CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL F. G. JACOBS apresentadas em 25 de Março de 1992 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. Na presente acção, intentada nos termos do artigo 169.° do Tratado CEE, a Comissão pede ao Tribunal de Justiça que declare que o Grão-Ducado do Luxemburgo não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 48.° e 52.° do Tratado. O alegado incumprimento consiste em não ter o Luxemburgo estabelecido que a sua regulamentação referente ao exercício das profissões de médico, de dentista ou de veterinário permite aos nacionais de um Estado-membro da Comunidade, estabelecidos noutro Estado-membro ou que aí exerçam uma actividade assalariada, exercerem a sua actividade no Luxemburgo, como assalariados ou independentes.

2. A regulamentação em causa é a lei de 29 de Abril de 1983 sobre o exercício das profissões de médico, de dentista e de veterinário. O artigo 16.° da lei dispõe que um médico ou um dentista apenas podem ter um único consultório («cabinet médical»). O mesmo mesmo artigo permite ao ministro da Saúde autorizar um médico ou um dentista estabelecidos no Luxemburgo a disporem aí de um segundo consultório, mas apenas em circunstâncias especiais. As circunstâncias em causa são de que não exista um médico da mesma especialidade na região em causa ou, como por vezes pode acontecer, não exista outro dentista, ou que a cobertura médica da região seja insuficiente. Outra derrogação de alcance limitado está prevista nos artigos 2.°, n.° 2, e 9.°, nos termos dos quais um médico ou um dentista estabelecido noutro Estado-membro pode ser autorizado a exercer a título de substituto de um médico ou de um dentista estabelecido no Luxemburgo. O artigo 29.° dispõe que um veterinário apenas pode dispor de um único estabelecimento profissional («lieu d'établissement professionnel»). A única derrogação a este princípio está estabelecida no n.° 2 do artigo 22.° que, uma vez mais, permite que lhe seja dada autorização para exercer como substituto. Em contrapartida, por força dos artigos 4.°, 11.° e 25.° da lei, um médico, um dentista ou um veterinário nacionais de um Estado-membro da Comunidade e estabelecidos noutro Estado-membro podem prestar serviços no Luxemburgo.

3. O Governo luxemburguês não contesta que as disposições acima referidas se aplicam tanto ao exercício de uma actividade assalariada como ao exercício de uma actividade não assalariada. Assim, um médico, um dentista ou um veterinário não estão, em princípio, autorizados a conjugar um emprego ou um estabelecimento no Luxemburgo com um emprego ou um estabelecimento noutro Estado-membro.

4. No acórdão 107/83, Ordre des avocats au barreau de Paris/Klopp (Recueil 1984, p. 2971), no quadro da liberdade de estabelecimento relativamente à profissão de advogado, o Tribunal rejeitou o ponto de vista segundo o qual a legislação de um Estado-

* Língua original: inglês.

membro pode exigir que um profissional tenha apenas um único estabelecimento no território comunitário (v. n.° 18). Assim, o Tribunal declarou no n.° 19:

«A afirmação de que a liberdade de estabelecimento não se limita ao direito de criar um único estabelecimento no interior da Comunidade é confirmada pelo próprio teor do artigo 52.° do Tratado, nos termos do qual a supressão progressiva das restrições à liberdade de estabelecimento abrange igualmente as restrições à constituição de agências, sucursais ou filiais pelos nacionais de um Estado-membro estabelecidos no território de outro Estado-membro. Esta norma deve ser considerada como constituindo a expressão específica de um princípio geral, aplicável também às profissões liberais, segundo o qual o direito de estabelecimento inclui a faculdade de criar e manter, no respeito das regras profissionais, mais do que um centro de actividade no território da Comunidade.»

O Tribunal observou seguidamente que um Estado-membro tem sempre o direito de exigir aos advogados inscritos na Ordem que exerçam as suas actividades de forma a manterem um contacto suficiente com os seus clientes e as autoridades judiciais e a respeitarem as regras deontológicas. Contudo, tais exigências não podem ter por efeito impedir o exercício efectivo do direito de estabelecimento garantido pelo Tratado.

5. Apesar de o acórdão Klopp dizer respeito à profissão de advogado, o princípio que o Tribunal de Justiça afirmou é um princípio geral. Portanto, qualquer restrição ao direito de ter um estabelecimento profissional em mais do que um Estado-membro deve ser justificada por razões de interesse geral. Deve demonstrar-se, por exemplo, que exigências como a necessidade de manter um contacto suficiente com os clientes, ou os pacientes, bem como com as autoridades nacionais competentes, não podem ser satisfeitas através de uma presença menos contínua no Estado-membro que regulamenta o exercício da profissão. As razões de interesse geral aplicáveis às profissões médicas podem, naturalmente, justificar restrições diferentes das aplicáveis aos advogados. Contudo, em ambos os casos, as restrições impostas não podem exceder o necessário para a protecção do interesse em causa.

6. O Tribunal aplicou estes princípios às profissões médicas no processo 96/85, Comissão/França (Colect. 1986, p. 1475), que versou sobre as restrições, em França, ao exercício das actividades profissionais dos médicos e dos dentistas estabelecidos noutro Estado-membro. No n.° 10 do seu acórdão, o Tribunal declarou que:

«Cabe observar, primeiramente, que os nacionais de um Estado-membro que exercem a sua actividade profissional noutro Estado-membro estão vinculados à observância das normas que, nesse Estado, regulam o exercício da referida profissão. Tratando-se de médicos e de dentistas, essas normas... são inspiradas sobretudo pela preocupação de conferir à saúde das pessoas uma protecção tão eficaz e completa quanto possível.»

No entanto, o Tribunal declarou seguidamente ser incompatível com os artigos 48.°, 52.° e 59.° do Tratado a obrigação imposta aos médicos e dentistas estabelecidos noutro Estado-membro de cancelarem a sua inscrição ou registo nesse Estado-membro a fim de poderem exercer a sua profissão em França. Essas restrições foram consideradas contrárias ao Tratado por duas razões. Em primeiro lugar, a norma que proibia ter mais do que um estabelecimento profissional constituía uma discriminação em relação aos médicos estabelecidos noutros Estados-membros, uma vez que eram possíveis derrogações a essa norma para os médicos e dentistas estabelecidos apenas em França, mas não para os outros médicos: v. o n.° 12 do acórdão. Em segundo lugar, a proibição genérica de exercer, em França, imposta aos médicos e dentistas estabelecidos noutro Estado-membro foi julgada injustificadamente restritiva: v. o n.° 13 do acórdão. Assim, abstraindo da derrogação limitada e discriminatória a favor dos médicos estabelecidos apenas em França, a regra da unicidade do consultório, mesmo na medida em que era aplicada indistintamente a todos os médicos, criava obstáculos à livre circulação dos trabalhadores e ao direito de estabelecimento que ultrapassavam o que era necessário para alcançar os objectivos pretendidos: v. o n.° 11 do acórdão.

7. Note-se que, nos presentes autos, não se invoca qualquer violação ao princípio da livre prestação de serviços enunciado no artigo 59.° do Tratado. De facto, o n.° 1 do artigo 4.° da lei de 29 de Abril de 1983 permite expressamente aos médicos estabelecidos noutro Estado-membro prestarem serviços no Luxemburgo, nas condições fixadas por um regulamento grão-ducal (v. o n.° 3 do artigo 4.°). O artigo 11.° contém disposições idênticas em relação aos dentistas e o artigo 25.° em relação aos veterinários. Contudo, estes mesmos profissionais que, ao abrigo das referidas disposições, podem no Luxemburgo prestar serviços a partir de um estabelecimento situado noutro Estado-membro estão proibidos de exercer como assalariados ou a partir de um estabelecimento no Luxemburgo, caso mantenham um estabelecimento ou uma actividade assalariada noutro Estado-membro. Passarei a referir esta restrição como a «regra da unicidade de consultório».

8. Na sua contestação, o Governo luxemburguês tenta estabelecer uma distinção entre a legislação nacional em causa no processo 96/85, Comissão/França, e a legislação em causa nos presentes autos. Em alternativa, alega, na realidade, que o processo 96/85 foi mal decidido. Não posso concordar com nenhuma das duas alegações.

9. No que se refere ao direito de estabelecimento e à livre circulação dos trabalhadores, não creio que se possa fazer qualquer distinção entre a lei de 29 de Abril de 1983 e a legislação nacional em causa no processo 96/85, Comissão/França. Deixando de lado a livre prestação de serviços, que, em princípio, está protegida pela legislação luxemburguesa, verifica-se que ambas as legislações criam uma discriminação em relação aos médicos estabelecidos noutros Estados-membros de uma forma muito semelhante. Assim, em ambos os casos, as derrogações à regra da unicidade de consultório apenas são aplicáveis em relação a um segundo consultório situado no Estado que regulamenta o exercício da profissão. Como

o Tribunal observou no n.° 12 do seu acórdão no processo 96/85, Comissão/França:

«... o princípio da unicidade do consultório, referido pelo Governo francês como indispensável à continuidade dos cuidados médicos, é aplicado de forma mais rigorosa aos clínicos de outros Estados-membros do que àqueles que se encontram estabelecidos no território francês. Se, efectivamente, resulta do processo e dos esclarecimentos fornecidos pelas partes, que os conselhos da Ordem dos Médicos apenas autorizam, aos médicos estabelecidos em França, a abertura de um consultório secundário a uma distância bastante curta do consultório principal, não existe qualquer possibilidade de abrir um consultório em França para os médicos estabelecidos noutro Estado-membro, ainda que perto da fronteira».

De igual modo, como já vimos, o artigo 16.° da lei de 29 de Abril de 1983 prevê que o ministro da Saúde pode, em certas circunstâncias, autorizar um médico ou um dentista a ter um segundo consultório no Luxemburgo, mas já não prevê a possibilidade de conceder a mesma autorização quando o primeiro consultório se situe noutro Estado-membro. Apesar de o Governo luxemburguês indicar na sua contestação que essa derrogação pode ser estendida aos consultórios situados noutros Estados-membros por decisão ministerial tomada caso a caso, não creio que tais autorizações *ad hoc* sejam suficientes para colocar em pé de igualdade as duas categorias de profissionais. Um profissional de outro Estado-membro não tomará certamente conhecimento dessa possibilidade pela simples leitura do artigo 16.° que menciona exclusivamente os médicos estabelecidos no Luxemburgo. Note-se que a criação de um tal estado de incerteza, em que o direito nacional não reflecte adequadamente o direito à igualdade de tratamento reconhecido pelo direito comunitário, é, por si só, contrária ao Tratado: v. acórdão de 4 de Abril de 1974, Comissão/França, n.° 41 (167/73, Recueil, p. 359). Acresce que, em todo o caso, se deve recordar que no acórdão 96/85, Comissão/França, já referido no n.° 6, o Tribunal de Justiça condenou a proibição geral imposta aos médicos estabelecidos noutro Estado-membro de abrirem um segundo consultório em França, mesmo na inexistência de qualquer discriminação a favor dos médicos já estabelecidos em França.

10. Para o caso de não ser possível distinguir entre as disposições nacionais condenadas pelo Tribunal de Justiça no acórdão 96/85, Comissão/França, e as disposições da lei de 29 de Abril de 1983, o Governo luxemburguês sustenta que o Tribunal foi longe demais no processo em causa, ao declarar que as disposições eram contrárias aos artigos 48.° e 52.° do Tratado. O Governo luxemburguês argumenta que, apesar da progressão dos consultórios de grupo, a relação entre o médico e o paciente é de carácter essencialmente pessoal e exige a continuidade dos cuidados médicos. Além disso, no entendimento do Governo luxemburguês, os exemplos citados pelo Tribunal de Justiça no acórdão 96/85, Comissão/França (ou seja, o do radiologista e o do cirurgião) não têm em conta a organização hospitalar da maioria dos Estados-membros, em que esses médicos estão vinculados a um único hospital, a partir do qual fornecem cuidados médicos no âmbito de uma prestação de serviços. Acresce que o Governo luxemburguês considera que não é possível proceder a uma distinção entre os diferentes tipos de especialistas, quando de trate de aplicar a regra da unicidade de consultório. Finalmente,

sustenta que a organização racional dos serviços de urgência depende, no Luxemburgo, de médicos que apenas têm um único centro de actividade.

11. Creio, contudo, que as legítimas preocupações do Governo luxemburguês também poderiam ser perfeitamente satisfeitas por meio de restrições menos draconianas do que aquelas que estão actualmente em vigor. Por exemplo, os profissionais estabelecidos noutro Estado-membro que pretendessem exercer a partir de um estabelecimento no Luxemburgo poderiam ser obrigados a estar presentes durante um mínimo de horas (ou de dias) por semana no Luxemburgo e igualmente serem obrigados a garantir que um colega estivesse disponível em certas circunstâncias. Os médicos ou os dentistas que exercessem a sua actividade no Luxemburgo durante períodos de tempo inferiores ao mínimo exigido poderiam fazê-lo no quadro de uma prestação de serviços, nos termos dos artigos 4.° ou 11.° da lei de 29 de Abril de 1983. Outra possibilidade seria a de uma exigência, legítima, de que as actividades exercidas a partir de um estabelecimento no Luxemburgo que não atingissem o número de horas mínimas apenas poderiam ser exercidas em conjunto com outros médicos que aí tivessem um estabelecimento permanente. Portanto, seja qual for a importância das considerações referentes à continuidade dos cuidados médicos e ao contacto com os pacientes, com as quais argumenta o Governo luxemburguês, essas considerações não são suficientes, em meu entender, para justificar uma proibição geral imposta aos médicos estabelecidos noutros Estados-membros de exercerem a sua actividade a partir de um estabelecimento no Luxemburgo. Isto é ainda válido mesmo quando essa proibição esteja sujeita a derrogações de natureza limitada e em circunstâncias especiais, e mesmo quando essas derrogações sejam estendidas aos médicos estabelecidos noutro Estado-membro.

12. Quanto aos especialistas, o argumento do Governo luxemburguês também me parece pouco convincente. É necessário partir do princípio de que os médicos têm o direito de exercer a sua actividade para lá das fronteiras, na falta de uma razão imperativa que justifique restrições. Caso se considere que é necessário impor restrições para certos tipos de especialistas, é necessário que se demonstre a sua necessidade. É claro que, mesmo quando tais restrições se justifiquem, não podem ser estendidas, sem justificações complementares, a outros tipos de médicos. No caso concreto, contudo, o Governo luxemburguês não justificou as restrições impostas a cada uma das categorias profissionais.

13. No que se refere à organização racional do serviço das urgências, o Governo luxemburguês não forneceu qualquer explicação convincente, nem no decurso da fase escrita nem na audiência, quanto à questão de saber como é que a presença de médicos estabelecidos noutros Estados-membros tornaria impossível a organização desse serviço. Especificamente, não sugeriu que os serviços de urgência devam no Luxemburgo ser assegurados pelo próprio médico do paciente e não por médicos que participem num regime de turnos, de acordo com uma escala de serviço. Embora as exigências do serviço das urgências possam, talvez, justificar certas restrições, não se pode, em todo o caso, admitir que possam justificar uma exclusão global.

14. Portanto, concluo no sentido de que a regra da unicidade de consultório não pode, em conformidade com o Tratado, ser aplicada aos médicos ou dentistas nacionais de

Estados-membros da Comunidade que estejam estabelecidos noutro Estado-membro ou aí exerçam uma actividade assalariada.

15. Resta analisar se a regra da unicidade de consultório pode ser justificada em relação aos veterinários, ao contrário do que sucede em relação aos médicos ou dentistas. Contudo, em princípio, parece que as mesmas considerações são aplicáveis. A única circunstância nova avançada pelo Governo luxemburguês neste aspecto dos autos é que, no Luxemburgo, os consultórios de grupo de veterinários são ainda quase inexistentes. Como já referi, o Governo luxemburguês poderia legitimamente exigir que os veterinários nacionais dos Estados-membros da Comunidade que estejam estabelecidos noutro Estado-membro e aí exerçam uma actividade assalariada apenas pudessem exercer a sua actividade no Luxemburgo em associação com outros veterinários. Todavia, pelas razões que já expus, creio que uma proibição geral, como a que está actualmente em vigor, não pode ser justificada.

Conclusão

16. Por conseguinte, proponho ao Tribunal que:

1) decida que, ao impedir os médicos, dentistas e veterinários nacionais de Estados-membros da Comunidade, estabelecidos noutro Estado-membro ou que aí exerçam uma actividade remunerada, de exercerem num estabelecimento situado no Luxemburgo ou de aí trabalharem como assalariados, simultaneamente conservando o seu estabelecimento ou o seu emprego naquele outro Estado-membro, o Grão-Ducado do Luxemburgo não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 48.° e 52.° do Tratado CEE;

2) condene o Grão-Ducado do Luxemburgo nas despesas.