DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

11. juli 2002 *

I sag C-294/00,

angående en anmodning, som Oberster Gerichtshof (Østrig) i medfør af artikel 234 EF har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Deutsche Paracelsus Schulen für Naturheilverfahren GmbH

mod

Kurt Gräbner,

at opnå en præjudiciel afgørelse bl.a. vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 52 og 59 (efter ændring nu artikel 43 EF og artikel 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 (EFT L 209, s. 25),

* Processprog: tysk.

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, P. Jann, og dommerne D.A.O. Edward og A. La Pergola (refererende dommer),

generaladvokat: J. Mischo
justitssekretær: ekspeditionssekretær H.A. Rühl,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Deutsche Paracelsus Schulen für Naturheilverfahren GmbH ved Rechtsanwalt R. Ratschiller

— Kurt Gräbner ved Rechtsanwalt G. Huber

— den østrigske regering ved C. Pesendorfer, som befuldmægtiget

— Det Forenede Kongeriges regering ved J.E. Collins, som befuldmægtiget, bistået af barrister C. Lewis

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. Patakia og C. Schmidt, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 11. oktober 2001 er afgivet mundtlige indlæg af Deutsche Paracelsus Schulen für Naturheilverfahren GmbH, af Det Forenede Kongeriges regering og af Kommissionen,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 13. december 2001,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 13. juli 2000, indgået til Domstolen den 31. juli 2000, har Oberster Gerichtshof i medfør af artikel 234 EF forelagt to præjudicielle spørgsmål bl.a. vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 52 og 59 (efter ændring nu artikel 43 EF og artikel 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 (EFT L 209, s. 25)

2 Spørgsmålene er blevet rejst i forbindelse med en sag mellem Deutsche Paracelsus Schulen für Naturheilverfahren GmbH (herefter »Deutsche Paracelsus Schulen«) og Kurt Gräbner vedrørende dennes betaling af et beløb på 90 390 ATS til Deutsche Paracelsus Schulen i henhold til en uddannelsesaftale, som de havde indgået.

De relevante retsregler

Direktiv 92/51

3 Ifølge fjerde og femte betragtning til direktiv 92/51 indføres der ved direktivet en anden generel ordning for anerkendelse af erhvervsuddannelser til supplering af 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 (EFT 1989 L 19, s. 16). Direktivet har til formål at lette adgangen til at udøve enhver form for erhvervsvirksomhed, som i værtslandet er gjort betinget af, at vedkommende har gennemgået en uddannelse på et bestemt niveau, idet ordningen skal baseres på de samme principper og med de nødvendige ændringer følge de samme regler som den oprindelige generelle ordning.

4 Artikel 1, litra e) og f), 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 [...]

[...]«

5 Artikel 2 i direktiv 92/51, der er den eneste artikel i kapitel II, hvilket kapitel 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.

[...]«

Østrigsk ret

6 I henhold til § 1, stk. 1, i Ausbildungsvorbehaltsgesetz (BGBl 378/1996), i den affattelse, der var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen (herefter »den østrigske lov om forbeholdte uddannelser«), må uddannelsen til de former for virksomhed, der bl.a. er reguleret i Ärztegesetz 1998 (BGBl. 169/1998, herefter »den østrigske lægelov«), udelukkende tilbydes af de i forbundslovene omhandlede institutioner. Efter bestemmelsen må andre personer eller institutioner ikke tilbyde eller formidle de pågældende uddannelser.

7 § 1, stk. 2, i den østrigske lov om forbeholdte uddannelser bestemmer, at reklamering for de uddannelser, der er forbudt i henhold til lovens § 1, stk. 1, betragtes som forsøg på overtrædelse af sidstnævnte bestemmelse og som sådan er strafbar.

8 I § 2 i den østrigske lov om forbeholdte uddannelser er der fastsat 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.

9 Det fremgår af bemærkningerne til den østrigske lov om forbeholdte uddannelser (150 BlgNR 20. GP, 24), at formålet med det ved loven indførte forbud er 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). I bemærkningerne nævnes det også, at det var påtrængende nødvendigt med et lovindgreb, bl.a. af hensyn til beskyttelse af forbrugerne.

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

11 Ifølge den østrigske lægelovs § 3, stk. 1 og 4, må erhvervet ikke udøves af andre end dem, der er indehavere af et eksamensbevis som læge.

Tysk ret

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

13 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.

14 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.

15 I henhold til de relevante bestemmelser i gennemførelsesbekendtgørelsen af 18. februar 1939 til HPrG (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.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

16 Deutsche Paracelsus Schulen er en virksomhed, der har hjemsted i München (Tyskland), og som tilbyder uddannelse til Heilpraktiker. Virksomheden arrangerer også kurser i Østrig. Deltagerne i de kurser, virksomheden tilbyder, hverves bl.a. gennem annoncer i aviser.

17 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 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 ligeledes oplysninger om studieordningen, ligesom den indeholdt en særlig meddelelse, hvori opmærksomheden henledtes på, at erhvervet som Heilpraktiker ikke måtte udøves i Østrig, og at Heilpraktikereksamen skulle aflægges i Tyskland.

18 Kurt Gräbner underskrev den 20. februar 1996 en aftale om de to første moduler af uddannelsen. Den samlede pris udgjorde 90 390 ATS. Den uddannelse, Kurt Gräbner havde indskrevet sig til, omfattede deltagelse i kurser, der kunne afholdes i Tyskland eller i Østrig, samt tilsendelse af videokassetter med henblik på de praktiske øvelser.

19 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.

20 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. Denne gjorde heroverfor bl.a. gældende, at den pågældende aftale var ugyldig, idet den var i strid med den østrigske lov om forbeholdte uddannelser. Deutsche Paracelsus Schulen svarede hertil, at i henhold til fællesskabsretten skulle Heilpraktikeruddannelsen tillades i Østrig, og at det under alle omstændigheder måtte være muligt at reklamere for en uddannelse til et erhverv, hvis udøvelse ikke er tilladt i Østrig.

21 Bezirksgericht Linz-Land (Østrig) dømte som første instans ved dom af 29. januar 1999 Kurt Gräbner til at betale de 90 390 ATS. Appelinstansen, Landesgericht Linz (Østrig), stadfæstede dommen ved dom af 26. maj 1999, men tillod, at der kunne iværksættes revisionsanke.

22 Kurt Gräbner iværksatte en sådan anke til Oberster Gerichtshof. Denne retsinstans fandt, at afgørelsen af tvisten i hovedsagen afhang af en fortolkning

af fællesskabsretten. Den udsatte derfor sagen og har forelagt 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?«

23 Oberster Gerichtshof har i forelæggelseskendelsen bemærket, at i henhold til dens praksis anses en aftale, der er i strid med et lovbestemt forbud, for ugyldig, ikke blot, når denne retsvirkning udtrykkeligt er foreskrevet i loven, men også, når formålet med forbuddet gør det bydende nødvendigt, at retshandlen er ugyldig. Retten har nærmere anført, at formålet med den østrigske lov om forbeholdte uddannelser medfører, at den aftale, der omtvistes i hovedsagen, er ugyldig. Retten har imidlertid rejst det spørgsmål, om denne lovgivning er forenelig med fællesskabsretten.

24 Oberster Gerichtshof har i den forbindelse tilføjet, at Domstolen i dom af 3. oktober 1990, sag C-61/89, Bouchoucha (Sml. I, s. 3551), udtalte, at når der ikke er foretaget en harmonisering på fællesskabsplan med hensyn til virksomhed, der udelukkende henhører under udøvelse af lægegerning, er traktatens artikel 52 ikke til hinder for, at en medlemsstat forbeholder udøvelsen af paramedicinsk virksomhed, som f.eks. osteopati, for personer, der er indehaver af et eksamensbevis som læge. Retten er imidlertid i tvivl om, hvorvidt direktiv 92/51, der først er udstedt efter afsigelsen af Bouchoucha-dommen, eller andre fællesskabsretlige bestemmelser har ændret retstilstanden på dette område.

Det første spørgsmål

25 Med det første spørgsmål ønsker Oberster Gerichtshof nærmere bestemt oplyst, om en fællesskabsretlig bestemmelse er til hinder for, at en medlemsstat forbeholder udøvelsen af en virksomhed som f.eks. Heilpraktikervirksomhed i den betydning, begrebet har i tysk lovgivning, for personer, der er indehavere af et eksamensbevis som læge.

26 Hertil bemærkes først, at det fremgår af fast retspraksis, at når der ikke er foretaget en harmonisering af en erhvervsmæssig virksomhed, har medlemsstaterne i princippet fortsat kompetence til at fastsætte betingelserne for adgangen til eller udøvelsen af denne virksomhed, men er forpligtede til at udøve deres kompetence på dette område under iagttagelse af de grundlæggende friheder, som er sikret ved traktaten (jf. bl.a. dom af 3.10.2000, sag C-58/98, Corsten, Sml. I, s. 7919, præmis 31, og af 1.2.2001, sag C-108/96, Mac Quen m.fl., Sml. I, s. 837, præmis 24).

27 Med henblik på besvarelsen af det første spørgsmål må der derfor for det første tages stilling til, om udøvelsen af Heilpraktikervirksomhed i den betydning, begrebet har i tysk lovgivning, i en situation som den, der foreligger i hovedsagen, er reguleret af en harmoniseringsforanstaltning, der er vedtaget på fællesskabs-

plan. Såfremt dette ikke er tilfældet, må det for det andet undersøges, om traktatens artikel 52 og 59, der er relevante for hovedsagen, er til hinder for, at en medlemsstat forbeholder udøvelsen af en sådan virksomhed for personer, der er indehavere af et eksamensbevis som læge.

Spørgsmålet, om Heilpraktikervirksomhed er blevet harmoniseret

28 Det må for det første fastslås, at Heilpraktikervirksomhed ikke er omfattet af nogen specifik fællesskabsretlig ordning.

29 Heilpraktikervirksomhed er navnlig ikke 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 (EFT L 165, s. 1). Dette direktiv vedrører nemlig den gensidige anerkendelse af de eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser som læge, der er opregnet i direktivet, men ingen af dem vedrører uddannelsen til Heilpraktiker.

30 Det skal for det andet undersøges, om Heilpraktikervirksomhed, som hævdet af Deutsche Paracelsus Schulen, er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 92/51.

31 Hertil bemærkes, at det fremgår af artikel 1, litra e) og f), i direktiv 92/51, sammenholdt med artikel 2, at direktivet udelukkende finder anvendelse på lovregulerede erhverv, og at en erhvervsmæssig virksomhed, eller en form deraf, udgør et sådant erhverv, 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.

32 Domstolen har med hensyn til de tilsvarende definitioner af begreberne »lovreguleret erhverv« og »lovreguleret erhvervsmæssig virksomhed« i artikel 1, litra c) og d), i direktiv 89/48 udtalt, at adgangen til at optage eller udøve et erhverv er reguleret direkte af retlige bestemmelser, når der ved værtslandets love eller administrative bestemmelser gennemføres en ordning, hvorved erhvervet udtrykkeligt forbeholdes personer, som opfylder visse betingelser, og hvorved personer, som ikke opfylder betingelserne, forbydes retten til at optage virksomheden (jf. dom af 1.2.1996, sag C-164/94, Aranitis, Sml. I, s. 135, præmis 19, og af 8.7.1999, sag C-234/97, Fernández de Bobadilla, Sml. I, s. 4773, præmis 17). Et erhverv må antages at være indirekte lovreguleret, såfremt der er en indirekte lovmæssig kontrol med retten til at optage eller udøve dette erhverv (jf. Aranitis-dommen, præmis 27).

33 Det følger heraf, at et erhverv er lovreguleret i en medlemsstat, som omhandlet i direktiv 89/48 og 92/51, såfremt det er tilladt dér, og det er forbeholdt de personer, som opfylder de ved lov fastsatte betingelser, som direkte eller indirekte fastlægger ordningen for det pågældende erhverv, at optage og udøve erhvervet i den pågældende medlemsstat.

34 I henhold til § 3, stk. 1 og 4, i den østrigske lægelov må Heilpraktikererhvervet ikke udøves af andre end dem, der er indehavere af et eksamensbevis som læge. Heilpraktikervirksomhed, således som det i Tyskland er fastlagt i HPrG's § 1, stk. 2, omfatter virksomhed, som i Østrig falder inden for begrebet udøvelse af lægegerning, således som dette begreb er fastlagt i den østrigske lægelovs § 2, stk. 2. Udøvelse af Heilpraktikervirksomhed i den betydning, begrebet har i tysk lovgivning, af andre end dem, der er indehavere af et eksamensbevis som læge, er følgelig forbudt i Østrig.

35 Eftersom der i Østrig ikke består nogen ret til at få adgang til eller udøve den pågældende virksomhed for andre end dem, der er indehavere af et eksamensbevis som læge, findes der heller ikke nogen retlig ordning, som direkte eller indirekte fastlægger de betingelser, der kræves opfyldt for at erhverve en sådan ret.

36 Heraf følger, at udøvelse af Heilpraktikervirksomhed i den betydning, begrebet har i tysk lovgivning, af andre end dem, der er indehavere af et eksamensbevis som læge, ikke kan anses for at være et lovreguleret erhverv i Østrig i henhold til direktiv 92/51, og at dette direktiv derfor under alle omstændigheder ikke kan antages at finde anvendelse på tvisten i hovedsagen.

37 Det må herefter fastslås, at i en situation som den, der foreligger i hovedsagen, er udøvelse af Heilpraktikervirksomhed i den betydning, begrebet har i tysk lovgivning, af andre end dem, der er indehavere af et eksamensbevis som læge, ikke reguleret af en harmoniseringsforanstaltning, der er vedtaget på fællesskabsplan.

Traktatens artikel 52 og 59

38 I henhold til traktatens artikel 52 og 59 skal restriktioner for henholdsvis etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser ophæves. Alle foranstaltninger, der forbyder, kan være til hinder for eller indebærer yderligere ulemper for udøvelsen af de nævnte friheder, må anses for sådanne restriktioner (jf. i samme retning, med hensyn til etableringsfriheden, dom af 30.3.1993, sag C-168/91, Konstantinidis, Sml. I, s. 1191, præmis 15, og, med hensyn til den frie udveksling af tjenesteydelser, dom af 20.2.2001, sag C-205/99, Analir m.fl., Sml. I, s. 1271, præmis 21).

39 Det fremgår af Domstolens praksis, at nationale foranstaltninger, der kan begrænse de ved traktaten sikrede grundlæggende friheder, kun kan være berettigede, hvis de opfylder fire betingelser: De skal anvendes uden forskelsbehandling, de skal være begrundet i tvingende samfundsmæssige 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 (jf. dom af 30.11.1995, sag C-55/94, Gebhard, Sml. I, s. 4165, præmis 37, af 4.7.2000, sag C-424/97, Haim, Sml. I, s. 5123, præmis 57, og Mac Quen m.fl.-dommen, præmis 26).

40 Det er ubestridt, at en lovgivning i en medlemsstat som f.eks. den østrigske lægelov, hvorefter det i Tyskland anerkendte erhverv som Heilpraktiker ikke må udøves i Østrig, udgør en restriktion for udøvelsen af etableringsfriheden og for den frie udveksling af tjenesteydelser. Det må derfor undersøges, om en sådan lovgivning kan være berettiget i henhold til de fire betingelser, der er opstillet i Domstolens praksis.

41 Det må i den forbindelse for det første fastslås, at det forbud, der således følger af den østrigske lægelov, finder anvendelse, uanset hvilken nationalitet de personer har, som forbuddet gælder for, og i hvilken medlemsstat de er etableret.

42 For det andet bemærkes vedrørende spørgsmålet, om der foreligger tvingende samfundsmæssige hensyn, der kan begrunde dette forbud, 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 for etableringsfriheden. Bestemmelserne i dette stykke finder i medfør af EF-traktatens artikel 66 (nu artikel 55 EF) anvendelse på den frie udveksling af tjenesteydelser.

43 For det tredje bemærkes, at såfremt en medlemsstat vælger at fastsætte bestemmelser om, at det kun er en bestemt faggruppe med specifikke kvalifikationer, som f.eks. personer, der er indehavere af et eksamensbevis som læge, der må foretage medicinske undersøgelser og ordinere behandlinger, hvis formål er at helbrede sygdomme eller at afhjælpe fysiske eller psykiske lidelser, kan dette betragtes som et middel, der er egnet til at opnå det formål, der udgøres af beskyttelsen af den offentlige sundhed.

44 Det må for det fjerde undersøges, om det forbud mod at udøve lægelig virksomhed, der således gælder for personer, der ikke er indehavere af et eksamensbevis som læge, er nødvendigt og står i et rimeligt forhold til det formål, der forfølges med forbuddet.

45 Deutsche Paracelsus Schulen har gjort gældende, at Heilpraktikererhvervet er anerkendt i Tyskland, uden at beskyttelsen af den offentlige sundhed i Tyskland herved er bragt i fare, og at det formål, der består i at sikre kvaliteten af de behandlinger, der gives syge, ville kunne nås i Østrig gennem en mindre restriktiv foranstaltning end at forbyde erhvervet, idet udøvelsen af erhvervet kunne gøres betinget af, at der fremlægges bevis for praktisk arbejde af en vis varighed eller af en eksamen svarende til den, der skal bestås i henhold til tysk lovgivning.

46 Det skal i den forbindelse 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 12.12.1996, sag C-3/95, Reisebüro Broede, Sml. I, s. 6511, præmis 42, Mac Quen m.fl.-dommen, præmis 33, og dom af 19.2.2002, sag C-309/99, Wouters m.fl., Sml. I, s. 1577, præmis 108).

47 Den omstændighed, at en medlemsstat har valgt en beskyttelsesordning, der er forskellig fra den, en anden medlemsstat har indført, kan ikke i sig selv 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, og Mac Quen m.fl.-dommen, præmis 34).

48 Endvidere bemærkes, at da der ikke på fællesskabsplan findes en definition af, hvilke handlinger der alene må udføres af personer, der er indehavere af et eksamensbevis som læge, kan hver enkelt medlemsstat i overensstemmelse med

sin opfattelse af begrebet beskyttelse af den offentlige sundhed beslutte, om den vil eller ikke vil tillade personer, der ikke har et sådant eksamensbevis, at udøve lægelig virksomhed, idet den om fornødent fastsætter de betingelser med hensyn til erfaring og kvalifikationer, som sådanne personer skal opfylde.

49 Den østrigske lovgivers vurdering af de risici for den offentlige sundhed, som kunne medføres af, at Heilpraktikervirksomhed i den betydning, begrebet har i tysk lovgivning, udøves af andre personer end dem, der er indehavere af et eksamensbevis som læge, kan dog ændres med tiden, bl.a. på baggrund af de fremskridt, som sker med hensyn til kendskabet til de metoder, der anvendes i forbindelse med den nævnte virksomhed, og deres følger for sundheden (jf. i denne retning Mac Quen m.fl.-dommen, præmis 36).

50 En national lovgivning som f.eks. den østrigske lægelov, hvorefter udøvelse af Heilpraktikervirksomhed ikke er tilladt, kan herefter ikke antages at gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det mål, der udgøres af beskyttelsen af den offentlige sundhed.

51 Under disse omstændigheder er traktatens artikel 52 og 59 ikke til hinder for en sådan national lovgivning.

52 På baggrund af ovennævnte bemærkninger må det første spørgsmål derfor besvares med, at på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin er ingen fællesskabsretlig bestemmelse til hinder for, at en medlemsstat fastsætter bestemmelser om, at kun personer, der er indehavere af et eksamensbevis som læge, må udøve en virksomhed som f.eks. Heilpraktikervirksomhed i den betydning, begrebet har i tysk lovgivning.

Det andet spørgsmål

53 Med det andet spørgsmål ønsker Oberster Gerichtshof nærmere bestemt oplyst, om traktatens artikel 52 og 59 er til hinder for, at en medlemsstat, som ikke tillader, at Heilpraktikervirksomhed i den betydning, begrebet har i tysk lovgivning, udøves af andre personer end dem, der er indehavere af et eksamensbevis som læge, heller ikke tillader, at institutioner, der ikke er godkendt hertil, tilbyder uddannelsen til Heilpraktiker, og at der reklameres for en sådan uddannelse.

Forbuddet mod at tilbyde uddannelsen til Heilpraktiker

54 Det er ubestridt, at en medlemsstats lovgivning, som f.eks. den østrigske lov om forbeholdte uddannelser, hvorefter kun institutioner, der er godkendt hertil, må tilbyde visse former for uddannelser, har til følge, at udøvelsen af etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser for statsborgere i en anden medlemsstat, som måtte ønske at tilbyde sådanne uddannelser, hindres.

55 Som anført i den i denne doms præmis 39 nævnte praksis skal det undersøges, om en national foranstaltning, som således begrænser udøvelsen af de grundlæggende friheder, der er sikret ved traktatens artikel 52 og 59, kan være berettiget i henhold til de fire betingelser, der er opstillet i Domstolens praksis.

56 Det skal i den forbindelse for det første fastslås, at det i den østrigske lov om forbeholdte uddannelser opstillede forbud mod, at institutioner, der ikke er

godkendt hertil, tilbyder uddannelse til Heilpraktiker, finder anvendelse, uanset hvilken nationalitet de personer har, som forbuddet gælder for, og i hvilken medlemsstat de er etableret.

57 For det andet bemærkes med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt der findes et tvingende samfundsmæssigt hensyn, der kan begrunde forbuddet, at det først må undersøges, om forbuddet kan være begrundet ud fra det formål, der udgøres af beskyttelsen af den offentlige sundhed.

58 Hertil bemærkes, at forbuddet kun kan anses for at være direkte begrundet ud fra det pågældende formål, såfremt det er godtgjort, at en sådan uddannelse på grund af sit indhold udgør en fare for den offentlige sundhed. Dette er ikke tilfældet.

59 Det må fastslås, at som det fremgår af bemærkningerne til den østrigske lov om forbeholdte uddannelser, er forbuddet snarere en følge af, at erhvervet som Heilpraktiker ikke som sådan er anerkendt i Østrig, idet det består i udøvelse af virksomhed, som anses for henhørende under udøvelse af lægegerning, hvilket er forbeholdt personer, der er indehavere af et eksamensbevis som læge.

60 Der må derfor tages stilling til, om en medlemsstat som hævdet af Kurt Gräbner, den østrigske regering, Det Forenede Kongeriges regering og af Kommissionen, kan forbyde, at institutioner, der ikke er godkendt hertil, tilbyder uddannelse til Heilpraktiker, med den begrundelse, at Heilpraktikererhvervet som sådan ikke må udøves i den pågældende medlemsstat.

61 Hertil bemærkes, således som generaladvokaten har gjort det i punkt 87 i sit forslag til afgørelse, at når fællesskabsretten ikke er til hinder for, at en medlemsstat forbyder udøvelsen af Heilpraktikererhvervet, må det også anerkendes, at medlemsstaten kan gennemføre dette forbud konsekvent og troværdigt. Nødvendigheden af at opretholde effektiviteten af en national foranstaltning, der er i overensstemmelse med fællesskabsretten, som f.eks. forbuddet mod at udøve erhvervet som Heilpraktiker, der er begrundet ud fra hensynet til beskyttelse af den offentlige sundhed, kan betragtes som et tvingende samfundsmæssigt hensyn.

62 For det tredje bemærkes imidlertid, at forbuddet mod uddannelse til Heilpraktiker — bortset fra uddannelser, som tilbydes af institutioner, der er bemyndiget til at tilbyde uddannelser på det lægelige område — kan betragtes som et middel, der er egnet til at sikre effektiviteten af den nationale foranstaltning, hvorefter erhvervet som Heilpraktiker ikke må udøves.

63 Det må herefter for det fjerde undersøges, om forbuddet mod, at institutioner, der ikke er godkendt hertil, tilbyder uddannelse til Heilpraktiker, er nødvendigt og står i et rimeligt forhold til det formål, der forfølges med det.

64 Hertil bemærkes, at ikke alle de praktiske regler, hvorefter uddannelsen til Heilpraktiker kan tilbydes i en medlemsstat, nødvendigvis berører effektiviteten af den nationale foranstaltning, hvorefter der gælder et forbud mod dette erhverv i den pågældende medlemsstat.

65 Effektiviteten af et sådant forbud kan således kun påvirkes af nærmere omstændigheder ved uddannelsen, som kan være vildledende for offentligheden

med hensyn til, om den virksomhed, uddannelsen omhandler, lovligt kan praktiseres erhvervsmæssigt på den medlemsstats område, hvor uddannelsen finder sted.

66 Det tilkommer den nationale ret i lyset af dette kriterium at vurdere, om forholdet i hovedsagen er det, at gennemførelsen af kontrakten om uddannelse til Heilpraktiker under hensyntagen til, at den i hovedsagen omtvistede uddannelse i det væsentlige finder sted i Tyskland, og at Kurt Gräbner var underrettet om, at Heilpraktikererhvervet ikke måtte udøves i Østrig, kan antages at påvirke effektiviteten af den nationale foranstaltning, hvorefter dette erhverv ikke må udøves, og, i bekræftende fald, at afgøre, om kontrakten i henhold til national ret derfor må antages at være ugyldig.

Forbuddet mod at reklamere for uddannelser til Heilpraktiker

67 Indledningsvis bemærkes, at den østrigske regering som svar på et spørgsmål fra Domstolen har oplyst, at reklamering i Østrig for en Heilpraktikeruddannelse, der tilbydes i en anden medlemsstat, ikke er omfattet af det forbud mod at reklamere for denne form for uddannelse, der følger af den østrigske lov om forbeholdte uddannelser, idet den pågældende lov i overensstemmelse med sit formål kun omfatter institutioner, der ønsker at tilbyde en sådan uddannelse i Østrig.

68 For det tilfælde, at Oberster Gerichtshof ikke måtte tiltræde denne fortolkning med hensyn til rækkevidden af den østrigske lov om uddannelser, skal det

allerede nu bemærkes, at forbuddet mod at reklamere i én medlemsstat for en Heilpraktikeruddannelse, der tilbydes i en anden medlemsstat, udgør en foranstaltning, som kan være til hinder for udøvelsen af den frie udveksling af tjenesteydelser for statsborgere i sidstnævnte medlemsstat, og som ikke er begrundet ud fra et tvingende samfundsmæssigt hensyn. Da en sådan form for reklame præciserer det sted, hvor uddannelsen skal finde sted, og det nævnes, at Heilpraktikererhvervet ikke må udøves i førstnævnte medlemsstat, kan den ikke berøre effektiviteten af den nationale foranstaltning, hvorefter Heilpraktikererhvervet ikke må udøves i denne medlemsstat.

69 For så vidt angår det forhold, at en medlemsstat forbyder reklamering for en Heilpraktikeruddannelse, som i det mindste delvis tilbydes på dens område, bemærkes, at det udgør en hindring, som er berettiget, såfremt reklameringen vedrører nærmere omstændigheder ved uddannelsen, som i overensstemmelse med traktaten i sig selv er forbudt i den pågældende medlemsstat.

70 På baggrund af ovennævnte bemærkninger skal det andet spørgsmål besvares med, at traktatens artikel 52 og 59 ikke er til hinder for,

— at en medlemsstat, som fastsætter bestemmelser om, at Heilpraktikervirksomhed i den betydning, begrebet har i tysk lovgivning, ikke må udøves på statens område af andre personer end dem, der er indehavere af et eksamensbevis som læge, ligeledes fastsætter bestemmelser om, at institutioner, som ikke er godkendt hertil, ikke må tilbyde uddannelser til Heilpraktiker, på betingelse af, at forbuddet anvendes på en sådan måde, at det kun omfatter de nærmere regler om opbygningen af de pågældende uddannelser, som kan være vildledende for offentligheden med hensyn til,

om Heilpraktikererhvervet lovligt kan praktiseres på den medlemsstats område, hvor uddannelsen finder sted

— at en medlemsstat, som fastsætter bestemmelser om, at Heilpraktikervirksomhed ikke må udøves på statens område af andre end dem, der er indehavere af et eksamensbevis som læge, og at uddannelse til Heilpraktiker ikke må tilbydes, også fastsætter bestemmelser om, at der ikke må reklameres for sådanne uddannelser, der tilbydes på statens område, såfremt den pågældende reklame vedrører nærmere omstændigheder ved uddannelsen, som i overensstemmelse med traktaten i sig selv er forbudt i den pågældende medlemsstat.

Traktatens artikel 59 er imidlertid til hinder for, at en medlemsstat, som fastsætter bestemmelser om, at Heilpraktikererhvervet ikke må udøves på dens område, samt at Heilpraktikeruddannelse ikke må tilbydes på dens område, ligeledes fastsætter bestemmelser om, at der ikke må reklameres for sådanne uddannelser, der tilbydes i en anden medlemsstat, såfremt det i den pågældende reklame præciseres, hvor uddannelsen skal finde sted, og det heri nævnes, at Heilpraktikererhvervet ikke må udøves i førstnævnte medlemsstat.

Sagens omkostninger

71 De udgifter, der er afholdt af den østrigske regering og af Det Forenede Kongeriges regering samt af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. 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 (Femte Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Oberster Gerichtshof ved kendelse af 13. juli 2000, for ret:

1) **På fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin er ingen fællesskabsretlig bestemmelse til hinder for, at en medlemsstat fastsætter bestemmelser om, at kun personer, der er indehavere af et eksamensbevis som læge, må udøve en virksomhed som f.eks. Heilpraktikervirksomhed (naturlægevirksomhed) i den betydning, begrebet har i tysk lovgivning.**

2) **EF-traktatens artikel 52 og 59 (efter ændring nu artikel 43 EF og 49 EF) er ikke til hinder for,**

— **at en medlemsstat, som fastsætter bestemmelser om, at Heilpraktikervirksomhed i den betydning, begrebet har i tysk lovgivning, ikke må udøves på statens område af andre personer end dem, der er indehavere af et eksamensbevis som læge, ligeledes fastsætter bestemmelser om, at**

institutioner, som ikke er godkendt hertil, ikke må tilbyde uddannelser til Heilpraktiker, på betingelse af, at forbuddet anvendes på en sådan måde, at det kun omfatter de nærmere regler om opbygningen af de pågældende uddannelser, som kan være vildledende for offentligheden med hensyn til, om Heilpraktikererhvervet lovligt kan praktiseres på den medlemsstats område, hvor uddannelsen finder sted

— at en medlemsstat, som fastsætter bestemmelser om, at Heilpraktikervirksomhed ikke må udøves på statens område af andre end dem, der er indehavere af et eksamensbevis som læge, og at uddannelse til Heilpraktiker ikke må tilbydes, også fastsætter bestemmelser om, at der ikke må reklameres for sådanne uddannelser, der tilbydes på statens område, såfremt den pågældende reklame vedrører nærmere omstændigheder ved uddannelsen, som i overensstemmelse med traktaten i sig selv er forbudt i den pågældende medlemsstat.

Traktatens artikel 59 er imidlertid til hinder for, at en medlemsstat, som fastsætter bestemmelser om, at Heilpraktikererhvevet ikke må udøves på dens område, samt at Heilpraktikeruddannelse ikke må tilbydes på dens område, ligeledes fastsætter bestemmelser om, at der ikke må reklameres for sådanne uddannelser, der tilbydes i en anden medlemsstat, såfremt det i den pågældende reklame præciseres, hvor uddannelsen skal finde sted, og det heri nævnes, at Heilpraktikererhvervet ikke må udøves i førstnævnte medlemsstat.

Jann Edward La Pergola

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 11. juli 2002.

R. Grass

Justitssekretær

P. Jann

Formand for Femte Afdeling