dieses Niveau erreicht werden soll. Da sich dieses Niveau von einem Mitgliedstaat zum anderen unterscheiden kann, ist den Mitgliedstaaten ein Wertungsspielraum zuzuerkennen (vgl. in diesem Sinne Urteile Apothekerkammer des Saarlandes u. a., Randnr. 19, und Blanco Pérez und Chao Gómez, Randnr. 44).

45 Im Rahmen der Wahrnehmung dieses Wertungsspielraums steht es den Mitgliedstaaten frei, eine Planung von Optikergeschäften in einer der Verteilung von Apotheken vergleichbaren Weise vorzusehen, und zwar trotz der Unterschiede, die zwischen den beiden Arten von Gesundheitsdienstleistungen bestehen.

46 Unter diesen Voraussetzungen ist festzustellen, dass eine Regelung wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende grundsätzlich geeignet ist, das allgemeine Ziel des Schutzes der öffentlichen Gesundheit zu erreichen und insbesondere die Ziele, eine gleichmäßige Verteilung von Optikergeschäften über das nationale Hoheitsgebiet sicherzustellen und einen schnellen Zugang zu diesen Geschäften zu gewährleisten.

47 Gleichwohl ist noch erforderlich, dass das Regionalgesetz Nr. 12/2004 diese Ziele nicht in inkohärenter Weise verfolgt. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs sind eine nationale Regelung insgesamt und die verschiedenen einschlägigen Regeln nämlich nur dann geeignet, die Erreichung des angestrebten Ziels zu gewährleisten, wenn sie tatsächlich dem Anliegen gerecht werden, es in kohärenter und systematischer Weise zu erreichen (vgl. in diesem Sinne Urteile Hartlauer, Randnr. 55, und Apothekerkammer des Saarlandes u. a., Randnr. 42).

48 Es ist letztlich Sache des nationalen Gerichts, das allein für die Beurteilung des Sachverhalts des Ausgangsrechtsstreits sowie für die Auslegung des nationalen Rechts zuständig ist, zu bestimmen, ob und inwieweit das Regionalgesetz Nr. 12/2004 diesen Anforderungen entspricht (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 13. Juli 1989, Rinner-Kühn, 171/88, Slg. 1989, 2743, Randnr. 15, und vom 23. Oktober 2003, Schönheit und Becker, C-4/02 und C-5/02, Slg. 2003, I-12575, Randnrn. 82 und 83).

49 Der Gerichtshof, der dazu aufgerufen ist, dem nationalen Gericht zweckdienliche Antworten zu geben, ist jedoch befugt, dem vorlegenden Gericht auf der Grundlage der Akten des Ausgangsverfahrens und der vor ihm abgegebenen schriftlichen und mündlichen Erklärungen Hinweise zu geben, die diesem Gericht eine Entscheidung ermöglichen (Urteile vom 20. März 2003, Kutz-Bauer, C-187/00, Slg. 2003, I-2741, Randnr. 52, und Schönheit und Becker, Randnr. 83).

50 Zu diesem Zweck ist zunächst festzustellen, dass Art. 1 Abs. 1 bis 3 des Regionalgesetzes Nr. 12/2004 unterschiedliche Voraussetzungen festlegt, je nachdem, ob es sich um Gemeinden mit einer Wohnbevölkerung von nicht mehr als 8 000 Personen handelt, oder um solche, in denen die Wohnbevölkerung über dieser Grenze liegt. Es ist nämlich nicht ausgeschlossen, dass die Gemeinden, die unter die erste Kategorie fallen, weitgehend frei sind, die Niederlassung zweier Optikergeschäfte auf ihrem Hoheitsgebiet zu erlauben, während Gemeinden, die zu der zweiten Kategorie gehören, eine solche Erlaubnis nur erteilen dürfen, wenn „erwiesenermaßen ein örtlicher Bedarf“ besteht und diese Gemeinden zuvor die obligatorische Stellungnahme eines Ausschusses eingeholt haben.

51 Es besteht jedoch die Gefahr, dass eine solche Regelung zu einem in den verschiedenen Bezirken der betroffenen Region ungleichen Zugang zur Niederlassung von Optikergeschäften führt. Wie der Generalanwalt in Nr. 82 seiner Schlussanträge erwähnt hat, kann eine solche Regelung insbesondere in Gemeinden mit einer Einwohnerzahl zwischen 8 000 und 16 000 Personen – von denen es laut dem vorlegenden Gericht viele gibt – bewirken, dass ein solcher Zugang übermäßig beschränkt wird.

52 Die Gefahr eines ungleichen Zugangs zur Niederlassung von Optikergeschäften wird zudem durch den im Vorlagebeschluss erwähnten Umstand verstärkt, wonach die Gemeindebehörden über einen großzügigen Ermessensspielraum verfügen, da die Voraussetzung des „erwiesenen örtlichen Bedarfs“ nicht anhand genauerer Regelungskriterien erläutert wird.

53 Außerdem dürfen die zuständigen Behörden die Niederlassung eines zusätzlichen Optikergeschäfts nur nach Einholung einer obligatorischen Stellungnahme eines Ausschusses der Handelskammer erlauben, der sich gemäß den dem Gerichtshof übermittelten Angaben aus Vertretern der auf dem Markt befindlichen Optiker, d. h. aus unmittelbaren Konkurrenten jener Optiker, die sich niederlassen möchten, zusammensetzt.

54 Unter diesen Voraussetzungen besteht die Gefahr, dass bei der Umsetzung des Regionalgesetzes Nr. 12/2004 keine gleichmäßige Verteilung der Optikergeschäfte über das gesamte betroffene Gebiet und somit auch kein entsprechendes Niveau des Schutzes der öffentlichen Gesundheit auf der Gesamtheit dieses Gebiets sichergestellt ist.

55 Dieses Regionalgesetz wirft noch eine ähnliche Frage hinsichtlich der Gemeinden auf, in denen die Wohnbevölkerung 8 000 Personen nicht übersteigt. Es ist nämlich nicht ausgeschlossen, dass die zuständigen Behörden in diesen Gemeinden das fast unbegrenzte Ermessen, die Niederlassung eines zweiten Optikergeschäfts zu erlauben oder zu verweigern, ausschöpfen. Insoweit besteht daher keinerlei Garantie, dass die Niederlassung eines zweiten Geschäfts bewilligt wird, selbst wenn dies im einzelnen Fall aufgrund des Bedürfnisses des Schutzes der öffentlichen Gesundheit erforderlich wäre.

56 Da aber der Gerichtshof von vornherein weder annehmen noch ausschließen kann, dass sich die oben genannten, mit der Umsetzung des Regionalgesetzes Nr. 12/2004 verbundenen Gefahren verwirklichen, ist es Sache des nationalen Gerichts, mit Hilfe statistischer Daten, auf einzelne Punkte beschränkter Daten oder anderer Mittel zu prüfen, ob die zuständigen Behörden die ihnen von diesem Gesetz verliehenen Befugnisse unter Einhaltung transparenter und objektiver Kriterien in angemessener Weise gebrauchen, um die Ziele des Schutzes der öffentlichen Gesundheit auf der Gesamtheit des betroffenen Gebiets auf kohärente und systematische Weise zu erreichen.

57 Nach alledem ist auf die vorgelegten Fragen zu antworten, dass Art. 49 AEUV dahin auszulegen ist, dass er einer nationalen Regelung wie der im Ausgangsverfahren fraglichen nicht entgegensteht, die die Erteilung von Niederlassungserlaubnissen für neue Optikergeschäfte begrenzt, indem sie vorsieht, dass

— sich in jedem Bezirk grundsätzlich nur ein einziges Optikergeschäft pro Einheit von 8 000 Einwohnern niederlassen darf und

— jedes neue Optikergeschäft grundsätzlich eine Mindestentfernung von 300 Metern gegenüber bereits bestehenden Optikergeschäften zu beachten hat,

sofern die zuständigen Behörden die ihnen von der fraglichen Regelung verliehenen Befugnisse unter Einhaltung transparenter und objektiver Kriterien in angemessener Weise gebrauchen, um die Ziele des Schutzes der öffentlichen Gesundheit auf der Gesamtheit des betroffenen Gebiets auf kohärente und systematische Weise zu erreichen, was das nationale Gericht zu prüfen hat.

Kosten

58 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Vierte Kammer) für Recht erkannt:

Art. 49 AEUV ist dahin auszulegen, dass er einer nationalen Regelung wie der im Ausgangsverfahren fraglichen nicht entgegensteht, die die Erteilung von Niederlassungserlaubnissen für neue Optikergeschäfte begrenzt, indem sie vorsieht, dass

— sich in jedem Bezirk grundsätzlich nur ein einziges Optikergeschäft pro Einheit von 8 000 Einwohnern niederlassen darf und

— **jedes neue Optikergeschäft grundsätzlich eine Mindestentfernung von 300 Metern gegenüber bereits bestehenden Optikergeschäften zu beachten hat,**

sofern die zuständigen Behörden die ihnen von der betreffenden Regelung verliehenen Befugnisse unter Einhaltung transparenter und objektiver Kriterien in angemessener Weise gebrauchen, um die Ziele des Schutzes der öffentlichen Gesundheit auf der Gesamtheit des betroffenen Gebiets auf kohärente und systematische Weise zu erreichen, was das nationale Gericht zu prüfen hat.

Unterschriften