almindelige domstole i spørgsmål, der angår anvendelsen af fællesskabsretten, må et ankenævn — der er nedsat af et sådant organ, og som udøver sine funktioner med de offentlige myndigheders godkendelse og virker med deres bistand, og hvis afgørelser, der træffes efter en tvistemålsprocedure, må anerkendes som endelige — anses som en ret i en medlemsstat, jf. EØF-traktatens artikel 177.

2. Den frie bevægelighed for personer, etableringsfriheden og den fri udveksling af tjenesteydelser, som er sikret ved traktatens artikler 3, litra c), 48, 52 og 59, og som er grundlæggende friheder i Fællesskabets system, ville ikke fuldt ud kunne gennemføres, såfremt medlemsstaterne kunne undlade at anvende fællesskabsretlige bestemmelser på de af deres statsborgere, som har udnyttet disse muligheder for bevægelighed og etablering, og som i kraft heraf har erhvervet de faglige kvalifikationer, der omhandles i et direktiv vedrørende gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, i en anden medlemsstat end den stat, hvori de er statsborgere.

3. Direktiv 75/362 skal fortolkes således, at en medlemsstats statsborger, der i en anden medlemsstat har erhvervet et af de i direktivets artikel 3 anførte eksamensbeviser, og som derfor er berettiget til at virke som alment praktiserende læge i denne medlemsstat, har ret til at etablere sig som alment praktiserende læge i den medlemsstat, hvor han er statsborger, selv om denne medlemsstat gør adgangen til dette erhverv afhængig af, at indehavere af medicinske eksamensbeviser, der er erhvervet på dens eget område, opfylder supplerende uddannelseskrav.

I sag 246/80

angående en anmodning, som Commissie van Beroep Huisartsgeneeskunde (Ankenævnet for almen Medicin), Haag, i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte instans verserende tvist

C. BROEKMEULEN, læge i Kerkdriel,

mod

HUISARTS REGISTRATIE COMMISSIE (Kommissionen til optagelse af alment praktiserende Læger),

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af Rådets direktiv 75/362 af 16. juni 1975 om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, certifi-

kater og andre kvalifikationsbeviser for læger omfattende foranstaltninger, som skal lette den faktiske udøvelse af retten til etablering og fri udveksling af tjenesteydelser (EFT L 167, 1975, s. 1) og af Rådets direktiv 75/363 af 16. juni 1975 om samordning af de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om virksomhed som læge (EFT L 167, 1975, s. 14),

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten J. Mertens de Wilmars, afdelingsformændene P. Pescatore, Mackenzie Stuart og T. Koopmans, dommerne A. O'Keeffe, A. Touffait, O. Due, U. Everling og A. Chloros,

generaladvokat: G. Reischl
justitssekretær: A. Van Houtte

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

Forelæggelsesbeslutningen og retsforhandlingernes forløb samt de skriftlige indlæg, der er indgivet i henhold til artikel 20 i statutten for EØF-Domstolen, kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

1. I Nederlandene er fastsat en særlig fremgangsmåde til anerkendelse af egenskaben »huisarts« (alment praktiserende læge), dvs. en læge, der har kvalificeret sig inden for almen medicin og til at yde den første medicinske bistand. Reglerne, der fastlægger denne fremgangsmåde, er indeholdt i de interne statutter og vedtægter for »Koninklijke Nederlandse Maatschappij tot Bevordering der Geneeskunst« (Det kongelige Nederlandske Selskab til Lægekunstens Fremme, herefter benævnt: *Selskabet*). Disse kan sammenfattes på følgende måde.

Betingelserne for optagelse som alment praktiserende læge er fastsat af »College voor Huisartsgeneeskunde« (Udvalget for almen Medicin), der er et af Selskabets organer. Udvalgets afgørelser er underkastet den nederlandske regerings tilsyn.

Fuldbyrdelsen og anvendelsen af bestemmelserne, der indeholder disse betingelser, påhviler »Huisarts Registratie Commissie« (Kommissionen til optagelse af alment praktiserende Læger, herefter benævnt: *Optagelseskommissionen*). Heriblandt findes bestemmelserne om optagelse i registeret for autoriserede alment praktiserende læger, idet en medicinsk kandidat alene anerkendes som alment praktiserende læge, såfremt han er optaget. Anmodninger om optagelse behandles først af et forretningsudvalg, der er sammensat af Optagelseskommissionens medlemmer. Anmodningen behandles derefter af Optagelseskommissionen selv, bl.a. i tilfælde, hvor forretningsudvalget ikke enstemmigt har kunnet anse anmodninger for velbegrundet.

Dersom Optagelseskommissionen beslutter ikke at optage ansøgeren i registeret, kan den pågældende indgive en klage til »Commissie van Beroep Huisartsgeneeskunde« (Ankenævnet for almen Medicin, herefter benævnt: *Ankenævnet*).

Både Optagelseskommissionen og Ankenævnet er nedsat med hjemmel i artikel 1102, stk. 2, i Selskabets interne vedtægter.

2. Broekmeulen, der er sagsøger i hovedsagen, er nederlandsk statsborger. Han erhvervede den 30. juni 1979 »det lovhjemlede eksamensbevis for læger i medicin, kirurgi og fødselshjælp« som anført i artikel 3, litra b), i Rådets direktiv 75/362 af 16. juni 1975, på grundlag af eksamener, aflagt ved det medicinske fakultet ved Det katolske Universitet i Louvain, Belgien.

I henhold til artikel 2 i »Wet regelende de uitoefening der geneeskunst« (lov om udøvelse af lægegerning) modtog han den 18. september 1979 autorisation fra statssekretæren for sundhed og miljø til at virke som læge i Nederlandene. På grundlag af denne afgørelse aflagde Broekmeulen den 19. oktober 1979 lægeløftet.

Ved skrivelse af 14. november 1979 ansøgte Broekmeulen om optagelse i registeret for autoriserede alment praktiserende læger. Ved skrivelse af 18. marts 1980 fra sekretæren for Optagelseskommissionen modtog han meddelelse om, at han i henhold til bekendtgørelse 1-1977 fra College voor Huisartsgeneeskunde (Udvalget for almen Medicin) ikke kunne optages, så længe han ikke opfyldte betingelserne i Udvalgets bekendtgørelse 1-1974, der fastsætter reglerne for uddannelsen af alment praktiserende læger. Dette betød, at Broekmeulen i lighed med, hvad der gælder for nederlandske læger med en »universitair getuigschrift van arts« (medicinsk embedseksamensbevis) fra et nederlandsk universitet, som anført i artikel 3, litra h), i direktiv 75/362, skulle gennemføre en 1-årig uddannelse for alment praktiserende læger, før han kunne optages i registeret for autoriserede alment praktiserende læger.

Det er mod denne afgørelse, at sagsøgeren har indgivet klage til Ankenævnt.

3. Præamblen til bekendtgørelse 1-1977 fra »College voor Huisartsgeneeskunde« herefter benævnt: »bekendtgørelse 1-1977« og dennes første artikel har følgende ordlyd:

»College voor Huisartsgeneeskunde . . .

der henvises til, at Det europæiske Fællesskabs direktiver 75/362 og 75/363 om lægers etableringsret inden for Fællesskabet er trådt i kraft den 20. december 1976;

det er ønskeligt på den ene side at nå frem til generelle regler om autorisation og registrering af læger med ikke nederlandsk nationalitet og kvalifikationer, og navnlig borgere i Det europæiske Fællesskab, som er i besiddelse af et i henhold til EF-direktiverne anerkendt eksamensbevis;

mens det afventes, at der opnås enighed om gennemførelse af de nævnte direktiver på området for alment praktiserende lægers virksomhed, forekommer det rigtigt at give efterfølgende bekendtgørelse en begrænset gyldighedsperiode;

Optagelseskommissionen er blevet hørt; der henvises til artiklerne 1107 og 1109 i vedtægterne for Det kongelige Nederlandske Selskab til Lægekunstens Fremme;

af ovenfor anførte grunde bestemmes,

at læger med udenlandske eksamensbeviser, som har modtaget autorisation til at virke som læge i Nederlandene, optages i registeret for autoriserede alment praktiserende læger efter følgende regler:

Artikel 1

Borgere i Det europæiske Fællesskabets øvrige medlemsstater, som er i besiddelse af et af de i henhold til EØF-direktiverne 75/362 og 75/363 anerkendte eksamensbeviser for læger fra de øvrige medlemsstater, og som over for Optagelseskommissionen godtgør, at de har modtaget autorisation til at virke som læge i Nederlandene, optages efter ansøgning i registeret for autoriserede alment praktiserende læger.«

Artikel 2 i Rådets direktiv 75/362 af 16. juni 1975 bestemmer:

»Hver medlemsstat anerkender de eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser, der udstedes til medlemsstaternes statsborgere af de øvrige medlemsstater i overensstemmelse med artikel 1 i direktiv 75/363/EØF, 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 selvstændig virksomhed som læge, som de eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser, den selv udsteder.«

Blandt de eksemansbeviser, der opregnes i artikel 3, er for Belgiens vedkommende anført »det lovhjemlede eksamensbevis for læger i medicin, kirurgi og fødselshjælp« (litra b).

4. Broekmeulen har for Ankenævnet med hensyn til præamblen til bekendtgørelse 1-1977 anført, at denne finder anvendelse på »statsborgere fra Det europæiske Fællesskab med et medicinsk eksamensbevis, der er anderkendt i medfør af De europæiske Fællesskabers direktiver«, og at han er omfattet af denne personkreds. Han har subsidiært gjort gældende, at bekendtgørelse 1-1977 ikke kan anføres imod ham, fordi han i medfør af direktiverne 75/362 og 75/363 direkte kan påberåbe sig retten til at blive optaget i registeret over alment praktiserende læger uden i Nederlandene at have gennemgået den 1-årige uddannelse for alment praktiserende læger.

Ved beslutning af 21. oktober 1980, indgået til Domstolen den 4. november 1980, har Ankenævnet i medfør af EØF-traktatens artikel 177 udsat sagen og

forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Følger det af direktiverne 75/362 og 75/363 (EFT L 167, 1975), at en nederlænder, som i Belgien har erhvervet det lovhjemlede eksamensbevis for læger i medicin, kirurgi og fødselshjælp, og som derfor er berettiget til at virke i Belgien som alment praktiserende læge, ved bosættelse i Nederlandene har ret til optagelse i det af Det kongelige Nederlandske Selskab til Lægekunstens Fremme førte register for autoriserede alment praktiserende læger uden først i Nederlandene at gennemføre uddannelsen for alment praktiserende læger? Spørgsmålet har som baggrund, at optagelse i dette register i henhold til de almindeligt gældende nederlandske bestemmelser først er mulig efter gennemførelse af denne uddannelse, og at en læge i Nederlandene først kan drive almen praksis efter optagelse i registeret«.

I grundene til forelæggelsesbeslutningen har Ankenævnet fastslået, at artikel 1 i bekendtgørelse 1-1977 skal fortolkes således, at den indebærer, at en læge af nederlandsk nationalitet med belgisk eksamensbevis i medicin ikke kan optages i registeret for autoriserede alment praktiserende læger, før end han har gennemført den nederlandske 1-årige uddannelse for alment praktiserende læger.

Ankenævnet har bl.a. fundet:

a) at artikel 26 i Selskabets statutter bestemmer, at bestemmelserne i Selskabets interne vedtægter vedrørende anerkendelse og optagelse som alment praktiserende læge kun kan ændres i samråd med de ministre, under hvis ressortområder sundhedsvæsenet og undervisningen hører;

b) at de bekendtgørelser fra College voor Huisartsgeneeskunde (Udvalget for almen Medicin), som i henhold til artikel 1109 i den interne vedtægter indeholder de krav, der stilles til uddannelsen af alment praktiserende læger og til disses uddannelsessteder og -institutioner, er underkastet de nævnte ministres tilsyn, der udøver dette dette tilsyn gennem en vetoret;

c) at kongelig anordning af 4. januar 1966 (Staatsblad 3), udstedt i henhold til lov om sygeforsikring, og som ændret ved kongelig anordning af 15. august 1973 (Staatsblad 428), der fastsætter *ydelsesanordningen* (»Verstrekkingenbesluit«), bestemmer, hvad der skal forstås ved begrebet »alment praktiserende læge« en læge, som er optaget i Selskabets register over autoriserede alment praktiserende læger;

d) at læger, der ikke er optaget i det pågældende register, i medfør af denne bestemmelse rent faktisk ikke kan drive praksis, der anerkendes af sygekasserne, og at det følgelig vil være umuligt at behandle en meget stor del af klientellet; at privatsikrede opfatter begrebet alment praktiserende læge på en måde, der stemmer overens med definitionen i ydelsesanordningen;

e) at Selskabets statutter og interne vedtægter på grund af anordningen nødvendigvis finder anvendelse på alle læger, herunder dem, der ikke er medlemmer af Selskabet.

Ankenævnet har bl.a. lagt til grund:

a) at Broekmeulen på grundlag af sit belgiske eksamensbevis har modtaget

autorisation til at udøve lægegerning i Nederlandene i overensstemmelse med artikel 2 i »Wet regelende de uitoefening der geneeskunst« (lov om udøvelse af lægegerning); at der i denne henseende ikke består nogen forskel mellem ham og en nederlænder med et midicinsk eksamensbevis fra et nederlandsk universitet;

b) at det belgiske mediciniske eksamensbevis giver ret til autorisation til at virke som almindelig læge i Belgien;

c) at belgiske statsborgere med et belgisk medicinsk eksamensbevis et blevet optaget i det pågældende register ved adskillige lejligheder efter anmodning herom og uden yderligere formaliteter.

Hvad angår spørgsmålet om hjemmelsgrundlaget i EØF-traktatens artikel 177, finder Ankenævnet, at det *a priori* faktisk må anses som en »ret« i dette begrebs betydning i EØF-traktatens artikel 177. Det anfører i denne henseende, at bestemmelserne i Selskabets interne vedtægter angående anerkendelse og optagelse af alment praktiserende læger, herunder reglerne om Ankenævnets sammensætning, opgaver og virkemåde (artikel 1102 og artikel 1129-1132), er undergivet myndighedstilsyn.

Sundhedsministeren og undervisningsministeren udnævner i forening Ankenævnets præsident og to af dets medlemmer (artikel 1129 og artikel 1031, stk. 1, litra d)). Højtstående embedsmænd inden for retsvæsenet har fortrin til stillingen som præsident.

Ankenævnets opgaver er defineret således: »Ankenævnet behandler de det forelagte klagesager« (artikel 1132, stk. 1). Disse klagesager er beskrevet i artikel 1118, stk. 5, artikel 1120, stk. 7, artikel 1122, stk. 4, og artikel 1125, stk. 7, i de interne vedtægter.

De bestemmelser, på grundlag af hvilke Ankenævnet behandler klagesagerne, finder almindelig anvendelse. På grund af ydelsesanordningen er dets afgørelser efter nævnets opfattelse i klagesager bindende også uden for Selskabets medlemskreds.

5. I medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg af Broekmeulen, sagsøgeren i hovedsagen, ved advokat G. van der Wal, Tilburg, af Huisarts Registratie Commissie (Optagelseskommissionen), sagsøgte i hovedsagen, ved advokat B. H. ter Kuile, Haag, af den nederlandske regering og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved Kommissionens juridiske konsulent H. J. Bronkhorst, som befuldmægtiget, bistået af Christine Berardis-Kayser, Kommissionens juridiske tjeneste.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Domstolen har dog anmodet den nederlandske regering om skriftligt at besvare en række spørgsmål vedrørende Ankenævnets retsstilling.

II — Sammenfatning af de skriftlige indlæg for Domstolen

Hjemmelsgrundlaget i EØF-traktatens artikel 177

Ifølge *Broekmeulen*, sagsøgeren i hovedsagen, er registeret over alment praktiserende læger et register, der er oprettet af en privatretlig organisation, nemlig

Selskabet. Denne organisation har i sine interne vedtægter fastsat en optagelsesprocedure med mulighed for rekurs, og Ankenævnet er i henseende til *denne* procedure den højeste besluttende myndighed.

Det er imidlertid sagsøgerens opfattelse, at han kan indbringe Ankenævnets endelige afgørelse for de almindelige domstole, dvs. for Arrondissementsrechtbank, såfremt han skønner, at denne afgørelse er retsstridig. I forhold til Selskabet har denne afgørelse ganske vist karakter af en endelig afgørelse, men den kan i påkommende tilfælde anfægtes under en almindelig civilsag. Ikke desto mindre kan Ankenævnet anses som en intern instans, både i forhold til EØF-traktatens artikel 177, stk. 3, og til stk. 2.

De *nederlandske regering* har bemærket, at Ankenævnet er sammensat af tre medlemmer, udnævnt af de medicinske fakulteter, tre medlemmer, udnævnt af Selskabets forretningsudvalg, to medlemmer, udnævnt af de ministre, der har henholdsvis den højere undervisning og den offentlige sundhed ressortområde, og af præsidenten, udnævnt af de samme ministre. Ved udnævnelsen udpeges desuden suppleanter. Medlemmerne og suppleanterne udnævnes for en periode af fem år; de kan genvælges (de interne vedtægters artikel 1129 og artikel 1130). Denne ordning er blevet truffet efter samråd med vedkommende ministre, og den kan kun ændres med disses samtykke.

Ydelsesanordningen bestemmer, at en læge for at kunne virke som alment praktiserende læge i Nederlandene skal være optaget i det pågældende register. Betingelserne for optagelse er fastsat i Selskabets interne vedtægter og i de bestemmelser, der er fastsat af Udvalget for almen Medicin. Disse bestemmelser er ligeledes underkastet regeringskontrol. Heraf følger, at ankenævnet træffer afgørelse på grundlag af egentlige retsregler.

Ankenævnets procedure er fastlagt ved den interne vedtægts artikel 1132. Ankenævnet kan opfordre enhver med interesse i sagen til at give møde for Nævnet. De berørte og Optagelseskommissionen skal høres af Ankenævnet, hvis de udtrykker ønske herom. Dersom klagesagen angår Optagelseskommissionens afslag på at optage den pågældende i registeret, kan denne give møde med advokatbistand.

Den nederlandske regering tilføjer, at allerede den omstændighed, at det er Ankenævnet pålagt at fortolke fællesskabsretten, i sig selv udgør en vigtig grund til at anvende EØF-traktatens artikel 177. Den henviser videre til dommen af 30. juni 1966 (sag 61/65, Vaassen-Goebbels mod Bestuur Beambtenfonds mijnbedrijf, Sml. 1965-1968, s. 227).

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber har indledningsvis henvist til ovennævnte dom af 30. juni 1966 i sag 61/65.

Med hensyn til det tilsyn, der af Nederlandenes regering føres med Selskabets statutter og interne vedtægter, henviser Kommissionen til forelæggelsesbeslutningens grunde.

Kommissionen finder, at Ankenævnet må anses som en permanent instans, hvem det påhviler i almindelige former at afgøre tvister, der omfattes af Selskabets interne vedtægter. Ankenævnet er således underkastet regler, der er analoge med reglerne for den kontradiktoriske procesmåde.

Selv om læger, der udøver lægegerning i Nederlandene, ikke er forpligtet til at være medlemmer af Selskabet, er optagelsen som alment praktiserende læge en

fremgangsmåde, der finder anvendelse såvel på medlemmer som på ikke-medlemmer, ligesom denne optagelse tillægges en vis offentligretlig virkning. Kommissionen henviser i denne henseende til ydelsesanordningen.

Videre finder Kommissionen, at de almindelige bestemmelser om sagsbehandling ved Ankenævnet medfører, at enhver anden domstol må træffe afgørelse om afvisning, fordi en klagesag for Ankenævnet er ensbetydende med en sag for en myndighed, der er tilstrækkelig uafhængig af det organ, som har truffet den afgørelse, der er klagesagens genstand.

Realiteten

Broekmeulen har anført, at EØF-traktatens artikler 52, 53, 59 og 62 har direkte virkning. De direktiver, der er nødvendige for at gennemføre de rettigheder, der tillægges ved disse bestemmelser, tjener alene til at lette disses virkeliggørelse. Broekmeulen anerkender, at etableringsretten for læger rejser en række særegne problemer angående ligestilling af eksamensbeviser, således som det udtrykkeligt kommer til udtryk i traktatens artikel 57, stk. 3. Han finder imidlertid, at disse problemer er løst med ikrafttrædelsen af direktiverne 75/362 og 75/363, der både gennemfører afskaffelsen af restriktioner og samordningen af kvalifikationskravene på det medicinske område.

De to direktiver har direkte virkning, både horisontalt og vertikalt, hvilket indebærer, at de skaber rettigheder for private, som den nationale ret skal beskytte.

Broekmeulen bemærker, at optagelse som alment praktiserende læge i Nederlandene er pålagt en privatretlig organisation. Den bestemmelse, der finder anvendelse, kræver ikke en udfyldende retsakt fra Udvalget for almen Medicin eller fra de offentlige myndigheders side, idet »direktiverne gennemføres ved, at der i medfør af artikel 2 og artikel 3 i lov om udøvelse af lægegerning gives autorisation til at udøve lægegerning i Nederlandene til sådanne personer, der ønsker at etablere sig i landet som læge og ansøger om en sådan autorisation og beviser, at de har et medicinsk eksamensbevis som nævnt i artikel 3 i det første direktiv (75/362), og at de er statsborgere i en af EØF's medlemsstater« (svar fra Veder-Smit, statssekretær for sundhed og miljø, Tweede Kamer der Staten Generaal, Samlingen 1979-1980, bilag 1504, s. 2021).

Broekmeulen anfører, at de to direktiver finder anvendelse på alment praktiserende læger, fordi de angår uddannelse, eksamensbevis og øvrige aktiviteter for læger, der udøver almindelig lægergerning. Denne opfattelse støttes af tilblivelseshistorien bag artikel 21 i direktiv 75/362, der bestemmer, at de medlemsstater, der af deres egne statsborgere som betingelse for at kunne anerkendes som læge for en sygeforsikring kræver gennemførelse af en forberedende turnus, kan i en overgangsperiode pålægge statsborgere fra de øvrige medlemsstater den samme pligt. Denne bestemmelse dækker alene de alment praktiserende lægers situation i Forbundsrepublikken Tyskland. Ved direktivernes udarbejdelse udtalte den nederlandske regerings repræsentanter udtrykkeligt, at den ikke var nødsaget til at anvende artikel 21. Heraf følger, at direktiverne finder anvendelse i deres helhed på alment praktiserende læger.

Den nederlandske statssekretær for sundhed udtrykte yderligere den nederlandske regerings opfattelse vedrørende spørgsmålet om direktivernes gennemfø-

relse i en skrivelse til Udvalget for almen Medicin, hvori den over for udvalget gør sine alvorlige indvendinger mod bekendtgørelse 4-1980 gældende. Statssekretær Veder-Smit skev herom:

»Efter denne opfattelse må kravet om en særlig uddannelse inden for almen medicin ikke udgøre en hindring for, at statsborgere fra De europæiske Fællesskabers andre medlemsstater, der er indehavere af et af de af direktiverne omfattede kvalifikationsbeviser, etablerer sig som alment praktiserende læger uden at følge en særlig uddannelse eller indgå aftaler med sygekasserne. Imidlertid tillader ovennævnte bekendtgørelse ikke dette. Denne gælder, alt andet lige, også for nederlanske borgere med et medicinsk eksamensbevis fra en anden af EØF's medlemsstater«. (Medisch Contact, Selskabets tidsskrift, nr. 40 af 3. oktober 1980).

Bekendtgørelse 4-1980 er ifølge denne skrivelse uden virkning.

Broekmeulen mener, at han kan ansøge om optagelse i registeret over autoriserede alment praktiserende læger. Ifølge bekendtgørelse 1-1977 står optagelse åben for »borgere i Det europæiske Fællesskabs øvrige medlemsstater, som er i besiddelse af et af de i henhold til EØF-direktiverne 75/362 og 75/363 anerkendte eksamensbeviser for læger fra de øvrige medlemsstater«, mens dommen af 7. februar 1979, sag 115/78, (Knoors mod Staatssecretaris van Economische Zaken, Sml. 1979, s. 399) har fastslået, at en sådan ordning ikke kan udelukke den pågældende medlemsstats egne statsborgere.

De pågældende direktiver finder anvendelse på læger og speciallæger, herunder udtrykkeligt alment praktiserende læger. Der skal ske optagelse i registreret over autoriserede alment praktiserende læger af enhver indehaver af et eksamensbevis, der omfattes af direktiverne, uden at medlemsstaterne og de privatretlige faglige organisationer kan opstille yderligere betingelser, hvilket følger af ligestillingen af de eksamensbeviser, der anerkendes af direktiverne.

Artikel 8 i direktiv 75/362 finder ifølge Broekmeulen ikke anvendelse på alment praktiserende læger. Det er netop af denne grund, at Kommissionen har forelagt et forslag til et supplerende direktiv vedrørende alment praktiserende læger.

Optagelseskommissionen har anført, at den særlige faglige uddannelse for alment praktiserende læger blev indført i Nederlandene med virkning fra 1. maj 1973. Denne uddannelse er gjort obligatorisk for enhver, der ønsker at udøve almindelig lægegerning. Med gennemførelsen af denne ordning, har den nederlandske lovgiver fulgt en udvikling, der har manifesteret sig i en lang række lande.

Bekendtgørelse 1-1977 fra Udvalget for almen Medicin hviler på følgende betragtninger. For det første omfatter de pågældende direktiver ikke regler vedrørende gensidig anerkendelse af forskellige faglige uddannelser for alment praktiserende læger efter medicinsk embedseksamen, der allerede tidligere fandtes i visse medlemsstater. For det andet kan den fri udveksling af tjenesteydelser og den frie etableringsret på dette område inden for Fællesskabet ikke påvirke pligten til at gennemføre den bedst mulige ordning for sundhedsplejen. For det tredje er en analog anvendelse af artikel 8 i direktiv 75/362 følgelig begrundet.

Denne artikel bestemmer:

»En medlemsstat, der er værtsland, kan af statsborgere fra medlemsstaterne, som

ønsker at opnå eksamensbeviser, certifikater eller andre kvalifikationsbeviser for uddannelse som speciallæge, der ikke er omhandlet i artikel 4 og 6, eller som, uanset at de er omhandlet i artikel 6, ikke udstedes i en medlemsstat, der er hjemland eller seneste opholdsland, kræve, at de opfylder de uddannelsesbetingelser, som denne medlemsstat i så henseende foreskriver i sine egne administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser«.

Med hensyn til alment praktiserende læger har det rådgivende udvalg for lægeuddannelsen i sin meddelelse af 13. november 1979 foreslået medlemsstaterne, at der sker »anerkendelse af almindelig lægegerning som en særlig disciplin, der er analog med de anerkendte specialdiscipliner, ved anvendelsen af artikel 8 i direktiv 75/362«. Kommissionen for De europæiske Fællesskaber har taget denne opfattelse som udgangspunkt i sit udkast til forslag af 24. januar 1980 til et direktiv fra Rådet vedrørende almindelige læger til supplering af direktiverne 75/362 og 75/363.

Den *nederlandske regering* har henvist til Domstolens domme af 7. februar 1979, sag 115/78 (Knoors mod Staatssecretaris voor Economische Zaken, Sml. s. 399) og sag 136/78 (Auer, Sml. s. 437).

Den personkreds, som direktiv 75/362 finder anvendelse på, er afgrænset ved dettes artikel 2. I lyset af sag 115/78, Knoors, er det den nederlandske regerings opfattelse, at dette direktivs anvendelsesområde må udstrækkes, således at statsborgere fra alle medlemsstaterne kan drage fordel af de liberaliseringsforanstaltninger, som direktivet fastsætter, når de blot objektivt opfylder de vilkår, der fastsættes i direktivet, uden at det er tilladt at forskelsbehandle dem på grundlag af deres bopæl eller nationalitet.

Den nederlandske regering mener derfor, at der ikke må sondres efter, om indehaveren af et belgisk »lovhjemlet eksamensbevis for læger i medicin, kirurgi og fødselshjælp«, der ønsker at etablere sig i Nederlandene, er belgisk eller nederlandsk statsborger.

Den bemærker videre, at nytten af en supplerende uddannelse for alment praktiserende læger allerede i løbet af tresserne blev åbenbar. Trods planerne angående uddannelsen af alment praktiserende læger i Nederlandene, meddelte den nederlandske regering allerede i 1973 i Rådet — for ikke yderligere at forsinke udarbejdelsen af direktiverne — at en sådan supplerende uddannelse ikke ville blive krævet af personer med eksamensbeviser, der ikke var nederlandske, men som var anerkendt efter artikel 3 i direktiv 75/362, dersom de pågældende ønskede at etablere sig i Nederlandene. Rådets forhandlingsprotokol indeholder følgende erklæring herom: »Rådet bemærker, at der i en række medlemsstater har vist sig en almindelig tendens til at lægge en større vægt på hvervet og uddannelsen som alment praktiserende læge. Rådet opfordrer Kommissionen til at undersøge problemerne i forbindelse med denne udvikling og at forelægge Rådet forslag herom« [1]. Den nederlandske regering beklager, at sådanne supplerende direktiver endnu ikke har set dagens lys.

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber har bemærket, at Broekmeulens problem hænger sammen med den utilstrækkelige uddannelseskapacitet inden for det medicinske område. Dette problem viser sig dels på universiteterne, hvor det har ført til indførelsen af adgangsbegrænsning ved de medicinske fakulteter. Dels har det medført, at den

1 — Domstolens oversættelse.

særlige uddannelseskapacitet for almindelige læger ligeledes er utilstrækkelig i Nederlandene. Ventetiden for at blive optaget til disse uddannelser synes at kunne være indtil to år.

Anvendelsesområdet for artikel 2 i direktiv 75/362 er ikke udtrykkeligt begrænset til statsborgere fra de andre medlemsstater, idet bestemmelsen tværtimod omfatter medlemsstatens egne statsborgere. Denne opfattelse er i overensstemmelse med den erklæring, der er fremsat i Rådets forhandlingsprotokol med følgende ordlyd:

»Rådets erklæring om afgrænsning af den personkreds, der omfattes af direktiverne.

Rådet bekræfter, at retten til fri etablering, især for indehavere af eksamensbeviser fra Fællesskabets andre medlemsstater, må sikres statsborgere fra de andre medlemsstater og den pågældende medlemsstats egne statsborgere på ens betingelser, således som det allerede er tilfældet for de andre direktivers vedkommende« [1].

Denne erklæring er i overensstemmelse med Domstolens retspraksis på området. Efter traktatens artikel 57, stk. 1, har de pågældende direktiver navnlig til formål at lette adgangen til at optage og udøve erhvervsvirksomhed for de personer, der ønsker at gøre brug af retten til fri bevægelighed, således som den er garanteret ved traktaten. Rådet har således ikke med udstedelsen af direktiverne søgt at opnå en rent akademisk ligestilling af de omhandlede eksamensbeviser. Det har villet lette den faktiske adgang til den medicinske profession i medlemsstaterne og til udøvelsen af denne profession.

Kommissionen mener, at adgangen til at behandle patienter, der er tilknyttet en social sikringsordning, ubestrideligt er en betingelse for effektivt at kunne udøve lægegerning i en medlemsstat. En situation, således som den navnlig foreligger i Nederlandene, hvor lægen ganske vist har ret til at udøve lægevirksomhed, men ikke er autoriseret til at behandle patienter, der er optaget i en sygekasse, indebærer, at den faktiske udøvelse af lægegerningen bliver illusorisk.

Ifølge Kommissionen er det af denne grund, at direktiverne faktisk tilsigter at fritage indehavere af de eksamensbeviser, der nævnes i direktiv 75/362, fra deltagelse i det nederlandske uddannelseskursus for alment praktiserende læger. Det princip, der ligger til grund for direktiv 75/362, er, at enhver statsborger i Fællesskabet, der er indehaver af et af de medicinske eksamensbeviser, der opregnes i direktivets artikel 3, har ret til faktisk at optage og udøve professionen. Kommissionen foreslår derfor Domstolen at besvare det stillede spørgsmål således:

»Det følger af direktiverne 75/362 og 75/363, at en nederlandsk statsborger, der har erhvervet det 'lovhjemlede eksamensbevis for læger i medicin, kirurgi og fødselshjælp' i Belgien, ved sin etablering i Nederlandene har ret til at blive optaget i det register over autoriserede alment praktiserende læger, der føres af Det kongelige Nederlandske Selskab til Lægekunstens Fremme, uden først at skulle gennemføre uddannelsen for alment praktiserende læger i Nederlandene«.

Som svar på de af Domstolen stillede spørgsmål har den *nederlandske regering* bemærket, at både Selskabets statutter og dets interne vedtægter, der hviler herpå, er en privat organisations privatretlige regler.

Alle organer under Selskabet, herunder Ankenævnet, udøver alene sådanne beføjelser, der hviler på privatretlige interne regler.

1 — Domstolens oversættelse.

Den omstændighed, at de pågældende bestemmelser er blevet udarbejdet i samarbejde med de offentlige myndigheder, ændrer intet herved.

De beføjelser, der tilkommer vedkommende ministerier, henholdsvis undervisningsministeren og sundhedsministeren, hviler i denne henseende alene på Selskabets statutter og vedtægter. De nævnte ministre besidder ingen autonom offentligretlig beføjelse til ensidigt at udstede tjenestebefalinger til Selskabet vedrørende de bestemmelser, der skal tages i betragtning ved adgangen til optagelse for speciallæger, bedriftslæger og alment praktiserende læger.

Det følger heraf, at Selskabets afgørelser ikke juridisk kan tilregnes den nederlandske stat. De offentlige myndigheder har givet deres samtykke til iværksættelsen af Selskabets interne foranstaltninger; videre har de draget visse konsekvenser heraf, eksempelvis i artikel 1 *d* i ydelsesordningen (Verstrekkingenbesluit), der anerkender de kvalifikationer, der opstilles af Selskabets organer. Men disses afgørelser bevarer deres karakter af at være truffet af en privat juridisk person, hvorfor de henhører under privatretten.

Den nederlandske regering anfører, at efter nederlandsk ret kan en dømmende instans kun anses som et nederlandsk statsorgan, dersom det ved loven er tillagt denne egenskab. Når henses til de anførte betragtninger, turde det være klart, at Ankenævnet ikke besidder denne egenskab efter nederlandsk ret.

Ikke desto mindre finder den nederlandske regering, at Domstolen på grundlag af sin tidligere praksis kan anse Ankenævnet som en retlig instans i henseende til EØF-traktatens artikel 177. Den lægger i denne henseende til grund, at Ankenævnet afsiger dom på grundlag af retsregler. Denne antagelse bekræftes desuden gennem den omstændighed, at Ankenævnet ifølge de præjudicielle spørgsmål, der er forelagt Domstolen, vil støtte sin dom i hovedsagen på fortolkningen af direktiverne 75/362 og 75/363. Ankenævnets sammensætning tillader også den forudsigelse, at dette vil anse sig for bundet af en præjudiciel dom fra Domstolen.

Den nederlandske regering mener, at læger, der ikke er medlemmer af Selskabet, kan henvende sig direkte til de almindelige domstole med påstand om omgørelse af Optagelseskommissionens afgørelser, idet de regler, der gælder for en privat organisation, ikke kan afskære sådanne personers adgang til de almindelige domstole, der ikke er medlemmer af denne organisation. Læger, der er medlemmer af Selskabet, kan indbringe en klage over negative afgørelser for Commissie van Beroep, idet de underkastes Selskabets interne regler ved optagelsen som medlemmer. Imidlertid står den almindelige retsvej altid åben for dem, når det gælder om at få fastslået ugyldigheden af afgørelser, der eksempelvis er i strid med almindelige ufravigelige lovregler. De almindelige domstole kan tage stilling til enhver omstændighed ved søgsmålet, der melder sig som et hensyn ved vurderingen af den omtvistede retsakts gyldighed.

Den nederlandske regering anfører sammenfattende, at afgørelser fra en privat organisation, der sigter mod at begrænse eller ophæve de rettigheder efter den offentlige ret, som EØF-statsborgere (herunder nederlandske statsborgere) kan udlede af fællesskabsretten, altid kan prøves — enten direkte eller efter administrativ rekurs — af de almindelige domstole. De afgørelser, der træffes af Selskabets organer, udgør ingen undtagelse i denne henseende.

III — Mundtlig forhandling

I retsmødet den 19. maj 1981 er der afgivet mundtlige indlæg af C. Broekmeulen, sagsøgeren i hovedsagen, ved advokat G. van der Wal, Tilburg, af Huisarts Registratie Commissie, sagsøgte i hovedsagen, ved advokat L. H. van Lennep, Haag, den nederlandske regering ved A. Bos, som befuldmægtiget, og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved H. Bronkhorst som befuldmægtiget, bistået af C. Berardis-Kayser.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 25. juni 1981.

Præmisser

1 Ved beslutning af 21. oktober 1980, indgået til Domstolen den 11. november s.å., har Commissie van Beroep Huisartsgeneeskunde (Ankenævnet for almen Medicin), Haag, i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af Rådets direktiver 75/362 og 75/363 af 16. juni 1975 om — for førstnævntes vedkommende — gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser for læger omfattende foranstaltninger, som skal lette den faktiske udøvelse af retten til etablering og fri udveksling af tjenesteydelser, og — for det andets vedkommende — om samordning af de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om virksomhed som læge (EFT L 167, s. 1 og s. 14).

2 Dette spørgsmål er blevet rejst under en klagesag, rejst af Broekmeulen, der er læge og nederlandsk statsborger, og som efter at have erhvervet eksamensbevis som læge i medicin, kirurgi og fødselshjælp i Belgien ved Det katolske Universitet i Louvain og efter at være blevet meddelt autorisation til udøvelse af lægegerning i Nederlandene af den nederlandske statssekretær for sundhed og miljø, blev nægtet optagelse som »huisarts«, (alment praktiserende læge) af Kommissionen til optagelse af alment praktiserende Læger (Huisarts Registratie Commissie).

3 Det fremgår af sagens akter og af parternes indlæg, at Kommissionen til optagelse af alment praktiserende Læger og Ankenævnet for almen Medicin er organer, der er nedsat af Det kongelige Nederlandske Selskab til Lægekunstens Fremme (herefter benævnt: *Selskabet).* Selskabet, der er stiftet som

et privatretligt selskab i henhold til nederlandsk ret, og som har størstedelen af de læger som medlemmer, der udøver virksomhed i Nederlandene, fremsætter blandt andet forslag til forbedring af lægeuddannelsen, herunder af efteruddannelsen, ud fra teoretiske og praktiske hensyn. Selskabets interne vedtægter indeholder bestemmelser vedrørende anerkendelse og optagelse af speciallæger, eksperter i socialmedicin og alment praktiserende læger; ifølge Selskabets statutter kan bestemmelserne i de interne vedtægter kun ændres i samråd med de kompetente ministre, der henholdsvis har den højere uddannelse og sundhedsvæsen som ressortområde.

4 Anerkendelsen og optagelsen af alment praktiserende læger er behandlet i de interne vedtægters artikler 1101-1135. Disse bestemmelser foreskriver nedsættelsen af tre organer: et Udvalg for almen Medicin (College voor Huisartsgeneeskunde), der har som vigtigste opgave at opstille kravene til uddannelse af alment praktiserende læger; en Kommission til optagelse af alment praktiserende Læger (Huisarts Registratie Commissie), hvis væsentligste opgave består i at foretage optagelse som alment praktiserende læger af læger, der ansøger herom, og som opfylder de af Udvalget for almen Medicin fastsatte krav; et Ankenævn for almen Medicin (Commissie van Beroep Huisartsgeneeskunde), som det påhviler at behandle indgivne klager over afgørelser fra Kommissionen til optagelse af alment praktiserende Læger.

5 I nærværende sag har Optagelseskommissionen nægtet at optage Broekmeulen som alment praktiserende læge, fordi han ikke opfyldte de betingelser, der er fastsat ved bekendtgørelserne fra Udvalget for almen Medicin. Ifølge disse bekendtgørelser skal Broekmeulen i lighed med, hvad der gælder for nederlandske læger med et eksamensbevis fra et nederlandsk universitet, gennemgå en 1-årig uddannelse for alment praktiserende læger, før han kan optages i registret for alment praktiserende læger.

6 Optagelseskommissionen har fundet, at bekendtgørelserne fra Udvalget for almen Medicin udtrykkeligt bestemmer, at statsborgere fra andre medlemsstater, som har erhvervet et medicinsk eksamensbevis i en anden medlemsstat, der anerkendes i medfør af direktiverne 75/362 og 75/363, og som er blevet meddelt autorisation til at udøve lægegerning i Nederlandene, skal optages i

registret over alment praktiserende læger efter begæring herom, men at denne undtagelse ikke finder anvendelse på Broekmeulen, fordi han er nederlandsk statsborger.

7 Under behandlingen af klagen mod denne afgørelse har Ankenævnet udsat sagen og forelagt Domstolen et præjudicielt spørgsmål for at få afgjort, om det følger af direktiverne 75/362 og 75/363, at en nederlænder, som i Belgien har erhvervet det lovhjemlede eksamensbevis for læger i medicin, kirurgi og fødselshjælp og som derfor er berettiget til at virke i Belgien som alment praktiserende læge, ved bosættelse i Nederlandene har ret til optagelse i Selskabets register for alment praktiserende læger uden først i Nederlandene at gennemføre uddannelsen for alment praktiserende læger. Ankenævnet har fastslået, at optagelse i registret i medfør af gældende nederlandske lovbestemmelser først er mulig efter gennemførelse af denne uddannelse, og at en læge i Nederlandene først kan drive almen praksis efter optagelse i registeret.

Hjemmelsgrundlaget i artikel 177

8 Da Ankenævnet er en instans, der er oprettet af Selskabet, må det først undersøges, om det kan anses som en ret i en medlemsstat, jf. traktatens artikel 177.

9 Ifølge Selskabets interne vedtægter er Ankenævnet, der udnævnes for fem år ad gangen, sammensat af tre medlemmer, der udnævnes af de nederlandske medicinske fakulteter, tre medlemmer, der udnævnes af Selskabets forretningsudvalg, og tre medlemmer, heriblandt præsidenten, der fortrinsvis vælges blandt højtstående embedsmænd inden for restvæsenet, udnævnt af ministrene med den højere uddannelse og sundhedsvæsenet som ressortområde. Heraf følger, at Ankenævnets sammensætning indebærer en væsentlig deltagelse af nederlandske offentlige myndigheder.

10 Ifølge de samme interne vedtægter træffer Ankenævnet afgørelse på grundlag af en kontradiktorisk sagsbehandling og efter at have hørt Kommissionen til optagelse af alment praktiserende Læger og den pågældende læge, samt eventuelt tillige dennes rådgiver eller advokat.

11 Den nederlandske regering har anført, at Ankenævnet ikke kan anses som en retlig instans efter nederlandsk ret. Den har dog bemærket, at denne omstændighed ikke kan være afgørende ved fortolkningen af traktatens artikel 177, og at spørgsmålet om, hvorvidt et organ som Ankenævnet kan indbringe en sag for Domstolen i medfør af denne artikel, må undersøges i lyset af dens funktion inden for den appelordning, der står åben for personer, der mener sig udsat for en overtrædelse af fællesskabsretten.

12 Forelæggelsesbeslutningen anfører i denne henseende, at en kongelig anordning af 1966 udstedt med hjemmel i lov om sygeforsikring, fastsætter ydelsesanordningen (»Verstrekkingenbesluit«), i henhold til hvilken alene læger, der er optaget i Selskabets register for alment praktiserende læger, kan anses som alment praktiserende læger efter anordningen. Læger, der ikke er optaget i registeret, kan således ikke drive praksis, der anerkendes af sygeforsikringen. En manglende optagelse i registret medfører under disse forhold, at det er umuligt som alment praktiserende læge at behandle de patienter, der omfattes af den sociale sikringsordning. Faktisk bliver også udøvelsen af privat lægegerning umulig, fordi de private sygeforsikrere i deres sygeforsikringspolicer definerer begrebet alment praktiserende læge i overensstemmelse med bestemmelserne i ydelsesanordningen.

13 Det fremgår både af den nederlandske lovgivning og af Selskabets statutter og interne vedtægter, at en læge, der ønsker at etablere sig i Nederlandene, rent faktisk ikke kan udøve sin erhvervsvirksomhed uden at være anerkendt og optaget af Selskabets organer, det være sig som speciallæge, som ekspert i socialmedicin eller som alment praktiserende læge, og at den således fastsatte ordning fremstår som et snævert samarbejde mellem de læger, der er tilsluttet Selskabet, de medicinske fakulteter og de kompetente forvaltningsgrene for den højere uddannelse og sundhedsvæsenet.

14 Det fremgår ligeledes, at den nederlandske ordning for sundhedsvæsenet, såvel på området for social sikring som på området for den private medicin, grunder sig på de kvalifikationer, som Selskabet tillægger lægerne, og at optagelse som alment praktiserende læge er en uomgængelig betingelse for enhver læge, der ønsker at etablere sig i Nederlandene for at virke som alment praktiserende læge.

15 En alment praktiserende læge, der ønsker at påberåbe sig de rettigheder, som fællesskabsretten hjemler ham på området for etableringsretten og den fri

udveksling af tjenesteydelser, er derfor nødsaget til at indgive ansøgning til Kommissionen til optagelse af alment praktiserende Læger, der er oprettet af selskabet, samt i tilfælde af afslag at indgive en klage til Ankenævnet for almen Medicin. Den nederlandske regering har givet udtryk for den opfattelse, at en læge, der ikke er medlem af Selskabet, er berettiget til at anfægte et sådant afslag ved de almindelige domstole, men at en sådan sag aldrig har foreligget til afgørelse i nederlandsk retspraksis. Alle læger, hvad enten de er medlemmer af Selskabet eller ikke, hvem optagelse som alment praktiserende læge nægtes, retter henvendelse til Ankenævnet, hvis afgørelser, så vidt den nederlandske regering er underrettet, aldrig har været gjort til genstand for søgsmål ved de almindelige domstole.

16 Ved besvarelsen af spørgsmålet om anvendeligheden af traktatens artikel 177 i sagen, skal det fremhæves, at det påhviler medlemsstaterne at træffe sådanne foranstaltninger på deres område, der er nødvendige for at sikre den fulde gennemførelse af de bestemmelser, der træffes af Fællesskabets institutioner. Dersom det i medfør af en medlemsstats retsorden påhviler et fagligt organ at gennemføre sådanne bestemmelser under et vist offentligt tilsyn, og dersom dette organ efter ordningen og i samarbejde med de pågældende offentlige myndigheder opstiller ankemuligheder, der påvirker udøvelsen af de rettigheder, der tillægges ved fællesskabsretten, kræver den hermed tilsigtede virkning, at Domstolen kan tage stilling til ethvert fortolknings- eller gyldighedsspørgsmål, der kan opstå under en sådan tvist.

17 Det fremgår af disse overvejelser, at i mangel af en egentlig mulighed for anke til de almindelige domstole i spørgsmål, der angår anvendelsen af fællesskabsretten, må Ankenævnet — der udøver sine funktioner med de offentlige myndigheders godkendelse og virker med deres bistand, og hvis afgørelser, der træffes efter en tvistemålsprocedure, må anerkendes som endelige — anses som en ret i en medlemsstat, jf. traktatens artikel 177. Heraf følger, at Domstolen er kompetent til at besvare det stillede spørgsmål.

Det stillede spørgsmål

18 Det spørgsmål, der er stillet af den nationale ret, angår for det første, hvorvidt en nederlandsk statsborger, der har erhvervet et belgisk eksamensbevis,

som er anført i artikel 3 i direktiv 75/362, og som i medfør af samme direktivs artikel 2 anerkendes af alle medlemsstater, kan påberåbe sig disse bestemmelser, dersom han agter at etablere sig i Nederlandene.

19 Ifølge direktivets artikel 2, anerkender hver medlemsstat de i artikel 3 anførte eksamensbeviser, »der udstedes til medlemsstaternes statsborgere af de øvrige medlemsstater«. Det fremgår af ordlyden, at denne bestemmelse kan påberåbes i en medlemsstat af statsborgerne fra alle medlemsstaterne, der i en anden medlemsstat har erhvervet et eksamensbevis, der er anført i artikel 3.

20 Denne fortolkning er desuden i overensstemmelse med de krav, der følger af den fri bevægelighed for personer, etableringsfriheden og den fri udveksling af tjenesteydelser, som er sikret ved traktatens artikler 3, litra c), 48, 52 og 59. Disse grundlæggende friheder i Fællesskabets system ville ikke fuldt ud kunne gennemføres, såfremt medlemsstaterne kunne undlade at anvende fællesskabsretlige bestemmelser på de af deres statsborgere, som har udnyttet disse muligheder for bevægelighed og etablering, og som i kraft heraf har erhvervet de i direktivet omhandlede faglige kvalifikationer i en anden medlemsstat end den stat, hvori de er statsborgere.

21 Det andet problem, som det stillede spørgsmål rejser, er, om en medlemsstat over for indehaveren af et eksamensbevis, som er erhvervet i en anden medlemsstat, og som anerkendes i medfør af bestemmelserne i direktiv 75/362, kan betinge udøvelsen af virksomhed som alment praktiserende læge, af gennemførelsen af et supplerende uddannelsesforløb, hvilket krav denne medlemsstat ligeledes stiller til indehavere af medicinske eksamensbeviser, der er erhvervet på dens eget område.

22 Kommissionen til optagelse af alment praktiserende Læger, sagsøgte i hovedsagen, har anført, at direktiv 75/362 ikke indeholder regler vedrørende anerkendelse af faglige uddannelser for alment praktiserende læger efter medicinsk embedseksamen. I den senere tid har der udviklet sig den opfattelse, at almindelig lægegerning er en særlig disciplin på lige fod med specialdisciplinerne, med hensyn til hvilke direktivets artikel 8 åbner mulighed for, at medlemsstaterne kan stille krav om gennemførelsen af et supplerende uddannelsesforløb, også over for indehavere af eksamensbeviser fra andre

medlemsstater. Endvidere må etableringsfriheden for læger ikke påvirke medlemsstaternes bestræbelser på at organisere den bedst mulige ordning inden for sundhedstjenesten.

23 Dette ræsonnement er imidlertid uforeneligt med ordningen i direktiv 75/362, der hviler på sondringen mellem anerkendelse af eksamensbeviser for læger (artiklerne 2 og 3) og eksamensbeviser for speciallæger (artiklerne 4-8). Artikel 2 pålægger medlemsstaterne at anerkende, at de i artikel 3 opregnede eksamensbeviser er ligestillede, og angår adgangen til og udøvelsen af selvstændig virksomhed som læge. Det er alene med hensyn til uddannelsen af speciallæger, at direktivet tillader etableringsstaten i medfør af artiklerne 4-8 at opstille supplerende krav. Denne fortolkning bekræftes desuden af direktivets præambel, hvorefter dette »sigter mod anerkendelse af eksamensbeviser . . ., som giver adgang til at udøve virksomhed som læge, samt eksamensbeviser . . . for speciallæger«.

24 Det står fast og følger i øvrigt af ordlyden af direktivets artikler 5 og 7, at egenskaben alment praktiserende læge i dette begrebs betydning i nederlandsk lovgivning ikke er anerkendt som speciale i direktivet. Det fremgår af dette, at i en situation som den, der foreligger i Nederlandene, hvor udøvelsen af lægegerning er gjort afhængig af anerkendelsen som alment praktiserende læge, følger retten til erhvervsudøvelse for indehaveren af et eksamensbevis fra en anden medlemsstat af selve anerkendelsen af eksamensbeviset i medfør af direktivets artikel 2 og ikke af en yderligere kvalifikation, der erhverves i etableringsstaten.

25 Det bemærkes endvidere, at en læge, der er statsborger i en anden medlemsstat, og som har erhvervet et ved direktiv 75/362 anerkendt eksamensbevis i en anden medlemsstat end Nederlandene, dér har adgang til at udøve virksomhed som alment praktiserende læge uden at have gennemgået en supplerende uddannelse. Det følger af de udviklede betragtninger, at adgangen for en læge, der er nederlandsk statsborger, og som har erhvervet at sådant eksamensbevis, til at udøve virksomhed som alment praktiserende læge ikke kan underkastes yderligere krav.

26 Der er endlig grund til at fremhæve, at artikel 21 i direktiv 75/362 udtrykkeligt tillader medlemsstaterne i en overgangsperiode på fem år at opstille krav

om gennemførelsen af en forberedende turnus. Ved udgangen af denne periode har en medlemsstat ikke længere ret til at stille krav om en sådan turnus eller nogen anden supplerende uddannelse til læger, der etablerer sig på dens område som alment praktiserende læger, og som er indehaver af eksamensbeviser, der er erhvervet i en anden medlemsstat, og som anerkendes i medfør af direktivet.

27 Følgelig må det spørgsmål, der er stillet af Commissie van Beroep Huisartsgeneeseskunde, besvares med, at direktiv 75/362 skal fortolkes således, at en medlemsstats statsborger, der i en anden medlemsstat har ervervet et af de i direktivets artikel 3 anførte eksamensbeviser, og som derfor er berettiget til at virke som alment praktiserende læge i denne medlemsstat, har ret til at etablere sig som alment praktiserende læge i den medlemsstat, hvor han er statsborger, selv om denne medlemsstat gør adgangen til dette erhverv afhængig af, at indehavere af medicinske eksamensbeviser, der er erhvervet på dens eget område, opfylder supplerende uddannelseskrav.

Sagens omkostninger

28 De udgifter, der er afholdt af den nederlandske regering og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende det spørgsmål, som er forelagt den af Commissie van Beroep Huisartsgeneeskunde ved beslutning af 21. oktober 1980, for ret:

Direktiv 75/362 skal fortolkes således, at en medlemsstats statsborger, der i en anden medlemsstat har erhvervet et af de i direktivets artikel 3 anførte eksamensbeviser, og som derfor er berettiget til at virke som

alment praktiserende læge i denne medlemsstat, har ret til at etablere sig som alment praktiserende læge i den medlemsstat, hvor han er statsborger, selv om denne medlemsstat gør adgangen til dette erhverv afhængig af, at indehavere af medicinske eksamensbeviser, der er erhvervet på dens eget område, opfylder supplerende uddannelseskrav.

Mertens de Wilmars Pescatore Mackenzie Stuart Koopmans O'Keeffe

Touffait Due Everling Chloros

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 6. oktober 1981.

A. Van Houtte
Justitssekretær

J. Mertens de Wilmars
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. REISCHL FREMSAT DEN 25. JUNI 1981 [1]

Høje Domstol.

Den præjudicielle sag, jeg i dag skal fremsætte forslag til afgørelse i, vedrører hovedsagelig fortolkningen af artikel 2 i Rådets direktiv 75/362/EØF af 16. juni 1975 om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser for læger omfattende foranstaltninger, som skal lette den faktiske udøvelse af retten til etablering og fri udveksling af tjenesteydelser (EFT L 167 af 30. 6. 1975, s. 1). Denne bestemmelse har følgende ordlyd:

»Hver medlemsstat anerkender de eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser, der udstedes til medlemsstaternes statsborgere af de øvrige medlemsstater i overensstemmelse med artikel 1 i direktiv 75/363/EØF, 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 selvstændig virksomhed som læge, som de eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser, den selv udsteder.«

Sagsøgeren i hovedsagen, dr. Broekmeulen, der er nederlandsk statsborger,

1 — Oversat fra tysk.