CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL F. G. JACOBS van 25 maart 1992 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. In dit beroep krachtens artikel 169 EEG-Verdrag verzoekt de Commissie het Hof vast te stellen, dat het Groothertogdom Luxemburg de krachtens de artikelen 48 en 52 EEG-Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen. De gestelde inbreuk bestaat erin, dat de Luxemburgse regeling inzake de uitoefening van het beroep van arts, tandarts en dierenarts, het gemeenschapsonderdanen die in een andere Lid-Staat zijn gevestigd of daar in loondienst werkzaam zijn, niet mogelijk maakt in Luxemburg als zelfstandige of in loondienst hun beroep uit te oefenen.

2. De betrokken regeling is te vinden in de wet van 29 april 1983 betreffende de uitoefening van het beroep van arts, tandarts en dierenarts. Artikel 16 van die wet bepaalt, dat een arts of tandarts slechts op één plaats praktijk mag houden. Dat artikel geeft de minister van Volksgezondheid de bevoegdheid om een in Luxemburg gevestigde arts of tandarts te machtigen op een tweede plaats praktijk te houden, maar enkel in bijzondere gevallen. Dat is het geval wanneer er in de betrokken streek geen arts met dezelfde specialisatie of geen tandarts is en de medische verzorging in de streek onvoldoende gewaarborgd is. Een andere afwijking is te vinden in artikel 2, lid 2, en artikel 9, volgens welke een in een andere Lid-Staat gevestigde arts of tandarts kan worden gemachtigd om als vervanger van een in Luxemburg gevestigde arts of tandarts op te treden. Artikel 29 bepaalt, dat een dierenarts slechts één praktijk mag hebben. De enige uitzondering daarop is te vinden in artikel 22, lid 2, dat eveneens bepaalt, dat machtiging kan worden verleend om als plaatsvervanger op te treden. Ingevolge de artikelen 4, 11 en 25 van de wet mag een arts, tandarts of dierenarts die onderdaan is van een Lid-Staat en in een andere Lid-Staat is gevestigd, evenwel in Luxemburg diensten verrichten.

3. De Luxemburgse regering betwist niet, dat die bepalingen zowel betrekking hebben op beroepsuitoefening als zelfstandige als op beroepsuitoefening in loondienst. Een arts, tandarts of dierenarts mag derhalve in beginsel een dienstbetrekking of vestiging in Luxemburg niet combineren met een dienstbetrekking of vestiging in een andere Lid-Staat.

4. In zijn arrest van 12 juli 1984 (zaak 107/83, Klopp, Jurispr. 1984, blz. 2971), betreffende de vrijheid van vestiging van advocaten, verwierp het Hof de opvatting, dat de wettelijke regeling van een Lid-Staat van een advocaat kan verlangen, dat hij in de gehele Gemeenschap slechts op één plaats kantoor houdt (zie r. o. 18). In

* Oorspronkelijke taal: Engels.

rechtsoverweging 19 overwoog het Hof:

„Dat de vrijheid van vestiging meer inhoudt dan het recht om binnen de Gemeenschap één vestiging te hebben, vindt steun in de tekst zelf van artikel 52 EEG-Verdrag, volgens welke de geleidelijke opheffing van de beperkingen van de vrijheid van vestiging eveneens betrekking zal hebben op beperkingen betreffende oprichting van agentschappen, filialen of dochterondernemingen door de onderdanen van een Lid-Staat die op het grondgebied van een Lid-Staat zijn gevestigd. Deze bepaling moet worden gezien als de bijzondere uitdrukking van een algemeen beginsel dat ook voor de vrije beroepen geldt, en volgens hetwelk het recht van vestiging mede de mogelijkheid omvat om, met inachtneming van de voor het beroep geldende gedragsregels, binnen de Gemeenschap meer dan één centrum van werkzaamheid in te richten en te behouden."

Het Hof voegde daaraan toe, dat een Lid-Staat nog steeds de bevoegdheid heeft om van advocaten te verlangen, dat zij hun werkzaamheden zo verrichten, dat zij voldoende contact houden met hun cliënten en met de rechterlijke instanties en dat zij de voor het beroep geldende gedragsregels in acht nemen. Deze eisen mogen echter niet tot gevolg hebben, dat de daadwerkelijke uitoefening van het door het Verdrag gewaarborgde recht van vestiging onmogelijk wordt gemaakt.

5. Hoewel de zaak Klopp betrekking had op advocaten, is het door het Hof geformuleerde beginsel algemeen geldig. Elke beperking van het recht om in meer dan één Lid-Staat praktijk te houden, moet derhalve door het algemeen belang worden gerechtvaardigd. Bij voorbeeld moet worden aangetoond, dat aan vereisten als de noodzaak om voldoende contact te houden met cliënten of patiënten en met de desbetreffende nationale instanties niet kan worden voldaan door een minder constante aanwezigheid in de regelgevende Lid-Staat. De voor de medische beroepen geldende overwegingen inzake het algemeen belang kunnen uiteraard andere beperkingen rechtvaardigen dan die voor advocaten. In beide gevallen mogen de opgelegde beperkingen evenwel niet verder gaan dan noodzakelijk is om het betrokken belang te beschermen.

6. Het Hof paste die beginselen op de medische beroepen toe in zijn arrest van 30 april 1986 (zaak 96/85, Commissie/Frankrijk, Jurispr. 1986, blz. 1475) inzake beperkingen van de beroepsuitoefening in Frankrijk voor artsen en tandartsen die in een andere Lid-Staat praktijk houden. In rechtsoverweging 10 van dat arrest overwoog het Hof:

„Vooreerst moet worden opgemerkt, dat de onderdanen van een Lid-Staat, die hun beroepswerkzaamheden in een andere Lid-Staat uitoefenen, zich aldaar moeten houden aan de voorschriften die de uitoefening van het betrokken beroep in die Lid-Staat regelen. Met betrekking tot het beroep van arts en tandarts zijn die voorschriften (...) met name ingegeven door het streven, de gezondheid van de mensen zo doeltreffend en volledig mogelijk te beschermen."

Het Hof verklaarde het vereiste, dat in een andere Lid-Staat gevestigde artsen en tandartsen hun inschrijving of registratie in die Lid-Staat moeten laten doorhalen indien zij hun beroep in Frankrijk willen uitoefenen, echter onverenigbaar met de artikelen 48, 52 en 59 EEG-Verdrag. De beperkingen werden om twee redenen in strijd geacht met het Verdrag. In de eerste plaats leverde het verbod op het houden van meer dan één praktijk een discriminatie jegens beroepsbeoefenaren uit andere Lid-Staten op, doordat van dat verbod kon worden afgeweken voor artsen en tandartsen die uitsluitend in Frankrijk praktijk hielden, maar niet voor anderen (zie r. o. 12). In de tweede plaats vormde het algemene verbod voor in een andere Lid-Staat gevestigde artsen en tandartsen om hun beroep in Frankrijk uit te oefenen, op zich een overdreven beperking (zie r. o. 13). Los van de beperkte en discriminerende uitzondering ten gunste van enkel in Frankrijk gevestigde beroepsbeoefenaren, belemmerde het vereiste, dat men slechts één praktijk mag houden, hoewel het zonder onderscheid op alle beroepsbeoefenaren van toepassing was, het vrije verkeer van werknemers en het recht van vestiging dus meer dan nodig was om het beoogde doel te bereiken (zie r. o. 11).

7. Opgemerkt moet worden, dat in de onderhavige zaak niet wordt gesteld, dat inbreuk is gemaakt op de in artikel 59 EEG-Verdrag neergelegde vrijheid van dienstverrichting. Artikel 4, lid 1, van de wet van 29 april 1983 machtigt in een andere Lid-Staat gevestigde artsen immers uitdrukkelijk om onder de bij groothertogelijk besluit vastgestelde voorwaarden in Luxemburg diensten te verrichten (zie artikel 4, lid 3). Artikel 11 bevat identieke bepalingen met betrekking tot tandartsen, en artikel 25 met betrekking tot dierenartsen. De beroepsbeoefenaren, die krachtens die bepalingen vanuit een vestiging in een andere Lid-Staat diensten mogen verrichten in Luxemburg, mogen hun beroep evenwel niet uitoefenen vanuit een vestiging of een dienstbetrekking in Luxemburg terwijl zij een vestiging of dienstbetrekking in een andere Lid-Staat handhaven. Ik zal die beperking hierna de „één-praktijkregel" noemen.

8. In haar verweer tegen het beroep van de Commissie poogt de Luxemburgse regering een onderscheid te maken tussen de nationale wettelijke regeling die in zaak 96/85 aan de orde was, en die in het onderhavige geding. Subsidiair betoogt zij in feite, dat in zaak 96/85 een verkeerde beslissing is genomen. Ik kan met geen van deze stellingen akkoord gaan.

9. Wat het recht van vestiging en het vrije verkeer van werknemers betreft, lijkt het mij niet mogelijk een onderscheid te maken tussen de wet van 29 april 1983 en de nationale wettelijke regeling die in zaak 96/85 aan de orde was. Afgezien van de vrijheid van dienstverrichting, die door de Luxemburgse wettelijke regeling in beginsel wordt beschermd, lijken beide regelingen beroepsbeoefenaren uit andere Lid-Staten op vrijwel dezelfde wijze te discrimineren. Zo kan in beide gevallen van de „één-praktijkregel" slechts worden afgeweken voor een tweede praktijk in de regelgevende Lid-Staat. Gelijk het Hof in rechtsoverweging 12 van het arrest in zaak 96/85 opmerkte,

„(...) wordt het vereiste dat een arts of tandarts slechts één praktijk heeft — een vereiste waarvan de Franse regering beweert dat het onmisbaar is voor de continuïteit van de medische verzorging —, ten aanzien van artsen uit andere Lid-Staten strenger toegepast dan ten aanzien van artsen die in Frankrijk zijn gevestigd. Uit de processtukken en de door partijen verstrekte inlichtingen blijkt immers, dat de Raden van de Ordre des médecins in Frankrijk gevestigde artsen weliswaar slechts toestaan om een tweede praktijk te beginnen indien deze op korte afstand van hun hoofdpraktijk is gelegen, doch dat zelfs artsen die vlak bij de Franse grens in een andere Lid-Staat zijn gevestigd, geen enkele mogelijkheid hebben om in Frankrijk een tweede praktijk te beginnen."

Zoals gezegd, geeft artikel 16 van de wet van 29 april 1983 de minister van Volksgezondheid de bevoegdheid om in bepaalde omstandigheden een arts of tandarts te machtigen tot het houden van een tweede praktijk in Luxemburg, maar lijkt het niet toe te staan, dat een dergelijke machtiging wordt gegeven wanneer de eerste praktijk in een andere Lid-Staat wordt gehouden. Hoewel de Luxemburgse regering in haar verweerschrift stelt, dat de afwijking in individuele gevallen bij ministerieel besluit tot praktijken in een andere Lid-Staat kan worden uitgebreid, lijken dergelijke machtigingen ad hoc mij niet voldoende om de twee categorieën beroepsbeoefenaren op gelijke voet te brengen. Een beroepsbeoefenaar uit een andere Lid-Staat wordt zich zeker niet bewust van die mogelijkheid bij het lezen van de tekst van artikel 16, dat het uitsluitend heeft over in Luxemburg gevestigde beroepsbeoefenaren. Opgemerkt moet worden, dat het scheppen van een dergelijke onzekerheid, waarbij het nationale recht het door het gemeenschapsrecht verleende recht op gelijke behandeling niet adequaat weergeeft, zelf in strijd is met het Verdrag (zie het arrest van 4 april 1974, zaak 167/73, Commissie/Frankrijk, Jurispr. 1974, blz. 359, r. o. 41). Voorts dient eraan te worden herinnerd, dat het Hof in zaak 96/85 (reeds aangehaald in punt 6) het algemene verbod voor in een andere Lid-Staat gevestigde beroepsbeoefenaren om in Frankrijk een tweede praktijk te beginnen, heeft veroordeeld zonder dat er enige discriminatie was ten gunste van reeds in Frankrijk gevestigde beroepsbeoefenaren.

10. De Luxemburgse regering suggereert, dat ook al kan er geen onderscheid worden gemaakt tussen de door het Hof in zaak 96/85 gelaakte nationale bepalingen en die van de wet van 29 april 1983, het Hof in die zaak te ver is gegaan, waar het die bepalingen onverenigbaar met de artikelen 48 en 52 EEG-Verdrag heeft verklaard. Zij betoogt, dat niettegenstaande de ontwikkeling van groepspraktijken de relatie tussen arts en patiënt intrinsiek persoonlijk is en continuïteit van de verzorging vereist. Verder zouden de door het Hof in zaak 96/85 genoemde voorbeelden (radioloog en chirurg) voorbijgaan aan de organisatie van de ziekenhuizen in de meeste Lid-Staten, waar die medici aan één ziekenhuis zijn verbonden, van waaruit zij in het kader van een dienstverrichting medische verzorging verstrekken. Bovendien acht de Luxemburgse regering het niet mogelijk, bij de toepassing van de „één-praktijkregel" onderscheid te maken tussen verschillende soorten specialisten. Ten slotte geeft zij te verstaan, dat de

rationele organisatie van de spoedgevallendienst in Luxemburg staat of valt met het feit, dat medici slechts op één plaats praktijk houden.

11. Het komt mij echter voor, dat aan de gerechtvaardigde bezorgdheid van de Luxemburgse regering evenzeer tegemoet kan worden gekomen door minder drastische beperkingen dan de thans geldende. Zo zou bij voorbeeld van in een andere Lid-Staat gevestigde medici die in Luxemburg hun beroep willen uitoefenen, kunnen worden geëist, dat zij een minimumaantal uren (of dagen) per week in Luxemburg zijn, en dat zij garanderen, dat in bepaalde gevallen een collega beschikbaar is. Artsen of tandartsen die hun praktijk in Luxemburg minder lang dan het vereiste minimum uitoefenen, zouden dat dan doen als een dienstverrichting overeenkomstig de artikelen 4 of 11 van de wet van 29 april 1983. Subsidiair zou als een gerechtvaardigd vereiste kunnen worden beschouwd, dat de uitoefening van het beroep in Luxemburg gedurende minder dan het minimumaantal uren moet gebeuren in samenwerking met andere medici die daar een vaste praktijk hebben. Hoe zwaarwichtig de argumenten van de Luxemburgse regering inzake de continuïteit van de hulpverlening en het contact met de patiënten ook zijn, zij volstaan mijns inziens niet ter rechtvaardiging van een algemeen verbod voor in een andere Lid-Staat gevestigde medici om vanuit een vestiging in Luxemburg hun beroep aldaar uit te oefenen. Dat geldt ook wanneer in bijzondere gevallen beperkte afwijkingen van het verbod mogelijk zijn, en zelfs wanneer die afwijkingen worden uitgebreid tot in andere Lid-Staten gevestigde medici.

12. De argumentatie van de Luxemburgse regering met betrekking tot specialisten lijkt evenmin overtuigend. Uitgangspunt moet zijn, dat artsen, bij gebreke van dwingende rechtvaardigingen voor beperkingen, hun beroepsactiviteiten over de grenzen heen mogen uitoefenen. Indien voor sommige specialisten beperkingen noodzakelijk worden geacht, moet worden aangetoond, dat die gerechtvaardigd zijn. Duidelijk is, dat zelfs wanneer dit is aangetoond, die beperkingen niet zonder verdere rechtvaardiging tot andere categorieën medici mogen worden uitgebreid. In de onderhavige zaak heeft de Luxemburgse regering echter ten aanzien van geen enkele categorie medici een aannemelijke rechtvaardiging gegeven voor de beperkingen.

13. Wat de rationele organisatie van de spoedgevallendienst betreft, heeft de Luxemburgse regering bij de schriftelijke behandeling noch ter terechtzitting op overtuigende wijze aangetoond, op welke wijze de aanwezigheid van ook in een andere Lid-Staat gevestigde medici de organisatie van die dienst onmogelijk zou maken. Inzonderheid is niet gesuggereerd, dat in Luxemburg in spoedgevallen de eigen arts van de patiënt hulp moet verlenen, en niet een arts die bij beurtrol werkt. Hoewel de vereisten van de spoedgevallendienst sommige beperkingen kunnen rechtvaardigen, kan in geen geval worden aanvaard, dat zij een algemeen verbod kunnen rechtvaardigen.

14. Ik concludeer derhalve, dat het Verdrag eraan in de weg staat, dat de „één-praktijkregel" wordt toegepast op artsen of tandartsen die onderdaan zijn van een Lid-

Staat en in een andere Lid-Staat zijn gevestigd of daar in loondienst werkzaam zijn.

15. Blijft nog de vraag, of de „één-praktijkregel" kan worden gerechtvaardigd voor dierenartsen, in tegenstelling tot artsen en tandartsen. In beginsel lijken echter dezelfde overwegingen te gelden. De enige nieuwe bedenking die de Luxemburgse regering met betrekking tot dit aspect van de zaak naar voren heeft gebracht, is dat in Luxemburg groepspraktijken van dierenartsen nauwelijks bestaan. Zoals gezegd, zou de Luxemburgse regering vereisten kunnen rechtvaardigen volgens welke het in een andere Lid-Staat gevestigde of in loondienst werkzame medici enkel is toegestaan zich in Luxemburg te vestigen in samenwerking met andere medici. Om bovengenoemde redenen meen ik evenwel, dat een algemeen verbod zoals thans van kracht is, niet kan worden gerechtvaardigd.

Conclusie

16. Mitsdien geef ik het Hof in overweging:

1) te verklaren dat het Groothertogdom Luxemburg, door te beletten dat in een andere Lid-Staat praktijk houdende of in loondienst werkzame artsen, tandartsen en dierenartsen die onderdaan van de Gemeenschap zijn, met behoud van hun vestiging of dienstbetrekking in die andere Lid-Staat in Luxemburg praktijk houden of in loondienst werkzaam zijn, de krachtens de artikelen 48 en 52 EEG-Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen;

2) het Groothertogdom Luxemburg te verwijzen in de kosten van de procedure.