FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT JEAN MISCHO

fremsat den 13. december 2001 [1]

1. I Østrig er udøvelsen af erhvervet som Heilpraktiker, således som dette erhverv er kendt i Tyskland, samt uddannelsen til Heilpraktiker og reklamering herfor forbudt. I tvisten i hovedsagen skal Oberster Gerichtshof (Østrig) (herefter »den nationale ret«) afgøre, hvorvidt disse forbud er i overensstemmelse med fællesskabsretten, og har derfor forelagt Domstolen to spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 43 EF og 49 EF samt af Rådets direktiv 92/51/EØF af 18. juni 1992 om anden generelle ordning for anerkendelse af erhvervsuddannelser til supplering af direktiv 89/48/EØF [2].

I — Relevante retsregler

Fællesskabsretten

2. Artikel 1 i direktiv 92/51 bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

e) »lovreguleret erhverv«: den eller de samlede lovregulerede erhvervsmæssige former for virksomhed, der udgør dette erhverv i en medlemsstat

f) »lovreguleret erhvervsmæssig virksomhed«: erhvervsmæssig virksomhed eller en form deraf, når der enten direkte eller indirekte ifølge love eller administrative bestemmelser kræves et uddannelsesbevis eller kursusbevis for i en medlemsstat at optage eller udøve denne virksomhed eller en form deraf [...]

[...]«

1 — Originalsprog: fransk.
2 — EFT L 209, s. 25.

3. Artikel 2 i direktiv 92/51, der er den eneste artikel i kapitel II, som har overskriften »Anvendelsesområde«, har følgende ordlyd:

»Dette direktiv gælder for enhver EF-statsborger, der ønsker at udøve et lovreguleret erhverv som selvstændig eller lønmodtager i et værtsland.

Dette direktiv gælder hverken for de erhverv, der er omfattet af et særligt direktiv, hvorved der mellem medlemsstaterne indføres en gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, eller for de erhverv, der er omfattet af et af de i bilag A anførte direktiver.

[...]«

4. Ifølge dets tredje betragtning har Rådets direktiv 93/16/EØF af 5. april 1993 om fremme af den frie bevægelighed for læger og gensidig anerkendelse af deres eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser[3] til formål at lette den faktiske udøvelse af retten til etablering og fri udveksling af tjenesteydelser på det lægelige område.

5. Til dette formål bestemmes det i direktivets artikel 2:

»Hver medlemsstat anerkender de eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser, der udstedes til medlemsstaternes statsborgere af de øvrige medlemsstater i overensstemmelse med artikel 23, og som er anført i artikel 3, ved at tildele dem den samme virkning på sit område for så vidt angår adgang til og udøvelse af virksomhed som læge, som de eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser, den selv udsteder.«

Østrigsk ret og tysk ret

6. I Østrig må uddannelsen til de former for virksomhed, der bl.a. er reguleret i lægeloven af 1984 (i dag Ärztegesetz, BGBl. nr. 169/1998) i henhold til § 1, stk. 1, i Ausbildungsvorbehaltsgesetz (loven om forbeholdte uddannelser) (BGBl. nr. 378/1996) udelukkende tilbydes af de i forbundslovene omhandlede institutioner.

7. Ifølge loven om forbeholdte uddannelser må andre personer eller institutioner ikke

3 — EFT L 165, s. 1.

tilbyde eller formidle de pågældende uddannelser. Forsøg herpå er strafbart. Reklamering betragtes som et sådant forsøg. Loven fastsætter bøder på op til 500 000 ATS. Det er ikke i loven udtrykkeligt fastsat som sanktion, at aftaler om uddannelse, der er indgået under tilsidesættelse af loven, er ugyldige.

8. Det fremgår af bemærkningerne til loven (150 BlgNR 20. GP, 24), at lovgivers formål med at indføre denne regel var at imødegå den virksomhed, der udøves af institutioner (navnlig fra Tyskland), som etablerer sig i Østrig og dér intensivt reklamerer for uddannelsen til Heilpraktiker (naturlæge), mens denne virksomhed ikke er lovlig efter østrigsk ret. I disse bemærkninger understreges det, at det var påtrængende nødvendigt med et lovindgreb, bl.a. af hensyn til beskyttelse af forbrugerne.

9. Den østrigske lægelovs § 2, stk. 2, bestemmer, at udøvelsen af erhvervet som læge omfatter enhver form for virksomhed, der er baseret på medicinsk-videnskabelige kundskaber, og som praktiseres direkte på eller indirekte for et menneske, herunder undersøgelser og behandling af fysiske eller psykiske sygdomme og lidelser.

10. Ifølge lægelovens § 3, stk. 1 og 4, må erhvervet kun udøves af læger.

11. I Tyskland er erhvervet som »Heilpraktiker« reguleret ved Heilpraktikergesetz (lov om Heilpraktikervirksomhed, herefter »HprG«) af 17. februar 1939 (RGBl. I, s. 251), som ændret ved lov af 2. marts 1974.

12. I henhold til HPrG's § 1, stk. 1, skal enhver, som ikke er indehaver af et eksamensbevis som læge, og som ønsker at udøve Heilpraktikervirksomhed, ansøge om autorisation hertil. Det fremgår af HPrG's § 1, stk. 2, at der ved virksomhed som Heilpraktiker forstås enhver faglig eller erhvervsmæssig virksomhed, der har til formål at fastslå, helbrede eller lindre sygdomme, lidelser eller fysiske skader hos mennesker.

13. I henhold til de relevante gennemførelsesbestemmelser til HPrG (gennemførelsesbekendtgørelsen af 18.2.1939, RGBl. I, s. 259) udstedes autorisationen til at udøve Heilpraktikervirksomhed til ansøgeren, medmindre han er omfattet af de i bekendtgørelsen nævnte forbud. Navnlig meddeles autorisationen ikke til ansøgere, som endnu ikke er fyldt 25 år, eller som ikke kan dokumentere at have bestået folkeskolens afgangsprøve. Autorisation meddeles heller ikke, såfremt sundhedsmyndighedernes

undersøgelse af ansøgerens kundskaber og færdigheder viser, at hans udøvelse af Heilpraktikervirksomhed kan udgøre en fare for den offentlige sundhed.

II — De faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

14. Deutsche Paracelsus Schulen für Naturheilverfahren GmbH (herefter »Deutsche Paracelsus Schulen«) er en tysk virksomhed, der i ca. 20 år har tilbudt uddannelse til Heilpraktiker. Virksomheden er ligeledes etableret i Østrig, hvor den i ca. ti år har arrangeret kurser. Deltagere i de kurser, virksomheden tilbyder, hverves bl.a gennem annoncer i aviser.

15. I januar 1996 henvendte Kurt Gräbner, der er østrigsk statsborger med bopæl i Østrig, sig på grundlag af en sådan annonce til Deutsche Paracelsus Schulen, som tilsendte ham informationsmateriale samt en tilmeldingsformular. Den pågældende formular gav mulighed for at søge optagelse på de to første moduler (I og II) af Heilpraktikeruddannelsen. Formularen gav for hvert enkelt af disse moduler nærmere oplysninger om undervisningen samt om det uddannelsesprogram pr. video, som virksomheden ligeledes tilbød. Formularen indeholdt tillige følgende meddelelse: »Vi gør Dem opmærksom på, at Heilpratikererhvervet ikke må udøves i Østrig [...] Heilpraktikereksamen skal aflægges i Tyskland.«

16. Kurt Gräbner underskrev den 20. februar 1996 en aftale om de to første moduler af uddannelsen og bad om at få tilsendt videobåndene til den praktiske del. Den samlede pris beløb sig til 90 390 ATS, herunder indskrivningsgebyr og 18 000 ATS for videobåndene.

17. Kurt Gräbner henvendte sig ikke igen til Deutsche Paracelsus Schulen. Han påberåbte sig heller ikke sin fortrydelsesret inden for den fastsatte frist på en uge og har aldrig skriftligt opsagt de aftaler, han havde indgået.

18. Deutsche Paracelsus Schulen nedlagde ved de østrigske domstole påstand om betaling af 90 390 ATS i henhold til den aftale om uddannelse til Heilpraktiker, der var indgået med Kurt Gräbner. Deutsche Paracelsus Schulen gjorde gældende, at det måtte være muligt at reklamere for en uddannelse til et erhverv, hvis udøvelse ikke er tilladt i Østrig, og at Heilpraktikeruddannelsen, på trods af loven om forbeholdte uddannelser, burde være tilladt i denne medlemsstat. Sagsøgeren gjorde navnlig gældende, at enhver anden fortolkning af denne lov ville være i strid med fællesskabsretten, navnlig med retten til fri udveksling af tjenesteydelser.

19. Kurt Gräbner gjorde for de østrigske domstole bl.a. gældende, at den pågæl-

dende aftale var ugyldig, idet den var i strid med loven om forbeholdte uddannelser.

20. Bezirksgericht Linz-Land (Østrig) dømte som første instans ved dom af 29. januar 1999 Kurt Gräbner til at betale de 90 390 ATS.

21. Appelinstansen, Landesgericht Linz (Østrig), stadfæstede dommen ved dom af 26. maj 1999, men tillod, at der kunne iværksættes revisionsanke til Oberster Gerichtshof.

22. I forelæggelseskendelsen anfører denne ret, at i medfør af dens retspraksis er en aftale, som strider mod et lovbestemt forbud, ugyldig, ikke blot når denne retsvirkning udtrykkeligt er foreskrevet i loven, men også, når formålet med forbuddet gør det bydende nødvendigt, at retshandelen er ugyldig. Denne retsinstans finder navnlig, at formålet med loven om forbeholdte uddannelser medfører, at aftalen i hovedsagen er ugyldig. Den stiller imidlertid spørgsmålstegn ved, hvorvidt den pågældende østrigske lovgivning er forenelig med fællesskabsretten.

III — De præjudicielle spørgsmål

23. Herefter har den nationale ret ved kendelse af 13. juli 2000 besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende to præjudicielle spørgsmål:

»1) Kan en medlemsstat fortsat — navnlig efter udstedelsen af andet generelle anerkendelsesdirektiv 92/51/EØF — bestemme, at paramedicinsk virksomhed, som f.eks. virksomhed som Heilpraktiker ifølge den tyske Heilpraktikergesetz, RGBl. I, 251/1939, i den gældende affattelse, skal være forbeholdt personer, der er indehavere af et eksamensbevis som læge, eller er især artikel 43 EF (tidligere EF-traktatens artikel 52) om etableringsfriheden og artikel 50 EF (tidligere EF-traktatens artikel 60) om fri udveksling af tjenesteydelser nu til hinder herfor?

2) Er de nævnte fællesskabsretlige regler til hinder for nationale bestemmelser, hvorefter uddannelsen til forskellige former for virksomhed, som er reguleret af retsforskrifter på sundhedsvæsenets område, er forbeholdt de hertil bestemte institutioner, og hvorefter det er forbudt andre personer eller institutioner at tilbyde eller formidle sådanne

uddannelser og at reklamere for dem, selv om denne uddannelse kun vedrører delområder af lægegerningen?«

IV — Vurdering

Det første præjudicielle spørgsmål

24. Med det første spørgsmål ønsker den nationale ret nærmere bestemt oplyst, om en national lovgivning, der forbeholder udøvelsen af Heilpraktikererhvervet for personer, der er indehavere af et eksamensbevis som læge, er forenelig med fællesskabsretten.

25. Den nationale ret erklærer, at den er bekendt med dommen af 3. oktober 1990 i Bouchoucha-sagen [4]. Denne dom vedrørte et problem, der stort set er identisk med det, der gør sig gældende i den foreliggende sag, for så vidt som det ligeledes drejede sig om et paramedicinsk erhverv. Domstolen fastslog i dommen, at »der ikke er vedtaget en fælles definition af lægevirksomhed, og at afgrænsningen af de handlinger, der er forbeholdt læger, derfor principielt hører under medlemsstaternes kompetence. Det følger heraf, at når der ikke er udstedt fællesskabsbestemmelser om erhvervsmæssig praktisering af osteopati, *kan hver medlemsstat frit regulere udøvelsen af denne virksomhed på sit eget område, når det sker uden forskelsbehandling* [5] mellem statens egne og andre medlemsstaters statsborgere« [6].

26. Domstolen fastslog i domskonklusionen i samme dom, at »[n]år der ikke er foretaget en harmonisering på fællesskabsplan med hensyn til virksomhed, der udelukkende henhører under udøvelse af lægegerning, er EØF-traktatens artikel 52 ikke til hinder for, at en medlemsstat forbeholder udøvelsen af paramedicinsk virksomhed, som f.eks. osteopati, for personer, der er indehavere af et eksamensbevis som læge«.

27. Til støtte for dette ræsonnement, der er baseret på ordlyden af EF-traktatens artikel 52 (efter ændring nu artikel 43 EF), kan man ligeledes citere artikel 46, stk. 1, EF, hvorefter bestemmelserne i det kapitel af traktaten, der vedrører fri etableringsret og de forholdsregler, der træffes i medfør heraf »*[ikke udelukker]* [7] anvendelse af love eller administrativt fastsatte bestemmelser, der indeholder *særlige regler for fremmede statsborgere, og som er begrundet i hensynet til [...] den offentlige sundhed*« [8].

28. Det er efter min mening muligt — modsætningsvis — at udlede af denne

4 — Sag C-61/89, Sml. I, s. 3551.

5 — Min fremhævelse.

6 — Dommens præmis 12.

7 — Min fremhævelse.

8 — Min fremhævelse.

bestemmelse, at en lovgivning, der er vedtaget med det formål at beskytte den offentlige sundhed, og som finder anvendelse uden forskel på samtlige personer, der er etableret eller ønsker at etablere sig på en medlemsstats område, ikke skal begrundes. Dette foregriber ganske vist ikke en sagsøgers ret til at rejse spørgsmålet om begrundelsen for en lovgivning ved at forsøge at bevise, at den pågældende lovgivning udgør en skjult forskelsbehandling, fordi den i realiteten gør det umuligt eller yderst vanskeligt for udenlandske statsborgere at etablere sig. Men det er vanskeligt at se, hvorledes en sådan opfattelse kan trænge igennem i en sag som den foreliggende, hvor udøvelsen af den samme virksomhed ligeledes er forbudt for landets egne statsborgere.

29. Der skal i øvrigt ligeledes henvises til artikel 47, stk. 3, EF, der, skønt Domstolen ikke udtrykkeligt har citeret den, er underforstået i hele den argumentation, Domstolen har lagt til grund for Bouchoucha-dommen. Af denne bestemmelse fremgår følgende: »For så vidt angår udøvelse af lægegerning eller lignende virksomhed eller af farmaceutisk virksomhed, forudsætter den gradvise ophævelse af restriktionerne en samordning af de betingelser, der er opstillet af de forskellige medlemsstater for udøvelse af sådanne erhverv.«

30. Det følger heraf, at der for den gradvise ophævelse af restriktioner inden for lægegerningen eller lignende virksomhed eller af farmaceutisk virksomhed er fastsat en betingelse, der ikke gælder for andre erhvervsområder.

31. Alt dette giver mig anledning til at fastslå, at Bouchoucha-dommen udgør et holdbart grundlag for en løsningen af det problem, som vi skal tage stilling til.

32. Den nationale ret stiller imidlertid spørgsmålstegn ved, hvorvidt direktiv 92/51, der først blev udstedt efter afgørelsen i Bouchoucha-sagen, eller en anden fællesskabsretlig regel ikke har ændret retsstillingen på dette område.

33. I denne henseende finder Deutsche Paracelsus Schulen, at direktiv 92/51 finder anvendelse på Heilpraktikererhvervet, og at det følger heraf, at en Heilpraktiker, der har ret til at udøve virksomhed i én medlemsstat, ligeledes har ret hertil i enhver anden medlemsstat.

34. Som Kurt Gräbner, den østrigske regering, Det Forenede Kongeriges regering samt Kommissionen mener jeg imidlertid, at en omhyggelig gennemgang af direktiv 92/51 viser, at dette direktiv ikke har nogen betydning for afgørelsen af tvisten i hovedsagen.

35. Som det fremgår af artikel 2 i direktiv 92/51, gælder »[dette direktiv] for enhver EF-statsborger, der ønsker at udøve et

lovreguleret erhverv [9] som selvstændig eller lønmodtager i et værtsland«. Men som det er anført i deres indlæg, er Heilpraktikererhvervet ikke et lovreguleret erhverv i Østrig, som er værtsmedlemsstaten. Her er erhvervet ganske enkelt forbudt. Direktiv 92/51 finder således ikke anvendelse på det problem, vi her står over for.

36. Deutsche Paracelsus Schulen finder imidlertid, at fællesskabsretten ikke kender til begrebet »forbudte erhverv«, men udelukkende begreberne lovregulerede erhverv og ikke-lovregulerede erhverv. Eftersom der i Østrig findes en regulering af Heilpraktikererhvervet, selv om denne regulering har form af et forbud, bør dette erhverv anses for at være et reguleret erhverv i den i direktiv 92/51 omhandlede betydning.

37. Jeg mener ikke, at dette argument kan tages til følge.

38. Begrebet »lovreguleret erhverv« er i artikel 1, litra e), i direktiv 92/51 defineret som »den eller de samlede lovregulerede erhvervsmæssige former for virksomhed, der udgør dette erhverv i en medlemsstat«.

39. Begrebet »lovreguleret erhvervsmæssig virksomhed« er derefter i artikel 1, litra f), i direktiv 92/51 defineret som »erhvervsmæssig virksomhed eller en form deraf, når der enten direkte eller indirekte ifølge love eller administrative bestemmelser kræves et uddannelsesbevis eller et kursusbevis for i en medlemsstat at optage eller udøve denne virksomhed eller en form deraf [...]«.

40. I forbindelse med fortolkningen af stort set identiske bestemmelser i Rådets direktiv 89/48/EØF af 21. december 1988 om indførelse af en generel ordning for gensidig anerkendelse af eksamensbeviser for erhvervskompetencegivende videregående uddannelser af mindst tre års varighed [10] har Domstolen endvidere haft lejlighed til at fastslå, at »der foreligger et lovreguleret erhverv, når betingelserne for at få adgang til eller udøve dette erhverv enten direkte eller indirekte er fastlagt i bestemmelser af retlig karakter, det være sig love eller administrative bestemmelser« [11].

41. Det fremgår af disse definitioner, at et lovreguleret erhverv er et erhverv, der først og fremmest er tilladt, men som, hvad angår adgangen hertil eller udøvelsen heraf, er underlagt betingelser, der er fastsat af

9 — Min fremhævelse.

10 — EFT 1989 L 19, s. 16.

11 — Dom af 8.7.1999, sag C-234/97, Fernández de Bobadilla, Sml. I, s. 4773, præmis 16. Jf. ligeledes dom af 1.2.1996, sag C-164/94, Aranitis, Sml. I, s. 135, præmis 18.

medlemsstaternes myndigheder. Et forbudt erhverv er således ikke et lovreguleret erhverv i den i direktiv 92/51 omhandlede betydning.

42. I øvrigt synes den konklusion, som Deutsche Paracelsus Schulen drager af, at direktiv 92/51 efter deres opfattelse finder anvendelse på Heilpraktikererhvervet, og hvorefter en Heilpraktiker, der har tilladelse til at udøve virksomhed i en medlemsstat, ligeledes bør have ret hertil i alle andre medlemsstater, at være i strid med formålet med de fællesskabsbestemmelser om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser, som direktiv 92/51 udgør en del af.

43. Formålet med disse bestemmelser er, at en medlemsstat anerkender de kvalifikationsbeviser, der er udstedt af en anden medlemsstat, og som svarer til dem, medlemsstaten selv udsteder. Herom vidner f.eks. anden betragtning til direktiv 92/51, hvori det hedder, at »[...]de værtslande, i hvilke et bestemt erhverv er lovreguleret, skal derfor tage hensyn til de kvalifikationer, der er erhvervet i en anden medlemsstat, og vurdere, om de svarer til de kvalifikationer, som landet selv kræver«.

44. Fællesskabslovgivningen om gensidig anerkendelse er således uadskilleligt forbundet med, at der ved denne anerkendelse sker en respekt af de kvalifikationsbeviser, der er udstedt af medlemsstaterne, samtidig med at der kræves den samme respekt, i form af en anerkendelse af *tilsvarende* beviser, af en medlemsstat over for en anden. Men at en medlemsstat skulle være forpligtet til på sit område at tillade udøvelsen af en virksomhed, som den selv har fundet det nødvendigt at forbyde, synes at være i diametral modstrid med denne idé om respekt, der er særlig for bestemmelserne om gensidig anerkendelse.

45. Jeg skal for alle eventualiteters skyld yderligere tilføje, at selv om — hypotetisk set — Heilpraktikererhvervet i Tyskland måtte anses for »lovreguleret« i Østrig i den forstand, at denne form for virksomhed i Østrig er omfattet af de former for virksomhed, der hører under lægegerningen, må man alligevel konkludere, at direktiv 92/51 ikke finder anvendelse.

46. Den gensidige anerkendelse af eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser for læger er nemlig reguleret af Rådets direktiv 93/16/EØF af 5. april 1993 om fremme af den frie bevægelighed for læger og gensidig anerkendelse af deres eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser [12]. Derved falder dette område uden for anvendelsesområdet for direktiv 92/51, idet dette direktiv i medfør af dets artikel 2, stk. 2, »[hverken] gælder for de erhverv, der er omfattet af et særligt direktiv, hvorved der mellem medlemsstaterne indføres en gensidig anerkendelse af eksamensbeviser [...]«.

12 — EFT L 165, s. 1.

47. Det fremgår således af ovenstående, at direktiv 92/51 ikke finder anvendelse på det problem, vi her skal tage stilling til.

48. Ligeledes mener jeg ikke, at der er andre fællesskabsretlige regler, der er vedtaget efter denne dom, som kan ændre dette resultat. Alene direktiv 93/16 ville kunne påberåbes i denne sammenhæng. Det skal imidlertid fastslås, således som Kommissionen gør det, at denne sag ikke vedrører anerkendelsen af et eksamensbevis som læge. Herefter er dette direktiv uden relevans for den foreliggende diskussion.

49. Subsidiært gør Deutsche Paracelsus Schulen imidlertid gældende, at »såfremt det antages, at de underliggende omstændigheder i Bouchoucha-dommen foreligger (dvs. manglende harmonisering på fællesskabsplan med hensyn til virksomhed, der udelukkende henhører under udøvelse af lægegerningen«), må det i det mindste antages, at medlemsstaterne hindrer eller vanskeliggør den frie udveksling af tjenesteydelser alene derved, at de forbeholder læger visse former for virksomhed, der i en anden medlemsstat lovligt kan udøves af en person, der ikke er læge.

50. Under henvisning til dommen af 9. marts 1999 i Centros-sagen [13] gør Deutsche Paracelsus Schulen nærmere bestemt gældende, at nationale foranstaltninger, der hindrer eller vanskeliggør udøvelsen af de ved EF-traktaten sikrede grundlæggende friheder, kun er lovlige, hvis fire betingelser er opfyldt: Foranstaltningerne skal anvendes uden forskelsbehandling, de skal være begrundet i tvingende samfundsmæsssige hensyn, de skal være egnede til at sikre virkeliggørelsen af det formål, de forfølger, og de må ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå formålet.

51. Hvad skal man mene om dette argument?

52. Centros-dommen har på dette punkt blot gentaget Domstolens praksis fra dom af 31. marts 1993 i Kraus-sagen [14], af 30. november 1995 i Gebhard-sagen [15] og af 4. juli 2000 i Haim-sagen [16]. Disse domme er afsagt efter Bouchoucha-dommen.

53. Endvidere er disse fire betingelser gentaget i dommen af 1. februar 2001 i sagen Mac Quen m.fl. [17], der vedrørte en national lovgivning, der forbeholdt visse synsundersøgelser for øjenlæger og forbød, at optikere udførte disse undersøgelser. Der er

13 — Sag C-212/97, Sml. I, s. 1459.

14 — Sag C-19/92, Sml. I, s. 1663, præmis 32.
15 — Sag C-55/94, Sml. I, s. 4165, præmis 37.
16 — Sag C-424/97, Sml. I, s. 5123, præmis 57.
17 — Sag C-108/96, Sml. I, s. 837.

således tale om en situation, der minder om den i Bouchoucha-sagen og den i hovedsagen foreliggende. I dommen i sagen Mac Quen m.fl. understregede Domstolen først, at en af parterne i hovedsagen til støtte for sin opfattelse havde påberåbt sig, at Domstolen i Bouchoucha-dommen havde anerkendt, at når der ikke var udstedt fællesskabsbestemmelser om paramedicinsk virksomhed, kunne hver medlemsstat frit regulere udøvelsen af denne virksomhed på sit eget område, når det sker uden forskelsbehandling mellem statens egne og andre medlemsstaters statsborgere, og at de samme betragtninger måtte finde anvendelse i hovedsagen.

54. Domstolen fortsatte derefter på følgende måde:

»Selv om medlemsstaterne, når der ikke er foretaget en sådan harmonisering for den i hovedsagen omhandlede virksomhed, i princippet fortsat har kompetence til at fastsætte betingelserne for adgangen til eller udøvelsen af denne virksomhed, er de dog forpligtede til at udøve deres kompetence på dette område under iagttagelse af de grundlæggende friheder, som er sikret ved traktaten (jf. dom af 29.10.1998, forenede sager C-193/97 og C-194/97, De Castro Feritas og Escallier, Sml. I, s. 6747, præmis 23, og af 3.10.2000, sag C-58/98, Corsten, Sml. I, s. 7919, præmis 31).

I henhold til traktatens artikel 52, stk. 2, udøves etableringsfriheden på de vilkår, som i etableringslandets lovgivning er fastsat for landets egne statsborgere. Heraf følger, at når der i værtsmedlemsstaten er fastsat bestemmelser for adgangen til at optage en bestemt virksomhed eller for udøvelsen af den, skal statsborgere fra en anden medlemsstat, der ønsker at udøve den pågældende virksomhed, principielt opfylde disse bestemmelser (dom af 30.11.1995, sag C-55/94, Gebhard, Sml. I, s. 4156, præmis 36).

Det fremgår imidlertid af Domstolens praksis, at nationale foranstaltninger, der kan begrænse eller gøre udøvelsen af de ved traktaten sikrede grundlæggende friheder mindre attraktiv, kun kan være berettigede, hvis de opfylder fire betingelser [...]« [18].

55. Dette ræsonnement giver mig anledning til følgende bemærkninger. Det er ganske vist ubestrideligt, at medlemsstaterne skal udøve deres kompetence inden for området lægevirksomhed under overholdelse af de ved traktaten sikrede grundlæggende friheder, men det kan kun dreje sig om de grundlæggende friheder, således som de rent faktisk er sikret ved traktaten.

56. Traktaten fastsætter, at etableringsfriheden udøves »på de vilkår, som i etab-

18 — Præmis 24-26.

leringslandets lovgivning er fastsat for landets egne statsborgere«. For så vidt angår udøvelse af lægegerning eller lignende virksomhed eller af farmaceutisk virksomhed bestemmer artikel 47, stk. 3, EF endvidere, at den gradvise ophævelse af restriktionerne forudsætter en samordning af de betingelser, der er opstillet af de forskellige medlemsstater for udøvelse af sådanne erhverv.

57. Der kan således ikke ud over disse bestemmelser, der konkret definerer indholdet eller omfanget af den grundlæggende frihed, der er benævnt »etableringsretten«, *som traktaten skal sikre*, for lægegerningen eller lignende virksomhed gælde nogen uskreven regel, hvorefter enhver national lovgivning, der indeholder bestemmelser, der ikke findes i lovgivningen i den medlemsstat, hvor personer, der ønsker at flytte, kommer fra, ipso facto skaber en »restriktion«, og at denne kun kan accepteres, såfremt den er begrundet i »tvingende samfundsmæssige hensyn«. En sådan begrundelse bør følgelig ikke kunne kræves. Følgelig deler jeg den opfattelse, hvorefter artikel 43 EF er en bestemmelse, der forbyder direkte og indirekte forskelsbehandling, og følgelig ikke en bestemmelse, der i princippet forbyder hver medlemsstat at have en strengere lovgivning end lovgivningen i de øvrige medlemsstater og dermed pålægger medlemsstaten at begrunde denne »restriktion« [19]. En sådan lovgivning kunne i øvrigt vise sig at være mere liberal end lovgivningen i en anden medlemsstat, og hvis man fortsatte ræsonnementet, ville man komme til den konklusion, at kun den mest liberale lovgivning af alle ville være forenelig med traktaten. Men det er bestemt ikke denne form for automatisk harmonisering på grundlag af den mindste fællesnævner, der tilsigtes ved artikel 47, stk. 3, EF.

58. Men det må under alle omstændigheder antages, at selv om man i den foreliggende sag anvender de fire førnævnte betingelser, må det konkluderes, at Østrig lovligt kan forbeholde virksomhed henhørende under Heilpraktikererhvervet i Tyskland, for læger.

59. For det første har ingen af dem, der har afgivet indlæg, bestridt, at reglen om, at kun læger må udøve den pågældende virksomhed, finder anvendelse uafhængig af nationaliteten og etableringsmedlemsstaten for de personer, den anvendes på.

60. Hvad angår anden og tredje betingelse synes denne regel begrundet i et tvingende samfundsmæssigt hensyn, der vedrører beskyttelsen af den offentlige sundhed. Den er ligeledes egnet til at sikre gennemførelsen af dette mål. Der kan i denne henseende henvises til dommen i sagen Mac Quen m.fl., hvori der er foretaget følgende

19 — Hvad angår debatten om dette spørgsmål jf. navnlig P. Troberg, i Groeben-Thiesing-Ehlermann: *Kommentar zum EU-/EG-Vertrag*, Nomos, 5. udg., bind 1, s. 1331 ff.

analyse, der efter min mening helt kan overføres på det problem, vi her står over for:

»Vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger tvingende samfundsmæsssige hensyn, der kan begrunde den restriktion for etableringsretten, som følger af det omtvistede forbud, bemærkes, at hensynet til beskyttelsen af den offentlige sundhed er et af de hensyn, som i medfør af EF-traktatens artikel 56, stk. 1 (efter ændring nu artikel 46, stk. 1 EF), kan begrunde restriktioner, der følger af en særordning, som finder anvendelse på udenlandske statsborgere. Hensynet til beskyttelsen af den offentlige sundhed kan derfor i princippet også begrunde nationale bestemmelser, der, som det er tilfældet i den foreliggende sag, finder anvendelse uden forskel.

Betydningen af hensynet til beskyttelsen af sundheden understreges ligeledes af det forhold, at det i EF-traktatens artikel 3, litra o) [efter ændring nu artikel 3, stk. 1, litra p), EF] bestemmes, at Fællesskabets virke under de betingelser og i det tempo, som er foreskrevet i traktaten, skal bidrage til opnåelse af et højt sundhedsbeskyttelsesniveau.

Det kan herved anses for at være en passende foranstaltning til at sikre, at et højt sundhedsbeskyttelsesniveau opnås, at en medlemsstat vælger at forbeholde en faggruppe med særlige kvalifikationer, såsom øjenlæger, retten til ved hjælp af forfinede instrumenter at udføre en objektiv synsundersøgelse på deres patienter, hvorved det intraoculære tryk måles, synsfeltet fastlægges eller nethindens tilstand undersøges« [20].

61. Dette er nødvendigvis ligeledes tilfældet, når en medlemsstat forbeholder læger at udføre behandlinger, der i andre medlemsstater udføres af Heilpraktikere.

62. Endelig hvad angår den fjerde betingelse synes den østrigske regel ikke at gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det forfulgte mål, dvs. beskyttelsen af den offentlige sundhed.

63. Den omstændighed, at Tyskland anerkender Heilpraktikererhvervet, beviser ikke i sig selv, at den østrigske regel er uforholdsmæssig. Som Domstolen fastslog i dommen i sagen Mac Quen m.fl., skal det »[...] bemærkes, at det faktum, at der i en medlemsstat gælder mindre strenge regler end dem, som anvendes i en anden medlemsstat, ikke i sig selv indebærer, at reglerne i denne medlemsstat står i urimeligt forhold til det tilstræbte mål og derfor er uforenelige med fællesskabsretten (jf. dom af 10.5.1995, sag C-384/93, Alpine Investments, Sml. I, s. 1141, præmis 51, og af 12.12.1996, sag C-3/95, Reisebüro Broede, Sml. I, s. 6511, præmis 42).

20 — Dommen i sagen Mac Quen m.fl., præmis 28-30.

Den omstændighed, at en medlemsstat har valgt en beskyttelsesordning, der er forskellig fra den, en anden medlemsstat har indført, kan ikke alene have indvirkning på bedømmelsen af, om de herom fastsatte bestemmelser er nødvendige og forholdsmæssige (dom af 21.10.1999, sag C-67/98, Zenatti, Sml. I, s. 7289, præmis 34)« [21].

64. For det andet beviser den omstændighed, at østrigsk ret ifølge Deutsche Paracelsus Schulen på grundlag af en simpel erklæring tillader udøvelsen af adskillige former for virksomhed, der i vid forstand henhører under sundhedsområdet (f.eks. »bistand« til at opnå fysisk eller energetisk velvære, eller erhvervet som social- og livsrådgiver), heller ikke, at den østrigske regel er uforholdsmæssig. Det er ikke dokumenteret, at disse former for virksomhed i Østrig henhører under erhvervet som læge og i denne henseende skulle være sammenlignelig med de former for virksomhed, der udøves af en Heilpraktiker.

65. Tilsvarende kan Deutsche Paracelsus Schulens argument, hvorefter den uforholdsmæssige karakter fremgår af, at et stort antal patienter fra de områder i Østrig, der støder op til Tyskland, har adgang til Heilpraktiker-behandlinger i Bayern, uden at dette har haft nogen negativ indvirkning på den sundhedsmæssige tilstand i disse områder i forhold til resten af Østrig, ikke tages til følge.

66. Uanset at der er tale om en påstand fra Deutsche Paracelsus Schulen, til støtte for hvilken der ikke er fremført noget bevis og end ikke nogen konkrete oplysninger, kan det ikke antages, at en foranstaltning kun står i rimeligt forhold til formålet med beskyttelse af sundheden, hvis den beskytter befolkningen mod farer eller negative påvirkninger af sundhedstilstanden. En foranstaltning kan også være forholdsmæssig, hvis den tilfører beskyttelsen af befolkningens sundhed et positivt element såsom en supplerende garanti for sundheden, som den i den foreliggende sag, hvilket følger af kravet om, at visse behandlinger kun må udøves af personer med en uddannelse, der er mere vidtgående end Heilpraktikerens.

67. Af samme grund mener jeg ikke, at man kan kræve, således som Deutsche Paracelsus Schulen gør gældende, at en medlemsstat, i nærværende sag Østrig, i forbindelse med sine beslutninger skal tage hensyn til positive vurderinger, der er foretaget i en anden medlemsstat, her Tyskland, hvad angår Heilpraktikererhvervet. Det relevante spørgsmål er ikke, hvorvidt Heilpraktikerne opnår gode eller dårlige resultater, men om det er uforholdsmæssigt, hvis en medlemsstat i den offentlige sundheds interesse kræver, at udøvelsen af visse former for virksomhed forbeholdes personer, der har gennemført et lægestudium.

68. Formuleret på denne måde må dette spørgsmål efter min opfattelse besvares,

21 — Dommen i sagen Mac Quen m.fl., præmis 33 og 34.

som Kommissionen har foreslået, nemlig: »En mindre radikal foranstaltning end det generelle forbud mod udøvelse er ikke blevet påvist, hvorfor dette forbud må betragtes som en foranstaltning, der er nødvendig for at nå det tilstræbte mål. Proportionalitetsprincippet er overholdt.«

69. Jeg mener således, at forbuddet mod at udøve Heilpraktikererhvervet er forenelig med artikel 43 EF om etableringsfriheden. I øvrigt er der ingen grund til, at resultatet skulle være anderledes for så vidt angår artikel 49 EF om den frie udveksling af tjenesteydelser.

70. Følgelig foreslår jeg at besvare den nationale rets spørgsmål med, at artikel 43 EF og 49 EF ikke er til hinder for, at en medlemsstat forbeholder udøvelsen af en paramedicinsk virksomhed som Heilpraktikererhvervet, således som dette er defineret i den tyske lægelov, for indehavere af et eksamensbevis som læge.

Det andet præjudicielle spørgsmål

71. Med det andet spørgsmål ønsker den nationale ret oplyst, om fællesskabsretten er til hinder for, at en medlemsstat forbeholder uddannelsen til forskellige erhverv, som er reguleret af retsforskrifter på sundhedsområdet, for de hertil bestemte institutioner, og hvorefter andre personer eller institutioner ikke må tilbyde eller formidle sådanne uddannelser eller reklamere for dem, selv om denne uddannelse kun vedrører visse områder af lægegerningen. Den nationale ret ønsker således i det væsentlige oplyst, om en medlemsstat lovligt kan forbyde uddannelsen til Heilpraktiker på sit område samt reklamering for en sådan uddannelse.

72. Deutsche Paracelsus Schulen finder, at et sådant forbud er i strid med fællesskabsretten, mens Kurt Gräbner, den østrigske regering samt Det Forenede Kongeriges regering er af den modsatte opfattelse. Ifølge Kommissionen må der sondres mellem etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser. Mens forbuddet ifølge Kommissionen er foreneligt med artikel 43 EF, er det ikke foreneligt med artikel 49 EF.

73. Henset til, hvorledes dette spørgsmål er formuleret af den nationale ret, mener jeg, at det er hensigtsmæssigt at sondre mellem forbuddet mod at uddanne Heilpraktikere i Østrig og forbuddet mod at reklamere for denne uddannelse.

Forbuddet mod at uddanne Heilpraktikere i Østrig

74. Ifølge § 1 i den østrigske lov om forbeholdte uddannelser »må uddannelsen

til de erhverv, der er reguleret [...] i forbundsloven [...]der fastsætter betingelser for udøvelse og repræsentation af lægegerningen [...] udelukkende tilbydes af de i forbundslovene omhandlede institutioner. Andre personer eller institutioner må ikke tilbyde eller formidle de pågældende uddannelser [...]«.

75. Det fremgår af denne ordlyd, at forbuddet mod at uddanne Heilpraktikere er generelt i Østrig, og at forbuddet herefter må anses for at ramme såvel den uddannelse, der tilbydes af en institution eller et organ i en anden medlemsstat end Østrig, der ønsker at *etablere sig i Østrig*, som den uddannelse, der tilbydes af en enhed, der har sit hjemsted i en anden medlemsstat, og som *i Østrig* ønsker at *tilbyde en tjenesteydelse*, der har denne uddannelse som sin genstand. Det synes således hensigtsmæssigt, som Kommissionen foreslår, at behandle det af den nationale ret stillede spørgsmål i lyset af både etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser.

76. Hvad angår *etableringsfriheden* skal det på ny gentages, at det fremgår af artikel 43 EF, at etableringsfriheden »indebærer [...] adgang til at optage og udøve selvstændig erhvervsvirksomhed [...] på de vilkår, som i etableringslandets lovgivning er fastsat for landets egne statsborgere [...]«, og at det følger af artikel 46, stk. 1, EF, at en medlemsstat kun er forpligtet til at begrunde sin lovgivning, såfremt den anvender særlige regler for fremmede statsborgere. En privatperson kan højst forsøge at bevise, at en ordning, der finder anvendelse uden forskel, udgør en skjult forskelsbehandling.

77. Da det i den foreliggende sag endvidere drejer sig om en erhvervsuddannelse, skal der henvises til artikel 149, stk. 1, EF og artikel 150, stk. 1, EF, hvori der henholdsvis bestemmes, at »Fællesskabet bidrager til udviklingen af et højt uddannelsesniveau ved at fremme samarbejdet mellem medlemsstaterne og om nødvendigt at støtte og supplere disses indsats, *med fuld respekt for medlemsstaternes ansvar for undervisningsindholdet og opbygningen af uddannelsessystemerne*[22] [...]«, og at »Fællesskabet iværksætter en erhvervsuddannelsespolitik, der støtter og supplerer medlemsstaternes aktioner *med fuld respekt for, at ansvaret for undervisningsindholdet og tilrettelæggelsen af erhvervsuddannelserne ligger hos medlemsstaterne*«[23].

78. Stk. 4 i samme bestemmelser tilføjer henholdsvis, at »Rådet [vedtager] [...] tilskyndelsesforanstaltninger, men *uden at der er tale om nogen form for harmonisering af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser*«[24] og at »Rådet vedtager [...] foranstaltninger, som kan bidrage til virkeliggørelsen af de mål, der

22 — Min fremhævelse.
23 — Min fremhævelse.
24 — Min fremhævelse.

er anført i denne artikel, *men uden at der er tale om nogen form for harmonisering af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser*« [25].

79. Fællesskabsinstitutionerne kan således ikke vedtage foranstaltninger, der direkte har til formål at harmonisere indholdet af den undervisning eller erhvervsuddannelse, der tilbydes i en medlemsstat, eller at harmonisere opbygningen af deres uddannelsessystemer i almindelighed eller af deres erhvervsuddannelser i særdeleshed.

80. Jeg mener følgelig, at bestemmelserne om den frie etableringsret ikke kan fortolkes således, at de indirekte fratager artikel 149 EF og 150 EF deres betydning.

81. Dette ville være tilfældet, hvis Østrig var forpligtet til, på sit område, at give adgang for institutioner fra andre medlemsstater, som tilbyder en Heilpraktikeruddannelse. Det ville således blive yderst vanskeligt for Østrig at forbyde sine egne statsborgere at etablere institutioner, der tilbyder samme uddannelse. Under alle omstændigheder ville den kompetence, som Østrig i medfør af de nævnte bestemmelser har til frit at definere indholdet og opbygningen af de uddannelser, der tilbydes på landets område, derved blive anfægtet.

82. Men selv om der ses bort fra disse overvejelser, som er baseret på en ordlydsmæssig gennemgang, og hvis man således undersøger forbuddet i østrigsk lovgivning udelukkende ud fra Domstolens praksis, hvorefter nationale foranstaltninger, der kan begrænse eller vanskeliggøre udøvelsen af de ved traktaten sikrede grundlæggende friheder, herunder etableringsfriheden, skal opfylde de fire ovenfor nævnte betingelser, må forbuddet mod at uddanne Heilpraktikere, som det foreligger i Østrig, efter min mening godkendes som lovligt.

83. Deutsche Paracelsus Schulen mener ikke, at disse betingelser er opfyldt i den foreliggende sag. Det gøres navnlig gældende, at forbuddet mod at tilbyde en uddannelse kun kan anses for at være begrundet ud fra et tvingende samfundsmæssigt hensyn, hvis der er tale om en uddannelse, der er så skandaløs og (eller) farlig, at den skader den offentlige orden i en sådan grad, at det synes begrundet at »udrydde det onde fra roden«.

84. Jeg er enig med Deutsche Paracelsus Schulen i, at en forbud mod at uddanne Heilpraktikere ikke automatisk kan anses for at være begrundet i, at udøvelsen af Heilpraktikererhvervet er forbudt. I medfør af Domstolens praksis skal det fastslås, om uddannelsesforbuddet i sig selv er begrundet i tvingende samfundsmæssige hensyn.

25 — Min fremhævelse.

85. Jeg mener imidlertid, at det forholder sig således i den foreliggende sag. Jeg tilslutter mig Kommissionens opfattelse, hvorefter »forbuddet mod de omtvistede uddannelsescentre på østrigsk område synes begrundet, ikke blot henset til betragtninger vedrørende sundhedsmæssig forebyggelse, men ligeledes til hensynet til *lovgivningsmæssig kohærens over for forbrugerne og befolkningen som helhed*« [26].

86. Under retsmødet har Kommissionen yderligere understreget, at såfremt der frit kunne uddannes Heilpraktikere i Østrig, kunne dette medføre et incitament til ulovlig udøvelse af Heilpraktikererhvervet. Faktisk forekommer det mig begrundet at sige, at hvis Heilpraktikeruddannelsen frit blev tilbudt overalt i Østrig, mens udøvelsen af Heilpraktikererhvervet er forbudt i dette land, ville dette udgøre en kilde til forvirring, der kunne svække befolkningens sensibilitet over for forbuddet mod at udøve dette erhverv. De berørte personer kunne foranlediges til at mene, at »hvis jeg kan lære faget, kan der ikke ske så meget ved, at jeg udøver det«.

87. Herefter mener jeg, at er findes en selvstændig begrundelse for at forbyde Heilpraktikeruddannelsen, i den forstand at forbuddet tjener til at undgå, at forbuddet mod at udøve Heilpraktikererhvervet ikke mister sin troværdighed. Dette udgør efter min mening et tvingende samfundsmæssigt hensyn. Hvis et forbud som det, der gælder for udøvelsen af Heilpraktikererhvervet, er lovligt, kan man ikke fratage medlemsstaten muligheden for at gennemføre dette forbud konsekvent og troværdigt.

88. Som Kommissionen mener jeg ikke, at der er påvist nogen mindre indgribende foranstaltning end det generelle forbud mod etablering. Navnlig mener jeg, at den af uddannelsesinstitutionerne fremlagte præcisering, hvorefter Heilpraktikererhvervet ikke må udøves i Østrig, ikke ville gøre det muligt at undgå forvirringen. Denne skyldes faktisk modstriden mellem forbuddet mod at udøve Heilpraktikererhvervet på den ene side og tilladelsen til at lære faget på den anden side. Frem for at forhindre denne modstridende situation bringer den nævnte præcisering blot denne frem i lyset.

89. Jeg mener således ikke, at etableringsfriheden er krænket ved et forbud mod at uddanne Heilpraktikere, således som dette gælder i Østrig.

90. Hvad angår den *frie udveksling af tjenesteydelser* er Kommissionen af den opfattelse, »at et forbud mod at tilbyde en Heilpraktikeruddannelse *i udlandet* [27] og med henblik herpå at omdele en reklame, der oplyser forbrugeren om, at det ikke er

26 — Min fremhævelse.

27 — Min fremhævelse.

muligt at udøve det pågældende erhverv i Østrig, ikke synes at være en nødvendig foranstaltning, hverken i relation til den offentlige sundhed eller hensynet til forbrugerbeskyttelse: En sådan praksis tilsidesætter proportionalitetsprincippet og kan i sidste instans ikke betragtes som begrundet«.

91. Det fremgår imidlertid af ovenstående, at Kommissionen i forbindelse med sin argumentation om den frie udveksling af tjenesteydelser udtaler sig om muligheden for at reklamere i Østrig for en uddannelse til Heilpraktiker, der tilbydes i udlandet — et spørgsmål, som behandles nedenfor — snarere end om, hvorvidt fællesskabsretten er til hinder for, at en medlemsstat forbyder, at en institution, der er etableret i udlandet, på dens område kan tilbyde tjenesteydelser, hvis genstand er uddannelsen til Heilpraktiker.

92. Dette sidste spørgsmål fortjener imidlertid at blive behandlet under hensyntagen til ordlyden af det andet præjudicielle spørgsmål, der er forelagt af den nationale ret, hvorefter der anmodes om en behandling i lyset af artikel 43 EF *og* 49 EF, samt i lyset af de oplysninger, der er fremkommet under retsmødet, og hvorefter der kan afholdes kurser i Østrig i form af »omrejsende« seminarer.

93. Jeg mener imidlertid, at de fire betingelser, der ligeledes finder anvendelse i forbindelse med den frie udveksling af tjenesteydelser, er opfyldt for så vidt angår forbuddet mod, at institutioner beliggende uden for Østrig uddanner Heilpraktikere ved levering af tjenesteydelser i Østrig.

94. Den modstridende situation, der giver anledning til forvirring og således svækker sensibiliteten over for forbuddet mod at udøve Heilpraktikererhvervet, ville således opstå, når Heilpraktikeruddannelsen blev tilbudt på østrigsk område. Det har i denne henseende ingen betydning, om uddannelsen tilbydes af en institution i Østrig eller af en institution i en anden medlemsstat, der tilbyder uddannelsen i form af tjenesteydelser på østrigsk område.

95. Jeg mener således, at et forbud mod at uddanne Heilpraktikere, som det i Østrig foreliggende, ligeledes er lovligt i lyset af den frie udveksling af tjenesteydelser.

Forbuddet mod at reklamere for uddannelsen til Heilpraktiker

96. Med det andet spørgsmål ønsker den nationale ret ligeledes oplyst, hvorvidt artikel 43 EF og 49 EF er til hinder for et

som det i østrigsk lovgivning gældende forbud mod at reklamere for en uddannelse til Heilpraktiker.

97. Der skal indledningsvis tages stilling til rækkevidden af forbuddet mod at reklamere for en Heilpraktikeruddannelse.

98. Hvis udelukkende reklamering for en Heilpraktikeruddannelse, *der tilbydes i Østrig*, er forbudt, synes forbuddet hverken kritisabelt i lyset af artikel 43 EF eller i lyset af artikel 49 EF. Når uddannelsen til Heilpraktiker er forbudt i Østrig, er det kun logisk, at reklamering for denne forbudte uddannelse ligeledes er det. En sådan reklamering ville i øvrigt ikke give mening, for så vidt som den ville tiltrække folk til noget, der ikke måtte finde sted.

99. Et helt andet spørgsmål er efter min opfattelse, om reklamering for en uddannelse til Heilpraktiker, *der tilbydes i udlandet*, er forbudt i Østrig. På foranledning af Domstolen har den østrigske regering svaret, at den østrigske lov om forbeholdte uddannelser ikke er til hinder for en sådan reklamering.

100. Skønt det påhviler den nationale ret at fortolke den østrigske lovgivning i denne henseende, synes den østrigske regerings forklaring overbevisende. Faktisk forbyder loven utvetydigt, nemlig i § 1, stk. 2[28], reklamering for den virksomhed, som den forbyder i § 1, stk. 1. Imidlertid finder jeg det helt udelukket, at den østrigske lovgiver har kunnet have til hensigt at forbyde Heilpraktikeruddannelser, der tilbydes i udlandet.

101. Da reklamering for en Heilpraktikeruddannelse, der tilbydes i udlandet, åbenbart ikke er forbudt, opstår der ingen fællesskabsretlige spørgsmål.

102. Hvis derimod — rent hypotetisk — den nationale ret alligevel måtte nå frem til, at den østrigske lov forbyder reklamering i Østrig for Heilpraktikeruddannelsen, der tilbydes i udlandet, mener jeg, som Kommissionen, at et sådant forbud er i strid med artikel 49 EF.

103. En sådan reklamering kan hverken antages at true det østrigske sundhedssystem, eller — derved, at den hidrører fra udenlandske institutioner, der tilbyder

28 — Denne bestemmelse har følgende ordlyd: »Forsøg herpå er strafbart. Reklamering betragtes som et sådant forsøg.«

en uddannelse i udlandet — for alvor bidrage til forvirring hos befolkningen om forbuddet mod at udøve Heilpraktikererhvervet i Østrig.

104. Men i forbrugernes interesse mener jeg, at medlemsstaten har ret til at kræve, at det i reklamen præciseres, at Heilpraktikererhvervet ikke må udøves på dens område.

105. Følgelig foreslår jeg, at det andet spørgsmål besvares med, at artikel 43 EF og 49 EF ikke er til hinder for nationale bestemmelser, hvorefter en uddannelse, der tilbydes på medlemsstatens område til forskellige former for erhverv, som er reguleret af retsforskrifter på sundhedsområdet, er forbeholdt de hertil bestemte institutioner, og hvorefter andre personer eller institutioner ikke må tilbyde eller formidle sådanne uddannelser eller reklamere for dem, selv om denne uddannelse kun vedrører visse områder af lægegerningen. Derimod er artikel 49 EF til hinder for, at en medlemsstat forbyder reklamering for en sådan uddannelse, der tilbydes i en anden medlemsstat, forudsat at denne reklamering oplyser offentligheden om forbuddet mod at udøve det tilsvarende erhverv på førstnævnte medlemsstats område.

V — Forslag til afgørelse

106. I lyset af ovenstående foreslår jeg at svare den nationale ret som følger:

— Artikel 43 EF og 49 EF ikke er til hinder for, at en medlemsstat fastsætter bestemmelser om, at en paramedicinsk virksomhed som f.eks. Heilpraktikervirksomhed som omhandlet i den tyske Heilpraktikergesetz (RGBl. I, 251/1939) kun må udøves af personer, der er indehavere af et eksamensbevis som læge.

— Artikel 43 EF og 49 EF ikke er til hinder for nationale bestemmelser, hvorefter en uddannelse, der tilbydes på medlemsstatens område, til erhverv, der er reguleret af en ordning på sundhedsvæsenets område, kun må tilbydes af institutioner, der er godkendt hertil, og hvorefter andre personer og institutioner ikke må tilbyde eller formidle en sådan uddannelse eller reklamere for den, selv om uddannelsen kun vedrører nærmere angivne områder af lægegerningen. Derimod er artikel 49 EF til hinder for, at en medlemsstat fastsætter bestemmelser om, at der ikke må reklameres for en sådan uddannelse, der tilbydes i en anden medlemsstat, forudsat at offentligheden gennem en sådan reklame informeres om, at det erhverv, der svarer til uddannelsen, ikke må udøves på førstnævnte medlemsstats område.