

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
J. Mischo
van 16 maart 2000¹

I — De feiten en de toepasselijke nationale regeling

1. De vennootschap Grandvision Belgium NV (hierna: „Grandvision”) is een naamloze vennootschap naar Belgisch recht, met maatschappelijke zetel te Brussel, die in 1990 werd opgericht onder de naam Vision Express Belgium door de Nederlandse vennootschap VE Holdings BV. In feite wordt zij gecontroleerd door de vennootschap naar Engels recht Vision Express UK Ltd, en maakt zij deel uit van een groep vennootschappen die optische producten en diensten verkopen.

2. In 1991 diende de Belgische beroepsvereniging van oogheelkundigen (hierna: „beroepsvereniging”) tegen Grandvision een klacht met burgerlijke-partijstelling in, wegens de onwettige uitoefening van de geneeskunde. Grandvision verspreidde reclamefolders waarin zij haar klanten onderzoeken van het gezichtsvermogen aanbood, onder andere een geïnformateerde drukmeting om een „mogelijke intra-oculaire hypertensie” op te sporen, een retinoscopie om de toestand van het netvlies vast te stellen, een onderzoek van het gezichtsveld en een biomicroscopie om de toestand van het hoornvlies, het bindvlies, de oogleden en het traanvocht te beoordelen, dit naar het voorbeeld van de

vennootschap Vision Express UK Ltd, die dit soort onderzoeken op volledig wettige wijze kan verrichten.

3. Het strafonderzoek werd afgesloten met de verwijzing naar Mac Quen, van Amerikaanse nationaliteit, en Pouton, van Britse nationaliteit, die achtereenvolgens afgevaardigd-bestuurder van Grandvision waren geweest, Antoun, een opticien van Britse nationaliteit, en Godts, een secretaresse van Belgische nationaliteit, samen met de vennootschap Grandvision zelf, als burgerrechtelijk aansprakelijke partij, naar de rechtbank van eerste aanleg te Brussel, zetelend in strafzaken.

4. De toepasselijke nationale bepalingen zijn, enerzijds het koninklijk besluit van 30 oktober 1964, zoals daarna gewijzigd, betreffende het beroep van opticien², en anderzijds het koninklijk besluit nr. 78 van

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — Koninklijk besluit tot bepaling van de voorwaarden tot uitoefening van het beroep van opticien-brillenmaker in de ambachtsondernemingen, de kleine en middelgrote handels-ondernemingen en de kleine nijverheidsondernemingen, *Belgisch Staatsblad* van 24 december 1964; gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 16 september 1966, 14 januari 1975, 3 oktober 1978 en 2 maart 1988, *Belgisch Staatsblad* van 17 maart 1988.

10 november 1967 betreffende de uitoefening van de geneeskunde.³

5. Artikel 2, § 1, van het koninklijk besluit van 30 oktober 1964 bepaalt:

„Het beroep van opticiens [...] bestaat in het gewoonlijk en op zelfstandige wijze uitoefenen van één of meer van de volgende activiteiten:

a) het voorleggen aan de keuze van het publiek, de verkoop, het onderhoud en de herstelling van optische artikelen bestemd om het gezicht te verbeteren en/of te compenseren,

a bis) het passen, het aanpassen, de verkoop en het onderhoud van kunstogen,

b) het uitvoeren der voorschriften afgeleverd door oogartsen waarbij de verbetering van het gezicht wordt beoogd.”

3 — Koninklijk besluit nr. 78 betreffende de uitoefening van de geneeskunst, de verpleegkunde, de paramedische beroepen en de geneeskundige commissies, die optreden ter voorkoming van de onwettige uitoefening van de geneeskunde, *Belgisch Staatsblad* van 14 november 1967.

6. Bij arrest van 28 juni 1989⁴ heeft het Belgische Hof van Cassatie geoordeeld, dat bij de uitlegging van deze bepaling rekening moet worden gehouden met de bepalingen van koninklijk besluit nr. 78 betreffende de uitoefening van de geneeskunde.

7. Artikel 2, § 1, eerste alinea, bepaalt, dat „niemand de geneeskunde mag uitoefenen die niet het wettelijk diploma bezit van doctor in de genees-, heel-, en verloskunde, dat werd behaald in overeenstemming met de wetgeving op het toekennen van de academische graden en het programma van de universitaire examens, of die niet wettelijk ervan vrijgesteld is, en die bovendien de voorwaarden gesteld bij artikel 7, § 1 of § 2 niet vervult”.

8. In de tweede alinea is bepaald: „Wordt beschouwd als onwettige uitoefening van de geneeskunde, het gewoonlijk verrichten door een persoon die het geheel van de voorwaarden, gesteld bij lid 1 van deze paragraaf, niet vervult, van elke handeling die tot doel heeft, of wordt voorgesteld tot doel te hebben, bij een menselijk wezen, hetzij het onderzoeken van de gezondheidstoestand, hetzij het opsporen van ziekten en gebrekkigheden, hetzij het stellen van de diagnose, het instellen of uitvoeren van een behandeling van een fysische of psychische, werkelijke of vermeende pathologische toestand, hetzij de inenting.”

9. Volgens het Hof van Cassatie „mogen de opticiens die geen geneesheren zijn welis-

4 — Arrest Cass. 28 juni 1989, Pas. 1989, I-1182.

waar handelingen verrichten die de verbetering van de zuiver optische gebreken van het gezicht tot doel hebben, onverschillig of zij daartoe al dan niet gebruik maken van toestellen en instrumenten, maar het is hun verboden de toestand van het zicht van hun cliënten te onderzoeken op een andere wijze dan die waarbij alleen de patiënt de optische gebreken aangeeft waaraan hij lijdt, onder meer door middel van letter-tafels die eventueel in een controle-instrument zijn opgenomen, en voor de verbetering waarvan de patiënt zelf zorgt door, op hun voorstel, de glazen te kiezen die hem voldoening geven, en is de opticien verplicht zijn cliënt aan te raden een oogarts te raadplegen, als de aldus verkregen aanwijzingen twijfel doen rijzen over de aard van het vastgestelde gebrek”.

10. Van oordeel dat twijfels rezen over de overeenstemming van de aldus uitgelegde Belgische wetgeving met de door het gemeenschapsrecht erkende vrijheden inzake vestiging, dienstverrichting en vrij verkeer van goederen, heeft de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen in verband met de artikelen 5 EG-Verdrag (thans artikel 10 EG), en 30, 52 en 59 EG-Verdrag (thans, na wijziging, de artikelen 28 EG, 43 EG en 49 EG):

„1) Is een uit de uitlegging of de toepassing van een bepaling van nationaal recht voortvloeiend verbod voor opticiens van andere lidstaten om in een lidstaat in het kader van de correctie van zuiver optische gebreken van het gezichtsver-

mogen diensten aan te bieden, die bestaan in een objectief onderzoek van het gezichtsvermogen — dat wil zeggen anders dan door gebruik te maken van een methode waarbij de klant zelf de optische gebreken waaraan hij lijdt, vaststelt en zelf de nodige correctie bepaalt — verenigbaar met de artikelen 5, 52 en 59 EG-Verdrag?

- 2) Zijn de belemmeringen voor de verkoop in een lidstaat van apparaten voor een objectief onderzoek van het gezichtsvermogen met het oog op de correctie van zuiver optische gebreken daarvan, zoals bijvoorbeeld een auto-refractor, welke voortvloeien uit het door de nationale wettelijke regeling aan in andere lidstaten gevestigde opticiens opgelegde verbod om in die lidstaat diensten aan te bieden, bestaande in een objectief, dat wil zeggen anders dan subjectief, onderzoek van het gezichtsvermogen, in het kader van de correctie van nochtans zuiver optische gebreken van het gezichtsvermogen, verenigbaar met artikel 30 EG-Verdrag?”

II — De eerste prejudiciële vraag

1. Voorafgaande opmerkingen

11. De beroepsvereniging betoogt, dat het hoofdgeding een louter interne situatie

betreft, zonder enig aanknopingspunt met het gemeenschapsrecht, zodat het buiten de werkingssfeer daarvan valt. andere bepalingen van het Verdrag opgenomen, waarnaar moet worden verwezen.

12. Vaststaat, dat het gemeenschapsrecht in het algemeen, en de bepalingen over de fundamentele vrijheden in het bijzonder, niet van toepassing zijn op activiteiten die zich in al hun relevante aspecten in één enkele lidstaat afspelen.⁵

13. In casu blijkt evenwel uit de door de verwijzende rechter vastgestelde en hierboven in de punten 1 en 3 uiteengezette feiten, dat de zaak waarin hij uitspraak moet doen, voldoende grensoverschrijdende elementen bevat. Het Hof is dus bevoegd om over de twee prejudiciële vragen uitspraak te doen.

14. Nu deze voorafgaande kwestie is opgelost, moet worden bepaald welke bepalingen van het gemeenschapsrecht in casu van toepassing zijn.

15. Artikel 5 van het Verdrag komt niet in aanmerking, aangezien hieruit voor de lidstaten de algemene verplichting voortvloeit om de verplichtingen van het Verdrag te goeder trouw uit te voeren. Deze verplichtingen zijn op meer gedetailleerde wijze in

16. Strikt genomen is de eerste prejudiciële vraag aldus geformuleerd, dat de lezer zou kunnen denken, dat het hoofdgeding gaat over in een bepaalde lidstaat gevestigde opticiens, die ingevolge een nationale regeling van een andere lidstaat, toegepast conform de rechterlijke interpretatie daarvan, verbod krijgen opgelegd bepaalde onderzoeken van het gezichtsvermogen te verrichten op het grondgebied van laatstbedoelde lidstaat.

17. Volgens die benadering zou de vraag moeten worden getoetst aan artikel 59 EG-Verdrag, dat wil zeggen aan de regels inzake het vrij verrichten van diensten.

18. Uit de in de verwijzingsbeschikking uiteengezette elementen van de zaak blijkt evenwel, dat het hoofdgeding niet gaat over werkzaamheden die tijdelijk door een Britse moedervereniging in België worden verricht, maar over die van een in België gevestigde naamloze vereniging naar Belgisch recht.

19. De vereniging Grandvision verricht dus haar werkzaamheden krachtens de vrijheid van vestiging die zij aan artikel 58 EG-Verdrag (thans artikel 48 EG) ontleent,

⁵ — Arrest van 5 oktober 1994, TV10 (C-23/93, Jurispr. blz. I-4795, punt 14).

en niet krachtens de vrijheid van dienstverrichting waarop artikel 59 EG-Verdrag van toepassing is.

2. *Maakt de betrokken nationale regeling een belemmering van de vrijheid van vestiging uit?*

20. Er zij nog aan herinnerd, dat de bepalingen van het hoofdstuk betreffende de diensten hoe dan ook subsidiair zijn ten opzichte van die van het hoofdstuk betreffende het recht van vestiging.⁶

a) Standpunten van betrokkenen

21. Hoewel volgens vaste rechtspraak „het Hof van Justitie in het kader van de hem bij artikel 177 EG-Verdrag opgedragen taak, niet bevoegd is zich uit te spreken over de toepassing van het Verdrag op een concreet geval”, geldt evenzeer, dat het „wegens de noodzaak om tot een nuttige uitlegging van het gemeenschapsrecht te komen niettemin aan de elementen van het hoofdgeding de nadere gegevens mag ontleen die voor het begrip van de gestelde vragen en voor de uitwerking van een passend antwoord noodzakelijk zijn”.⁷

23. Grandvision zet uiteen, dat de Belgische wetgeving, zoals door het Belgische Hof van Cassatie uitgelegd, opticiens uit andere lidstaten belet om in België vanuit een vaste inrichting objectieve onderzoeken van het gezichtsvermogen te verrichten, die zij op wettige wijze mogen verrichten in hun lidstaat van oorsprong.

22. De eerste prejudiciële vraag moet dus aldus worden begrepen, dat de verwijzende rechter ermee wenst te vernemen, of artikel 52 van het Verdrag betreffende de vrijheid van vestiging zich ertegen verzet, dat een vennootschap van een andere lidstaat, die van de vrijheid van vestiging gebruik heeft gemaakt, wordt onderworpen aan een nationale regeling waardoor het opticiens wordt verboden de in deze vraag beschreven onderzoeken te verrichten.

24. De regeling maakt volgens haar dus een belemmering van de vrijheid van vestiging uit, waardoor het minder aantrekkelijk wordt om een vestiging in België te hebben.

25. Wat haar geval betreft, stelt Vision Express dat deze regeling haar belet om in België haar werkzaamheden te verrichten volgens haar commercieel systeem, dat op een technische standaarduitrusting en een gemeenschappelijk commercieel beleid is gebaseerd.

6 — Zie arrest van 30 november 1995, Gebhard (C-55/94, Jurispr. blz. I-4165, punt 22).

7 — Arrest van 10 juli 1980, Giry en Guerlain e.a. (C-253/78 en 1/79-3/79, Jurispr. blz. 2327, punt 6).

26. Uit de arresten Gebhard, reeds aangehaald, Bosman, Centros en Kraus⁸, kan volgens haar worden afgeleid, dat nationale regelingen die de uitoefening van de in het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden kunnen belemmeren of minder aantrekkelijk kunnen maken, uit het oogpunt van het gemeenschapsrecht slechts gerechtvaardigd kunnen zijn wanneer zij aan vier voorwaarden voldoen: zij moeten zonder discriminatie worden toegepast, beantwoorden aan dwingende redenen van algemeen belang, geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen, en zij mogen niet verder gaan dan nodig is voor het bereiken van het doel.

27. In casu kan haars inziens de betrokken regeling, hoewel zij niet discriminatoir is, niet worden gerechtvaardigd door overwegingen van bescherming van de volksgezondheid. Grandvision betoogt, dat de opticiens in België een passende opleiding krijgen, dat zij geen diagnoses stellen, en met name niet de afwezigheid van pathologische gebreken vaststellen, en dat zij beschikken over de nodige financiële middelen voor de aankoop van de beste apparatuur. Volgens haar is in het geheel niet bewezen, dat het feit dat de litigieuze onderzoeken door opticiens worden verricht, een risico voor de volksgezondheid vormt. Dit geldt temeer omdat de Belgische autoriteiten het niet eens zijn over het recht van opticiens om dit soort onderzoeken verrichten. Zij betoogt, dat de rijksdienst voor ziekte- en invaliditeitsverzekering in 1990 een circulaire heeft gestuurd, die de opticiens verplicht de beste optische en optometrische diensten te verzekeren, wat met name optische metingen (objectieve en subjectieve optometrie) en onderzoek van

de gezichtsfunctie omvat, met behulp van specifieke apparaten, dit alles onder hun aansprakelijkheid voor beroepsfouten. En dit zijn volgens Grandvision nu net de handelingen die hun krachtens het reeds aangehaalde arrest van het hof van cassatie zijn verboden.

28. De beroepsvereniging stelt daarentegen, dat het arrest Bouchoucha⁹ bij analogie moet worden toegepast; hieruit volgt dat bij gebreke van harmonisatie van de nationale wettelijke regelingen betreffende de geneeskunde en medische handelingen, de lidstaat een paramedische werkzaamheid kan voorbehouden aan de houders van een artsdiploma. Volgens haar staat het krachtens dit beginsel aan de lidstaten, om te bepalen welke handelingen in verband met het menselijk gezichtsvermogen uitsluitend door oogartsen mogen worden verricht. Haars inziens volgt deze oplossing uit het algemeen beginsel, dat de lidstaten, bij gebreke van een harmonisatie op communautair niveau, vrij zijn om de uitoefening van een werkzaamheid op hun grondgebied te regelen. Deze vrijheid is alleen beperkt door de verplichting daarbij niet te discrimineren tussen eigen onderdanen en onderdanen van andere lidstaten. De beroepsvereniging is het er niet mee eens, dat de door Grandvision aangehaalde arresten, en in het bijzonder het arrest Kraus, reeds aangehaald, een ommekeer in de rechtspraak zouden betekenen, want laatstgenoemd arrest heeft geen algemene draagwijdte en is niet van toepassing op het vlak van de volksgezondheid en de uitoefening van de geneeskunde.

29. Onder verwijzing naar het arrest De Castro Freitas en Escallier¹⁰, brengt Grandvision hiertegen in, dat de beroeps-

8 — Arresten van 15 december 1995, Bosman (C-415/93, Jurispr. blz. I-4921); 9 maart 1999, Centros (C-212/97, Jurispr. blz. I-1459), en 31 maart 1993, Kraus (C-19/92, Jurispr. blz. I-1663).

9 — Arrest van 3 oktober 1990 (C-61/89, Jurispr. blz. I-3551).

10 — Arrest van 29 oktober 1998 (C-193/97 en C-194/97, Jurispr. blz. I-6747).

vereniging het reeds aangehaalde arrest Bouchoucha verkeerd heeft geïnterpreteerd, aangezien de lidstaat, zelfs bij gebreke van harmonisatie van de nationale wettelijke regelingen, de uitoefening van een beroep op zijn grondgebied slechts kan regelen met inachtneming van de door het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden. Volgens haar oefent de lidstaat zijn bevoegdheden dus uit binnen de in het arrest Kraus vastgestelde grenzen, wat meebrengt dat het arrest Bouchoucha achterhaald is.

30. Subsidiair doet de beroepsvereniging gelden, dat de Belgische wetgeving aan de door de tegenpartij aangevoerde voorwaarden voldoet. Volgens haar is de Belgische wetgeving gerechtvaardigd door een algemeen belang van bescherming van de gezondheid, wat een basisdoelstelling van het Verdrag is. Door de litigieuze onderzoeken van het gezichtsvermogen aan artsen-specialisten toe te vertrouwen, slaagt de Belgische Staat er haars inziens in een hoog niveau van bescherming van de gezondheid te waarborgen. De regeling is evenredig en geschikt om het beoogde doel te bereiken. Het doel van bescherming van de volksgezondheid kan niet worden bereikt door minder ingrijpende maatregelen, bijvoorbeeld door dergelijke onderzoeken toe te vertrouwen aan personen met een beperktere opleiding.

31. De Commissie beklemtoont, onder verwijzing naar het arrest Reisebüro Broede¹¹, dat bij gebreke van specifieke communautaire regels terzake, elke lidstaat vrij is om de uitoefening van een beroep op zijn

grondgebied te regelen. Onder verwijzing naar het reeds aangehaalde arrest Bouchoucha, stelt zij, dat deze vrijheid de bevoegdheid omvat te bepalen welke handelingen uitsluitend door artsen mogen worden verricht, aangezien er geen enkele communautaire definitie van medische werkzaamheden bestaat.

32. De Commissie meent evenwel, dat de Belgische regeling, krachtens welke uitsluitend geneesheren-specialisten oogheelkundige onderzoeken die een diagnose inhouden, mogen verrichten, een belemmering kan vormen voor opticiens die uit andere lidstaten komen, waar zij wél het recht hebben om deze onderzoeken te verrichten. Hoewel de Belgische regeling gerechtvaardigd is door een belang van bescherming van de volksgezondheid, is zij haars inziens dus slechts in overeenstemming met het gemeenschapsrecht indien zij voldoet aan de vier in het reeds aangehaalde arrest Gebhard gestelde voorwaarden, wat in casu het geval is. Nogmaals onder verwijzing naar het reeds aangehaalde arrest Reisebüro Broede, beklemtoont de Commissie in het bijzonder, dat het feit dat bepaalde lidstaten minder strenge regels opleggen, niet automatisch betekent dat de strengere regels die in een andere lidstaat gelden, onevenredig zijn. Net als de beroepsvereniging, concludeert de Commissie, dat artikel 52 van het Verdrag zich niet verzet tegen de betrokken regeling.

b) Beoordeling

33. De beroepsvereniging en het Koninkrijk België verwijzen terecht naar het arrest Bouchoucha.

¹¹ — Arrest van 12 december 1996 (C-3/95, Jurispr. blz. I-6511).

34. Dat de betrokkene in die zaak de nationaliteit had van de lidstaat waar hij de werkzaamheid van osteopaat wenste uit te oefenen op basis van een in een andere lidstaat behaald diploma, doet geen afbreuk aan het beginsel dat het Hof in dat arrest heeft gesteld, namelijk:

„dat waar een communautaire definitie van medische werkzaamheden ontbreekt, de omschrijving van de handelingen die uitsluitend door leden van de medische stand mogen worden verricht, in beginsel tot de bevoegdheid van de lidstaten behoort. Bij gebreke van een communautaire regeling van de beroepswerkzaamheid van osteopaat is elke lidstaat dus vrij, de uitoefening van die werkzaamheid op zijn grondgebied te reglementeren, mits hij daarbij niet discrimineert tussen eigen onderdanen en onderdanen van andere lidstaten”.

35. Welnu, de werkzaamheid van opticiens is niet op gemeenschapsniveau geregeld.

36. Vervolgens zij opgemerkt, dat het Hof in het reeds aangehaalde arrest Bouchoucha zich ertoe heeft beperkt voormeld beginsel te stellen, en het verder niet heeft onderzocht of de beslissing de werkzaamheid van osteopaat aan artsen voor te behouden, gerechtvaardigd was door dwingende vereisten in verband met de bescherming van de volksgezondheid, en of zij geschikt was om het nagestreefde doel te waarborgen en

niet verder ging dan noodzakelijk was om dat te bereiken.

37. Aan deze vrijheid waarover elke lidstaat beschikt om de uitoefening van het betrokken beroep te regelen, verbindt het Hof onmiddellijk de conclusie, „dat artikel 52 van het Verdrag zich er niet tegen verzet, dat een lidstaat een paramedische werkzaamheid, zoals met name osteopatie, voorbehoudt aan de houders van een diploma van doctor in de geneeskunde”.

38. Primair, geef ik het Hof in overweging in casu dezelfde redenering te volgen.

39. Bovendien ben ik van mening, dat uit uw arrest Peralta¹² een conclusie in dezelfde zin kan worden getrokken. Zoals het Hof heeft vastgesteld met betrekking tot de Italiaanse wettelijke regeling die in die zaak aan de orde was, heeft de thans onderzochte Belgische regeling „geen gevolgen voor de vrijheid van vestiging in de zin van artikel 52 EG-Verdrag”.¹³ Uitgaand van de formulering van punt 34 van het arrest Peralta kan worden vastgesteld, dat de beperkingen die de vennootschap Grandvision in haar werkzaamheid ondervindt, in beginsel niets anders zijn dan moeilijkheden welke „voortvloeien uit dispariteiten tussen de nationale wettelijke regelingen, bijvoorbeeld op het gebied van

12 — Arrest van 14 juli 1994 (C-379/92, Jurispr. blz. I-3453).

13 — Arrest Peralta, reeds aangehaald.

lonen, sociale lasten of het belastingstelsel".¹⁴

40. Ook geldt de wettelijke regeling die aan de orde is, net als een winkelsluitingsregeling op zon- en feestdagen, „voor alle marktdeelnemers die op het nationale grondgebied activiteiten ontplooiën, heeft zij overigens niet tot doel, de vestigingsvoorwaarden voor de betrokken ondernemingen te regelen, [...] en zijn de beperkingen die zij voor de vrijheid van vestiging teweeg zou kunnen brengen, zo onzeker en indirect, dat van de daarin vervatte verplichting niet kan worden gezegd, dat zij deze vrijheid belemmert”.¹⁵

41. Weliswaar is de werkzaamheid van opticiens in België misschien iets „minder aantrekkelijk”¹⁶ dan in het Verenigd Koninkrijk, maar Grandvision wordt door de betrokken beperking niet meer „belemmerd”¹⁷ dan de Belgische opticiens.

42. Ongetwijfeld zouden ook de Belgische opticiens de mogelijkheid willen hebben om de door de wetgeving van het Verenigd Koninkrijk toegelaten onderzoeken te verrichten, maar zij moeten zich aan de Belgische regeling houden.

14 — Arrest Peralta, reeds aangehaald.

15 — Arrest van 20 juni 1996, *Semeraro Casa Uno e.a.* (C-418/93-C-421/93, C-460/93-C-462/93, C-464/93, C-9/94-C-11/94, C-14/94, C-15/94, C-23/94, C-24/94 en C-332/94, *Jurispr.* blz. I-2975, punt 32).

16 — In de zin van het arrest Gebhard, reeds aangehaald.

17 — In de zin van het arrest Gebhard, reeds aangehaald.

43. Ten slotte zij nog opgemerkt, dat niet wordt beweerd dat Grandvision en haar niet-Belgisch personeel moeilijkheden hebben ondervonden om in België toegang te krijgen tot het beroep van opticien. Zoals het Hof in zijn arrest Graf¹⁸ heeft gesteld met betrekking tot het vrij verkeer van werknemers, moeten bepalingen die van invloed zijn op de toegang van werknemers tot de arbeidsmarkt, zonder onderscheid van toepassing zijn om belemmeringen van die vrijheid te kunnen vormen.

44. Mits de toegang tot een zelfstandig beroep geen moeilijkheden oplevert, moet degene die een dergelijk beroep uitoefent, net als de werknemer in loondienst, de wetgeving naleven van het land van onthaal die de uitoefening van het beroep regelt, ook al worden hierdoor lasten of beperkingen opgelegd die niet bestaan in het land van herkomst van de onderneming of de zelfstandige. Dit geldt niet alleen voor directe of indirecte belastingen, het aan de werknemers te betalen minimumloon, de maximum arbeidsduur, de verlofdagen of het verbod op zondag een winkel open te houden, maar ook voor de prestaties die ten behoeve van de klanten mogen worden verricht.

45. Subsidiair, dat wil zeggen voor het geval dat het Hof van oordeel zou zijn, dat een nationale regeling zoals die welke thans aan de orde is, toch als een belemmering van de vrijheid van vestiging moet worden beschouwd, moeten wij nog onderzoeken, of deze regeling gerechtvaardigd

18 — Arrest van 27 januari 2000 (C-190/98, *Jurispr.* blz. I-493, punt 23)

kan zijn in het licht van de in de rechtspraak van het Hof vastgestelde criteria.

instanties wordt aanvaard en de exacte draagwijdte ervan zelfs betwist wordt.

46. In de door Grandvision aangevoerde arresten Kraus en Gebhard, reeds aangehaald, is bepaald, dat nationale maatregelen die de uitoefening van de in het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden kunnen belemmeren of minder aantrekkelijk maken, aan vier voorwaarden moeten voldoen: zij moeten zonder discriminatie worden toegepast, zij moeten hun rechtvaardiging vinden in dwingende redenen van algemeen belang, zij moeten geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen, en zij mogen niet verder gaan dan nodig is voor het bereiken van dat doel.¹⁹

49. Het staat uiteraard niet aan mij, om de rechtspraak van het Belgische Hof van Cassatie te beoordelen, noch om een uitspraak te doen over de verschillende uitleggingen die in België zouden kunnen bestaan inzake de exacte draagwijdte van teksten van intern recht waarin de respectieve werkzaamheden van artsen en opticiens zijn afgebakend.

47. In casu betwisten noch de partijen in het geding, noch de Commissie, dat de betrokken regeling zonder onderscheid van toepassing is op alle opticiens die hun werkzaamheid op het Belgisch grondgebied verrichten, los van elke overweging van nationaliteit of woonplaats, dat wil zeggen op niet-discriminatoire wijze.

50. In het kader van de bevoegdheidsverdeling tussen de nationale en de communautaire rechter, dient het Hof enkel te antwoorden op de door de nationale rechter gestelde vraag, zodat deze in het bij hem aanhangige geschil een uitspraak kan doen in overeenstemming met het gemeenschapsrecht.

51. Het Hof dient er derhalve van uit te gaan, dat er in België een dwingende rechtsnorm bestaat waarvan de strekking deze is die door de nationale rechter in zijn eerste vraag is beschreven.

48. Grandvision betoogt evenwel, dat de litigieuze regeling niet kan worden gerechtvaardigd door overwegingen van bescherming van de volksgezondheid, met name omdat het aan de opticiens opgelegde verbod niet unaniem door de Belgische

52. Wat de rechtvaardiging van de betrokken regeling uit hoofde van dwingende redenen van algemeen belang betreft, lijdt het geen twijfel, dat een regeling inhoudende dat uitsluitend oogartsen bij hun patiënten onderzoeken mogen verrichten met behulp van geavanceerde instrumenten om de intraoculaire druk te meten, het gezichtsveld te bepalen of de toestand van

19 — Arresten Gebhard, reeds aangehaald, punt 37, en Kraus, reeds aangehaald, punt 32.

het netvlies te onderzoeken, dat wil zeggen onderzoeken gericht op het ontdekken van gebreken van het oog, de bescherming van de volksgezondheid tot doel heeft. Die regeling is ook geschikt om dit doel te bereiken.

53. Het staat niet aan het Hof een grondige studie te maken van de juiste aard van deze onderzoeken, om na te gaan of zij met evenveel waarborgen voor de patiënten ook door opticiens zouden kunnen worden verricht; wel moet het Hof er akte van nemen, dat volgens de Belgische wetgever het niveau van bescherming van de volksgezondheid dat hij wenste te waarborgen, vereiste dat deze onderzoeken uitsluitend door oogartsen mogen worden verricht.

54. Ook moet rekening worden gehouden met de bepaling van het Verdrag over de volksgezondheid, namelijk artikel 152 EG, ook al was op het ogenblik waarop de vervolgingen tegen Grandvision zijn ingesteld, de oude versie van deze bepaling, namelijk artikel 129 EG-Verdrag, nog van toepassing.

55. Krachtens lid 1 van dit artikel, wordt „bij de bepaling en de uitvoering van elk beleid en elk optreden van de Gemeenschap een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid verzekerd”, en „vormt het optreden van de Gemeenschap een aanvulling op het nationale beleid”.

56. Lid 4 van dit artikel bepaalt: „De Raad [...] draagt bij tot de verwezenlijking van de doelstellingen van dit artikel door:

[...]

- c) stimuleringsmaatregelen aan te nemen die gericht zijn op de bescherming en de verbetering van de menselijke gezondheid, *met uitsluiting van harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten.*”²⁰

57. Lid 5 van dit artikel bepaalt: „Bij het optreden van de Gemeenschap op het gebied van de volksgezondheid worden de verantwoordelijkheden van de lidstaten voor de organisatie en verstrekking van gezondheidsdiensten en geneeskundige verzorging volledig geëerbiedigd.”

58. Uit deze bepalingen volgt duidelijk dat de hoofdverantwoordelijkheid op het vlak van de volksgezondheid bij de lidstaten berust.

59. Reeds vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam heeft het Hof zelf herhaaldelijk verklaard, dat inzake

²⁰ — Cursivering van mij.

geneesmiddelen, fytofarmaceutische producten en bestrijdingsmiddelen de lidstaten vrij zijn te beslissen op welk niveau zij de bescherming van de gezondheid en het leven van personen willen waarborgen.²¹

60. Hetzelfde geldt zeker ook voor de geneeskundige verstrekkingen. Het Hof kan niet enerzijds stellen, dat de lidstaten bij uitsluiting bevoegd zijn om te bepalen op welk niveau zij de gezondheid van de burgers willen beschermen, en hun anderzijds dit recht ontzeggen zodra blijkt dat een aantal andere lidstaten (voorzover dit is bewezen) genoegzaam neemt met een minder hoog niveau van bescherming.

61. Evenmin staat het aan het Hof, om via omwegen een harmonisatie door te voeren van de nationale wettelijke regelingen betreffende het medisch beroep en het beroep van opticiens, op basis van de louter vaststelling dat een meerderheid van lidstaten een minder strenge regeling zou toepassen, en dat de Belgische regeling dus „niet nodig” zou zijn (in de zin van het arrest Gebhard) om het beoogde doel te bereiken, of dat zij het evenredigheidsbeginsel schendt.

62. In punt 42 van het reeds aangehaalde arrest Reisebüro Broede heeft het Hof inderdaad verklaard, dat „het feit dat in de ene lidstaat minder strikte bepalingen

gelden dan in een andere, niet betekent, dat de in deze laatste geldende bepalingen onevenredig zijn en derhalve onverenigbaar met het gemeenschapsrecht (zie arrest van 10 mei 1995, *Alpine Investments*, C-384/93, Jurispr. blz. I-1141, punt 51)”. In deze zaak ging het om de vraag, of de invordering langs gerechtelijke weg van schuldvorderingen van derden uitsluitend aan advocaten mocht worden voorbehouden.

63. Terloops zij eraan herinnerd, dat in het reeds aangehaalde arrest Peralta, het Hof dezelfde redenering heeft gevolgd betreffende een beweerde schending van het non-discriminatiebeginsel.

64. Wat de vraag betreft of de Belgische bepalingen evenredig zijn, zij nog opgemerkt, dat zij zeker niet tot gevolg hebben dat de Belgische of buitenlandse opticiens van hun broodwinning worden beroofd. Bovendien zijn er geen andere, minder strenge, oplossingen die de verwezenlijking van het door de Belgische wetgever beoogde doel garanderen.

65. Gelet op een en ander, geef ik het Hof in overweging de eerste prejudiciële vraag als volgt te beantwoorden:

„Artikel 52 van het Verdrag verzet zich niet tegen een regeling van een lidstaat, die aldus wordt uitgelegd of toegepast, dat aan de in die lidstaat gevestigde opticiens een

21 — Zie, bijvoorbeeld, arrest van 27 juni 1996, *Brandsma* (C-293/94, Jurispr. blz. I-3159).

verbod wordt opgelegd om in het kader van de correctie van louter optische gebreken van het gezichtsvermogen, objectieve onderzoeken van het gezichtsvermogen te verrichten, dat wil zeggen anders dan door gebruik te maken van een methode waarbij de klant zelf de optische gebreken vaststelt waaraan hij lijdt en voor de aan te brengen correctie verantwoordelijk is.”

67. Grandvision betoogt, dat het verbod voor opticiens om de litigieuze onderzoeken te verrichten, tot gevolg heeft dat hun niet alleen het gebruik van de daartoe noodzakelijke apparaten wordt verboden, maar ook het bezit ervan, aangezien het loutere bezit van dergelijke apparaten voor de nationale rechter reeds een bewijs vormt van de onwettige uitoefening van de geneeskunde.

III — De tweede prejudiciële vraag

1. *Argumenten van betrokkenen*

66. In zijn tweede vraag heeft de verwijzende rechter het eveneens over „in andere lidstaten gevestigde opticiens”. Gelet op de elementen van de zaak, en om de nationale rechter te helpen om het juridisch probleem waarmee hij wordt geconfronteerd, in overeenstemming met het gemeenschapsrecht op te lossen, moet deze prejudiciële vraag aldus worden begrepen, dat de nationale rechter van het Hof wenst te vernemen, of het verbod voor een opticien die uit een lidstaat afkomstig is en in een andere lidstaat is gevestigd, om in de lidstaat van vestiging onderzoeken van het gezichtsvermogen te verrichten die daar onder de beoefening van de geneeskunde vallen en die noodzakelijkerwijs worden uitgevoerd met gespecialiseerde apparaten, een kwantitatieve invoerbepijking van dergelijke apparaten of een maatregel van gelijke werking uitmaakt, die krachtens artikel 30 van het Verdrag is verboden.

68. Door aan oogartsen het monopolie van het bezit en het gebruik van deze apparaten te verlenen, levert de Belgische regeling volgens haar een belemmering op voor de invoer daarvan.

69. Haars inziens is deze regeling strijdig met artikel 30 van het Verdrag, dat zich verzet tegen elke handelsregeling van de lidstaten die direct of indirect, daadwerkelijk of potentieel de intracommunautaire handel kan belemmeren.

70. Tot staving van haar redenering haalt Grandvision het arrest *Dassonville*²², en de arresten *Delattre*²³ en *Monteil en Samanni*²⁴ aan, betreffende het monopolie van de apothekers voor de verkoop van geneesmiddelen, waaruit zou voortvloeien

22 — Arrest van 11 juli 1974 (8/74, Jurispr. blz. 837).

23 — Arrest van 21 maart 1991 (C-369/88, Jurispr. blz. I-1487).

24 — Arrest van 21 maart 1991 (C-60/89, Jurispr. blz. I-1547).

dat dit monopolie een invoerbelemmering oplevert.

wijziging, artikel 30 EG), worden gerechtvaardigd door de noodzaak de volksgezondheid te beschermen.

71. Volgens Grandvision is het in dat verband zonder belang, dat de betwiste wettelijke regeling niet tot hoofddoel heeft het verkeer van goederen tussen de lidstaten te regelen, aangezien de verboden die zij omvat een invoerbelemmering opleveren, waarvan de gevolgen niet louter potentieel en eventueel zijn, maar concreet en actueel.

72. Grandvision betoogt verder, dat de beperkingen die uit de betwiste regeling voortvloeien, niet hun rechtvaardiging kunnen vinden in een belang van bescherming van de volksgezondheid, en dat zij duidelijk onevenredig zijn in het licht van het gestelde doel.

73. De beroepsvereniging stelt, dat het hoofdgeding een louter interne situatie betreft, die geen enkele weerslag heeft op de gemeenschappelijke markt. Zij betwist in het algemeen, dat de betwiste regeling het vrij verkeer van dergelijke apparaten kan belemmeren.

74. Waar bovendien het bestaan van een monopolie zoals dat van de apothekers de verkoop van ingevoerde producten inderdaad kan beïnvloeden, kan het evenwel, krachtens artikel 36 EG-Verdrag (thans, na

75. De Commissie van haar kant herinnert eraan, dat uit de rechtspraak van het Hof volgt, dat voor de invoer van goederen die slechts het accessorium is van een dienstverrichting, dezelfde regels gelden als voor de dienstverrichting. Volgens haar heeft het Hof met betrekking tot de levering van onderdelen in het kader van het onderhoud van voertuigen gesteld, dat „die levering geen doel op zich is, maar een accessoire van de dienstverrichting” en „als zodanig dus niet onder artikel 30 van het Verdrag valt”.²⁵

76. Dit zou ook het geval zijn in de door de nationale rechter beschreven situatie.

77. De Commissie geeft derhalve in overweging vast te stellen, dat in casu geen sprake is van een onverenigbaarheid met artikel 30 EG.

25 — Arrest van 5 oktober 1994, Van Schaik (C-55/93, Jurispr. blz. I-4837, punt 14). Zie, in dezelfde zin, maar ten gunste van het vrije verkeer van goederen, arrest van 23 oktober 1997, Commissie/Italië (C-158/94, Jurispr. blz. I-5789).

2. Beoordeling

78. Ik sluit mij aan bij de zienswijze van de Commissie.

79. Uit het door de Commissie aangehaalde arrest Van Schaik en het arrest Schindler²⁶ blijkt, dat de in- en uitvoer van goederen, uitsluitend met het oog op een „dienstverrichting” in de zin van artikel 60 EG-Verdrag (thans artikel 50 EG), niet los kunnen worden gezien van de activiteit waarmee zij in verband staan, en om die reden zijn onttrokken aan de regeling inzake het vrij verkeer van goederen.

80. Dit beginsel, dat blijkt uit de samenhang van de bepalingen betreffende het vrij verrichten van diensten en deze betreffende het vrij verkeer van goederen, geldt eveneens inzake de vrijheid van vestiging.

81. Dit beginsel is toegepast in het arrest Pfeiffer²⁷, waarin is gesteld, dat een nationale regeling slechts strijdig is met artikel 30 van het Verdrag, „indien en voorzover [zij] voor het vrij verkeer van goederen tussen lidstaten andere beperkende gevolgen heeft dan die welke indirect uit

de beperking van de vrijheid van vestiging voortvloeien”.

82. De onderhavige zaak bevat geen enkel element waaruit zou kunnen worden afgeleid, dat de bestreden nationale regeling, gesteld dat zij gevolgen teweegbrengt die het vrij verkeer van goederen tussen lidstaten beperken, andere belemmeringen doet ontstaan dan die welke verband houden met de eventuele beperkingen van de vrijheid van vestiging.

83. Zonder dat de gevolgen van de Belgische regeling voor het vrij verkeer van goederen moeten worden getoetst aan de bepalingen van de artikelen 30 en volgende van het Verdrag, moet bijgevolg het antwoord op de tweede prejudiciële vraag overeenkomen met het antwoord op de eerste vraag.

Wij geven derhalve in overweging deze tweede vraag als volgt te beantwoorden:

„Artikel 30 van het Verdrag moet aldus worden uitgelegd, dat het zich niet verzet tegen een regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is.”

26 — Arrest van 24 maart 1994 (C-275/92, Jurispr. blz. I-1039, punten 22-24, 37 en 62).

27 — Arrest van 11 mei 1999 (C-255/97, Jurispr. blz. I-2835, punt 26).

Conclusie

Gelet op een en ander, geef ik het Hof in overweging de door de rechtbank van eerste aanleg te Brussel gestelde vragen als volgt te beantwoorden:

- „1) Artikel 52 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 43 EG) verzet zich niet tegen een regeling van een lidstaat, die aldus wordt uitgelegd of toegepast, dat aan de in die lidstaat gevestigde opticiens een verbod wordt opgelegd om in het kader van de correctie van louter optische gebreken van het gezichtsvermogen, objectieve onderzoeken van het gezichtsvermogen te verrichten, dat wil zeggen anders dan door gebruik te maken van een methode waarbij de klant zelf de optische gebreken vaststelt waaraan hij lijdt en voor de aan te brengen correctie verantwoordelijk is.

- 2) Artikel 30 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 28 EG) moet aldus worden uitgelegd, dat het zich niet verzet tegen een regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is.”