ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)
11 juli 2002 *

In zaak C-294/00,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 234 EG van het Oberste Gerichtshof (Oostenrijk), in het aldaar aanhangige geding tussen

Deutsche Paracelsus Schulen für Naturheilverfahren GmbH

en

Kurt Gräbner,

om een prejudiciële beslissing over inzonderheid de uitlegging van de artikelen 52 en 59 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikelen 43 EG en 49 EG) alsmede van richtlijn 92/51/EEG van de Raad van 18 juni 1992 betreffende een tweede algemeen stelsel van erkenning van beroepsopleidingen, ter aanvulling van richtlijn 89/48/EEG (PB L 209, blz. 25),

* Procestaal: Duits.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: P. Jann, kamerpresident, D. A. O. Edward en A. La Pergola (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: J. Mischo,

griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur,

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— Deutsche Paracelsus Schulen für Naturheilverfahren GmbH, vertegenwoordigd door R. Ratschiller, Rechtsanwalt,

— K. Gräbner, vertegenwoordigd door G. Huber, Rechtsanwalt,

— de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door C. Pesendorfer als gemachtigde,

— de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door J. E. Collins als gemachtigde, bijgestaan door C. Lewis, barrister,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. Patakia en C. Schmidt als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van Deutsche Paracelsus Schulen für Naturheilverfahren GmbH, de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie ter terechtzitting van 11 oktober 2001,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 13 december 2001,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 13 juli 2000, ingekomen bij het Hof op 31 juli daaraanvolgend, heeft het Oberste Gerichtshof krachtens artikel 234 EG het Hof twee prejudiciële vragen voorgelegd over inzonderheid de uitlegging van de artikelen 52 en 59 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikelen 43 EG en 49 EG) alsmede van richtlijn 92/51/EEG van de Raad van 18 juni 1992 betreffende een tweede algemeen stelsel van erkenning van beroepsopleidingen, ter aanvulling van richtlijn 89/48/EEG (PB L 209, blz. 25).

2 Deze vragen zijn gerezen in een geding tussen Deutsche Paracelsus Schulen für Naturheilverfahren GmbH (hierna: „Deutsche Paracelsus Schulen") en K. Gräbner, ter zake van de betaling van een bedrag van 90 390 ATS dat Deutsche Paracelsus Schulen van Gräbner vordert ter uitvoering van een tussen hen gesloten opleidingsovereenkomst.

Rechtskader

Richtlijn 92/51

3 Volgens de vierde en de vijfde overweging van de considerans voert richtlijn 92/51 een tweede algemeen stelsel van erkenning van beroepsopleidingen in, ter aanvulling van richtlijn 89/48/EEG van de Raad van 21 december 1988 betreffende een algemeen stelsel van erkenning van hogeronderwijsdiploma's waarmee beroepsopleidingen van ten minste drie jaar worden afgesloten (PB 1989, L 19, blz. 16). De richtlijn heeft tot doel de uitoefening van alle beroepsactiviteiten waarvoor in een ontvangende lidstaat een opleiding op een bepaald niveau wordt verlangd, te vergemakkelijken door zich te baseren op dezelfde beginselen en, mutatis mutandis, dezelfde regels te behelzen als het oorspronkelijke algemene stelsel.

4 Artikel 1, sub e en f, van richtlijn 92/51 bepaalt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

e) gereglementeerd beroep: de gereglementeerde beroepsactiviteit of het geheel van gereglementeerde beroepsactiviteiten die in een lidstaat dit beroep vormen;

f) gereglementeerde beroepsactiviteit: een beroepsactiviteit, voorzover de toegang daartoe of de uitoefening of een van de wijzen van uitoefening daarvan in een lidstaat krachtens wettelijke of bestuurswettelijke bepalingen direct of indirect afhankelijk is gesteld van het bezit van een opleidingstitel of een bekwaamheidsattest.

[...]"

5 Artikel 2 van richtlijn 92/51, het enige artikel van hoofdstuk II, „Toepassingsgebied", bepaalt:

„Deze richtlijn is van toepassing op alle onderdanen van een lidstaat die als zelfstandige of loontrekkende een gereglementeerd beroep in een ontvangende lidstaat willen uitoefenen.

Deze richtlijn is niet van toepassing op de beroepen die vallen onder een specifieke richtlijn waarmede tussen de lidstaten een onderlinge erkenning van diploma's is ingesteld, noch op de activiteiten die onder een van de richtlijnen in bijlage A vallen.

[...]"

Het Oostenrijkse recht

6 Overeenkomstig § 1, lid 1, van het Oostenrijkse Ausbildungsvorbehaltsgesetz (wet houdende regeling opleidingen, BGBl 378/1996), in de ten tijde van de feiten in het hoofdgeding toepasselijke versie (hierna: „Ausbildungsvorbehaltsgesetz"), is de opleiding tot werkzaamheden die onder meer zijn geregeld in het Oostenrijkse Ärztegesetz 1998 (wet inzake het artsenberoep, BGBl 169/1998; hierna: „Ärztegesetz"), uitsluitend voorbehouden aan de daartoe bij bondswet aangewezen instellingen. Volgens genoemde bepaling is het aanbieden van of bemiddelen voor dergelijke opleidingen door andere personen of instellingen verboden.

7 Volgens § 1, lid 2, van het Ausbildungsvorbehaltsgesetz wordt reclame voor op grond van § 1, lid 1, van deze wet verboden opleidingen, beschouwd als strafbare poging tot inbreuk op deze laatste bepaling.

8 § 2 van het Ausbildungsvorbehaltsgesetz voorziet in geldboetes tot 500 000 ATS. Deze wet bepaalt niet uitdrukkelijk dat in strijd ermee gesloten opleidingsovereenkomsten nietig zijn.

9 Volgens de memorie van toelichting bij het Ausbildungsvorbehaltsgesetz (150 BlgNR 20. GP, 24), wilde de wetgever met het betrokken voorschrift optreden tegen de activiteiten van vooral Duitse instellingen, die zich in Oostenrijk vestigen en aldaar opleidingen tot „Heilpraktiker" (niet als arts geschoolde beoefenaar der geneeskunde) intensief promoten. Volgens de memorie van toelichting was met name voor de consumentenbescherming dringend optreden van de wetgever nodig.

10 Overeenkomstig § 2, lid 2, van het Ärztegesetz, omvat de uitoefening van het beroep van arts elke op medisch-wetenschappelijke kennis gebaseerde werkzaamheid die rechtstreeks op de mens of indirect voor de mens wordt beoefend, met name de diagnose en de behandeling van ziektes of lichamelijke of geestelijke stoornissen.

11 Ingevolge § 3, leden 1 en 4, van het Ärztegesetz is de uitoefening van het beroep van arts verboden voor personen die geen artsdiploma bezitten.

Het Duitse recht

12 Het beroep van Heilpraktiker is geregeld in het Duitse Heilpraktikergesetz van 17 februari 1939 (RGBl. I, blz. 251), zoals gewijzigd bij wet van 2 maart 1974 (hierna: „HPrG").

13 Overeenkomstig § 1, lid 1, HPrG moet eenieder die geen houder is van een artsdiploma en die het beroep van Heilpraktiker wil uitoefenen, daarvoor toelating vragen.

14 Volgens § 1, lid 2, HPrG wordt onder de werkzaamheid van Heilpraktiker verstaan de werkzaamheid waarbij beroepsmatig ziektes, pijn of lichamelijk letsel bij de mens worden vastgesteld, verzorgd of verlicht.

15 Overeenkomstig de relevante bepalingen van het uitvoeringsbesluit van het HPrG, van 18 februari 1939 (RGBl. I, blz. 259), wordt de toelating om het beroep van Heilpraktiker uit te oefenen, aan de verzoeker afgegeven tenzij deze valt onder één van de in dit voorschrift genoemde verboden. De toelating wordt met name geweigerd aan een verzoeker die nog geen 25 jaar oud is of die niet kan aantonen met succes basisonderwijs te hebben gevolgd. De toelating wordt eveneens geweigerd wanneer onderzoek van de kennis en de vaardigheden van de verzoeker door de gezondheidsdiensten aan het licht brengt dat de uitoefening door hem van het beroep van Heilpraktiker een gevaar voor de volksgezondheid zou opleveren.

Het hoofdgeding en de prejudiciële vragen

16 Deutsche Paracelsus Schulen is een te München (Duitsland) gevestigde vennootschap die cursussen voor de opleiding tot het beroep van Heilpraktiker aanbiedt. Zij organiseert eveneens bepaalde cursussen in Oostenrijk. Zij werft met name via krantenadvertenties voor de aangeboden opleidingen.

17 In januari 1996 heeft Gräbner, een Oostenrijks onderdaan woonachtig in Oostenrijk, naar aanleiding van een dergelijke advertentie contact opgenomen met Deutsche Paracelsus Schulen, waarop hij informatiebrochures en een inschrijvingsformulier ontving. Dit formulier bevatte inschrijvingsverzoeken voor de eerste twee niveaus van de opleiding tot Heilpraktiker. Het gaf voor elk van de niveaus preciseringen over de inhoud van het onderwijs alsmede over een aanvullend aangeboden onderwijsprogramma op video. In dit formulier werd de organisatie van de opleiding uiteengezet en werd er bovendien voor gewaarschuwd dat het beroep van Heilpraktiker in Oostenrijk niet kon worden uitgeoefend en dat het toelatingsexamen voor dit beroep in Duitsland moest worden afgelegd.

18 Gräbner heeft op 20 februari 1996 een overeenkomst ondertekend inzake de eerste twee niveaus van deze opleiding, voor een totaalprijs van 90 390 ATS. De opleiding waarvoor Gräbner zich had ingeschreven, omvatte de deelname aan de cursussen — die in Duitsland of Oostenrijk konden worden georganiseerd — alsmede toezending van videocassetten voor de praktische oefeningen.

19 Gräbner heeft nadien geen contact meer gehad met Deutsche Paracelsus Schulen. Hij heeft geen gebruik gemaakt van zijn recht om binnen de voorziene termijn van een week af te zien van de inschrijving en hij heeft evenmin schriftelijk de aangegane verbintenissen opgezegd.

20 Deutsche Paracelsus Schulen heeft voor de Oostenrijkse rechterlijke instanties betaling van 90 390 ATS gevorderd op basis van de met Gräbner gesloten overeenkomst voor de opleiding tot Heilpraktiker. Deze laatste heeft met name aangevoerd dat genoemde overeenkomst nietig was wegens inbreuk op het Ausbildungsvorbehaltsgesetz. Deutsche Paracelsus Schulen heeft daartegen ingebracht dat, op grond van het gemeenschapsrecht, de opleiding tot Heilpraktiker in Oostenrijk toegestaan zou moeten zijn en dat het hoe dan ook mogelijk zou moeten zijn aldaar reclame te maken voor een opleiding tot een beroep waarvan de uitoefening niet is toegestaan.

21 In eerste aanleg heeft het Bezirksgericht Linz-Land (Oostenrijk) Gräbner bij vonnis van 29 januari 1999 veroordeeld tot betaling van 90 390 ATS. In hoger beroep heeft het Landesgericht Linz (Oostenrijk) dit vonnis op 26 mei 1999 bevestigd, waarbij wel beroep tot „Revision" werd toegestaan.

22 Gräbner heeft beroep tot „Revision" ingesteld bij het Oberste Gerichtshof. Van oordeel dat de oplossing van het hoofdgeding afhing van uitlegging van het

gemeenschapsrecht, heeft deze rechterlijke instantie besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de twee volgende prejudiciële vragen voor te leggen:

„1) Kan een lidstaat ook na de vaststelling van inzonderheid richtlijn 92/51/EEG betreffende een tweede algemeen stelsel van erkenning van beroepsopleidingen, een paramedische werkzaamheid, zoals die van een Heilpraktiker in de zin van het Duitse Heilpraktikergesetz, voorbehouden aan de houders van een artsdiploma, of druist dit voortaan in tegen met name artikel 43 EG (ex artikel 52 EG-Verdrag) betreffende de vrijheid van vestiging en artikel 50 EG (ex artikel 60 EG-Verdrag) betreffende het vrij verrichten van diensten?

2) Staan voornoemde gemeenschapsrechtelijke bepalingen in de weg aan nationale voorschriften die de opleiding tot werkzaamheden welke door rechtsvoorschriften op het vlak van de gezondheidszorg worden geregeld, voorbehouden aan de daartoe aangewezen instellingen en die het aanbieden van of bemiddelen voor dergelijke opleidingen door andere personen of instellingen alsook reclame daarvoor verbieden, ook wanneer die opleiding enkel betrekking heeft op bepaalde gebieden van het medisch beroep?"

23 Het Oberste Gerichtshof merkt in zijn verwijzingsbeschikking op dat volgens zijn rechtspraak een overeenkomst die een wettelijk verbod schendt, niet alleen nietig is wanneer de wet uitdrukkelijk in nietigheid voorziet, maar ook wanneer de doelstelling van het verbod dwingend vereist dat de handeling nietig is. Deze rechterlijke instantie is met name van mening dat de doelstelling van het Ausbildungsvorbehaltsgesetz de nietigheid van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde overeenkomst met zich brengt. Het Oberste Gerichtshof twijfelt evenwel aan de verenigbaarheid van deze wetgeving met het gemeenschapsrecht.

24 Dienaangaande merkt het Oberste Gerichtshof op dat het Hof in zijn arrest van 3 oktober 1990, Bouchoucha (C-61/89, Jurispr. blz. I-3551), voor recht heeft verklaard dat bij gebreke van communautaire harmonisatie van de werkzaamheden die uitsluitend aan artsen zijn voorbehouden, artikel 52 van het Verdrag zich er niet tegen verzet dat een lidstaat een paramedische werkzaamheid, zoals osteopathie, voorbehoudt aan de houders van een artsdiploma. Het Oberste Gerichtshof betwijfelt niettemin of richtlijn 92/51 — die pas na de uitspraak van het reeds aangehaalde arrest Bouchoucha is vastgesteld — of een ander gemeenschapsrechtelijk voorschrift de stand van het recht op dit vlak hebben gewijzigd.

De eerste vraag

25 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in hoofdzaak te vernemen of een gemeenschapsrechtelijke bepaling zich ertegen verzet dat een lidstaat een werkzaamheid als die van Heilpraktiker in de zin van de Duitse wetgeving voorbehoudt aan houders van een artsdiploma.

26 Dienaangaande zij om te beginnen opgemerkt, dat volgens vaste rechtspraak de lidstaten bij gebreke van harmonisatie van een beroepswerkzaamheid in beginsel bevoegd blijven om de uitoefening van deze werkzaamheid te regelen. Zij moeten hun bevoegdheden ter zake evenwel uitoefenen met inachtneming van de door het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden (zie inzonderheid arresten van 3 oktober 2000, Corsten, C-58/98, Jurispr. blz. I-7919, punt 31, en 1 februari 2001, Mac Quen e.a., C-108/96, Jurispr. blz. I-837, punt 24).

27 Om op de eerste vraag te antwoorden moet derhalve in de eerste plaats worden bepaald of in een situatie zoals in het hoofdgeding, de uitoefening van de werkzaamheid van Heilpraktiker in de zin van de Duitse wetgeving is geregeld door een op gemeenschapsniveau vastgestelde harmonisatiemaatregel. Indien

zulks niet het geval is, moet in de tweede plaats worden nagegaan of de in casu relevante artikelen 52 en 59 van het Verdrag zich ertegen verzetten dat een lidstaat de uitoefening van een dergelijke werkzaamheid voorbehoudt aan houders van een artsdiploma.

Harmonisatie van de werkzaamheid van Heilpraktiker

28 In de eerste plaats zij vastgesteld dat de werkzaamheid van Heilpraktiker op gemeenschapsvlak niet specifiek geregeld is.

29 Deze werkzaamheid is inzonderheid niet geregeld in richtlijn 93/16/EEG van de Raad van 5 april 1993 ter vergemakkelijking van het vrije verkeer van artsen en de onderlinge erkenning van hun diploma's, certificaten en andere titels (PB L 165, blz. 1). Deze richtlijn heeft immers betrekking op de wederzijdse erkenning van diploma's, certificaten of andere erin genoemde titels van arts, waarvan geen enkele de opleiding tot Heilpraktiker betreft.

30 In de tweede plaats moet worden nagegaan of, zoals Deutsche Paracelsus Schulen stelt, de werkzaamheid van Heilpraktiker binnen de werkingssfeer van richtlijn 92/51 valt.

31 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat uit de artikelen 1, sub e en f, juncto artikel 2 van richtlijn 92/51 volgt dat deze richtlijn enkel van toepassing is op gereglementeerde beroepen en dat onder gereglementeerd beroep wordt verstaan een beroepsactiviteit voorzover de toegang daartoe of de uitoefening of een van de wijzen van uitoefening daarvan in een lidstaat krachtens wettelijke of bestuurswettelijke bepalingen direct of indirect afhankelijk is gesteld van het bezit van een opleidingstitel of een bekwaamheidsattest.

32 Het Hof heeft reeds aangaande de in artikel 1, sub c en d, van richtlijn 89/48 opgenomen vergelijkbare definities van de begrippen „gereglementeerd beroep" en „gereglementeerde beroepsactiviteit" geoordeeld, dat de toegang tot of de uitoefening van een beroep als direct geregeld door rechtsvoorschriften moet worden aangemerkt, wanneer wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen van de betrokken lidstaat een regeling invoeren die ertoe leidt, dat deze beroepsactiviteit uitdrukkelijk wordt voorbehouden aan personen die aan bepaalde voorwaarden voldoen en dat de toegang wordt ontzegd aan degenen die niet aan deze voorwaarden voldoen (arresten van 1 februari 1996, Aranitis, C-164/94, Jurispr. blz. I-135, punt 19, en 8 juli 1999, Fernández de Bobadilla, C-234/97, Jurispr. blz. I-4773, punt 17). Een beroep moet worden geacht indirect gereglementeerd te zijn wanneer er een indirecte wettelijke controle bestaat op de toegang tot dit beroep of de uitoefening ervan (arrest Aranitis, reeds aangehaald, punt 27).

33 Uit hetgeen voorafgaat volgt dat een beroep in een lidstaat gereglementeerd is in de zin van de richtlijnen 89/48 en 92/51, wanneer het in die lidstaat is toegelaten en de toegang ertoe en de uitoefening ervan zijn voorbehouden aan personen die voldoen aan de wettelijke voorwaarden die de regeling van dat beroep direct of indirect bepalen.

34 Overeenkomstig § 3, leden 1 en 4, van het Ärztegesetz is in Oostenrijk de uitoefening van het beroep van arts door personen die geen artsdiploma bezitten, verboden. De werkzaamheid van Heilpraktiker, zoals in Duitsland omschreven in § 1, lid 2, HPrG, omvat werkzaamheden die in Oostenrijk vallen onder het begrip uitoefening van het beroep van arts, omschreven in § 2, lid 2, van het Ärztegesetz. Bijgevolg is in Oostenrijk de uitoefening van de werkzaamheid van Heilpraktiker in de zin van de Duitse wetgeving door personen die geen artsdiploma bezitten, verboden.

35 Aangezien in Oostenrijk geen recht bestaat op toegang tot of uitoefening van deze werkzaamheid, behalve voor houders van een artsdiploma, bestaat er evenmin een reglementering die direct of indirect de voorwaarden vastlegt waaronder dat recht kan worden verkregen.

36 Bijgevolg kan de uitoefening van de werkzaamheid van Heilpraktiker in de zin van de Duitse wetgeving door personen die geen houder zijn van een artsdiploma, niet worden beschouwd als een in Oostenrijk gereglementeerd beroep in de zin van richtlijn 92/51, zodat genoemde richtlijn hoe dan ook in het hoofdgeding geen toepassing kan vinden.

37 Derhalve moet worden vastgesteld dat in een situatie die zoals in het hoofdgeding, de uitoefening van de werkzaamheid van Heilpraktiker in de zin van de Duitse wetgeving door personen die geen artsdiploma bezitten, niet gereglementeerd is door een op gemeenschapsniveau vastgestelde harmonisatiemaatregel.

De artikelen 52 en 59 van het Verdrag

38 De artikelen 52 en 59 van het Verdrag gebieden de afschaffing van belemmeringen van respectievelijk de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten. Als dergelijke belemmeringen zijn te beschouwen alle maatregelen die de uitoefening van deze vrijheden verbieden, belemmeren of minder aantrekkelijk maken (zie in die zin voor de vrijheid van vestiging, arrest van 30 maart 1993, Konstantinidis, C-168/91, Jurispr. blz. I-1191, punt 15, en voor de vrijheid van dienstverlening, arrest van 20 februari 2001, Analir e.a., C-205/99, Jurispr. blz. I-1271, punt 21).

39 Uit de rechtspraak van het Hof volgt, dat nationale maatregelen die de uitoefening van de door het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden belemmeren, slechts gerechtvaardigd kunnen zijn wanneer zij aan vier voorwaarden voldoen: zij moeten zonder discriminatie worden toegepast, beantwoorden aan dwingende redenen van algemeen belang en geschikt zijn om de

verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen en zij mogen niet verder gaan dan nodig is voor het bereiken van dat doel (zie arresten van 30 november 1995, Gebhard, C-55/94, Jurispr. blz. I-4165, punt 37, en 4 juli 2000, Haim, C-424/97, Jurispr. blz. I-5123, punt 57, en arrest Mac Quen e.a., reeds aangehaald, punt 26).

40 Vaststaat dat wetgeving van een lidstaat zoals het Ärztegesetz, dat in Oostenrijk elke uitoefening van het in Duitsland erkende beroep van Heilpraktiker verbiedt, de uitoefening van de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten belemmert. Derhalve moet worden onderzocht of dergelijke wetgeving gerechtvaardigd kan zijn tegen de achtergrond van de vier in de rechtspraak van het Hof vastgestelde voorwaarden.

41 Dienaangaande zij in de eerste plaats vastgesteld dat het uit het Ärztegesetz voortvloeiende verbod van toepassing is ongeacht de nationaliteit en de lidstaat van vestiging van de personen tot wie het gericht is.

42 Wat vervolgens de vraag betreft of een dwingende reden van algemeen belang dit verbod kan rechtvaardigen, zij eraan herinnerd dat de bescherming van de volksgezondheid één van de redenen is die krachtens artikel 56, lid 1, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 46, lid 1, EG) belemmeringen van de vrijheid van vestiging kunnen rechtvaardigen. Die bepaling is op grond van artikel 66 EG-Verdrag (thans artikel 55 EG) van toepassing op het vrij verrichten van diensten.

43 In de derde plaats is de beslissing van een lidstaat, het recht medische diagnoses te stellen en behandelingen voor te schrijven ter genezing van ziektes dan wel lichamelijke of geestelijke stoornissen, voor te behouden aan de beoefenaars van een bepaald beroep die over specifieke kwalificaties beschikken, zoals houders van een artsdiploma, een passend middel ter bescherming van de volksgezondheid.

44 In de vierde plaats moet worden onderzocht, of het verbod op de uitoefening van een werkzaamheid van medische aard, dat daaruit voortvloeit voor personen die geen houder zijn van een artsdiploma, noodzakelijk is en evenredig aan het nagestreefde doel.

45 Deutsche Paracelsus Schulen voert aan dat het beroep van Heilpraktiker in Duitsland wordt erkend zonder dat daardoor de volksgezondheid in gevaar komt. Voorts kan het streven, de kwaliteit van de ziekenzorg te waarborgen, in Oostenrijk worden bereikt met een minder restrictieve maatregel dan een verbod op dit beroep, door de uitoefening ervan afhankelijk te stellen van het bewijs van een bepaalde praktijkervaring of van een onderzoek als voorzien in de Duitse wetgeving.

46 Dienaangaande zij eraan herinnerd, dat wanneer in een lidstaat minder strikte bepalingen gelden dan in een andere lidstaat, zulks op zich niet betekent dat de in laatstbedoelde lidstaat geldende bepalingen onevenredig zijn en derhalve onverenigbaar met het gemeenschapsrecht (zie arrest van 12 december 1996, Reisebüro Broede, C-3/95, Jurispr. blz. I-6511, punt 42; arrest Mac Quen e.a., reeds aangehaald, punt 33, en arrest van 19 februari 2002, Wouters e.a., C-309/99, Jurispr. blz. I-1577, punt 108).

47 De enkele omstandigheid dat een lidstaat voor een ander stelsel van bescherming heeft gekozen dan een andere lidstaat, kan immers niet van invloed zijn op de beoordeling van de noodzaak en de evenredigheid van de ter zake getroffen regelingen (arrest van 21 oktober 1999, Zenatti, C-67/98, Jurispr. blz. I-7289, punt 34, en arrest Mac Quen e.a., reeds aangehaald, punt 34).

48 Bij gebreke van een omschrijving op gemeenschapsniveau van de handelingen die zijn voorbehouden aan houders van een artsdiploma, kan elke lidstaat bovendien overeenkomstig zijn opvatting over de bescherming van de volksgezondheid al

dan niet toestaan dat beoefenaars die niet over een dergelijk diploma beschikken, werkzaamheden van medische aard uitoefenen en desgevallend bepalen aan welke voorwaarden inzake ervaring en kwalificaties deze laatsten moeten voldoen.

49 De inschatting die de Oostenrijkse wetgever heeft gemaakt van de risico's die voor de volksgezondheid zouden ontstaan wanneer personen die geen artsdiploma bezitten de werkzaamheid van Heilpraktiker in de zin van de Duitse wetgeving zouden uitoefenen, kan in de loop der jaren evenwel veranderen, met name naar gelang vooruitgang wordt geboekt in de kennis van de in het kader van deze werkzaamheid toegepaste methodes en de gevolgen ervan voor de gezondheid (zie in dit verband arrest Mac Quen e.a., reeds aangehaald, punt 36).

50 Hieruit volgt dat een nationale wetgeving die, zoals het Ärztegesetz, de uitoefening van het beroep van Heilpraktiker verbiedt, niet verder gaat dan noodzakelijk is om de doelstelling van bescherming van de volksgezondheid te bereiken.

51 In die omstandigheden verzetten de artikelen 52 en 59 van het Verdrag zich niet tegen een dergelijke nationale wetgeving.

52 Gelet op bovenstaande overwegingen moet op de eerste vraag worden geantwoord, dat in de huidige stand van het gemeenschapsrecht geen bepaling daarvan een lidstaat belet de uitoefening van een werkzaamheid als die van Heilpraktiker in de zin van de Duitse wetgeving voor te behouden aan houders van een artsdiploma.

De tweede vraag

53 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in hoofdzaak te vernemen of de artikelen 52 en 59 van het Verdrag zich ertegen verzetten dat een lidstaat die verbiedt dat op zijn grondgebied de werkzaamheid van Heilpraktiker in de zin van de Duitse wetgeving wordt uitgeoefend door personen die geen artsdiploma bezitten, eveneens verbiedt dat opleidingen tot Heilpraktiker worden georganiseerd door daartoe niet aangewezen instellingen en dat voor dergelijke opleidingen reclame wordt gevoerd.

Het verbod om opleidingen tot Heilpraktiker te organiseren

54 Vaststaat dat de wetgeving van een lidstaat die, zoals het Ausbildungsvorbehaltsgesetz, de organisatie van bepaalde soorten opleidingen voorbehoudt aan daartoe aangewezen instellingen, een belemmering van de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten vormt voor onderdanen van een andere lidstaat die dergelijke opleidingen zouden willen verstrekken.

55 Overeenkomstig de in punt 39 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte rechtspraak moet worden onderzocht of een nationale maatregel die aldus de uitoefening van de door de artikelen 52 en 59 van het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden beperkt, gerechtvaardigd kan zijn tegen de achtergrond van de vier in de rechtspraak van het Hof gestelde voorwaarden.

56 Dienaangaande moet in de eerste plaats worden vastgesteld dat het door het Ausbildungsvorbehaltsgesetz ingestelde verbod op de organisatie van opleidingen

tot Heilpraktiker door daartoe niet aangewezen instellingen van toepassing is ongeacht de nationaliteit en de lidstaat van vestiging van de personen tot wie het gericht is.

57 Wat in de tweede plaats de vraag betreft of een dwingende reden van algemeen belang dit verbod kan rechtvaardigen, moet vooraf worden onderzocht of het verbod gerechtvaardigd kan zijn door de doelstelling van bescherming van de volksgezondheid.

58 Dienaangaande zij opgemerkt dat dit verbod slechts zou kunnen worden geacht zijn rechtstreekse rechtvaardiging te vinden in genoemde doelstelling, indien het gevaar voor de volksgezondheid van de betrokken opleidingen was aangetoond met betrekking tot de inhoud ervan, quod non.

59 Zoals blijkt uit de memorie van toelichting bij het Ausbildungsvorbehaltsgesetz, vloeit genoemd verbod veeleer voort uit de omstandigheid dat het beroep van Heilpraktiker niet als zodanig in Oostenrijk is erkend, aangezien het bestaat in de uitoefening van werkzaamheden die worden geacht te vallen onder de uitoefening van het beroep van arts, dat is voorbehouden aan de houders van een artsdiploma.

60 Derhalve moet worden nagegaan of, zoals Gräbner, de Oostenrijkse regering en de regering van het Verenigd Koninkrijk alsmede de Commissie aanvoeren, een lidstaat de organisatie van opleidingen tot Heilpraktiker door niet daartoe aangewezen instellingen kan verbieden op grond dat de uitoefening van het beroep van Heilpraktiker zelf in die lidstaat verboden is.

61 Dienaangaande merkt de advocaat-generaal in punt 87 van zijn conclusies terecht op, dat wanneer het gemeenschapsrecht een lidstaat niet belet de uitoefening van het beroep van Heilpraktiker te verbieden, het die lidstaat ook de mogelijkheid moet bieden dit verbod op coherente en geloofwaardige wijze op te leggen. In zoverre kan de noodzaak om de doeltreffendheid te waarborgen van een met het gemeenschapsrecht strokende nationale maatregel als het verbod om het beroep van Heilpraktiker uit te oefenen, die gerechtvaardigd is door de doelstelling van bescherming van de volksgezondheid, worden geacht een dwingende reden van algemeen belang te vormen.

62 In de derde plaats kan het verbod op opleidingen tot Heilpraktiker, behoudens opleidingen die zouden kunnen worden georganiseerd door instellingen die opleidingen op medisch vlak mogen verstrekken, worden beschouwd als een passend middel om de doeltreffendheid te waarborgen van de nationale maatregel die de uitoefening van het beroep van Heilpraktiker verbiedt.

63 In die omstandigheden moet in de vierde plaats worden nagegaan, of het verbod voor daartoe niet aangewezen instellingen om opleidingen tot Heilpraktiker te organiseren, noodzakelijk en evenredig is gelet op het ermee nagestreefde doel.

64 Dienaangaande zij opgemerkt dat niet alle praktische modaliteiten volgens welke de opleiding tot Heilpraktiker in een lidstaat kan worden verstrekt, noodzakelijkerwijs afdoen aan de doeltreffendheid van de nationale maatregel die dat beroep in die lidstaat verbiedt.

65 De doeltreffendheid van deze verbodsmaatregel kan immers alleen worden aangetast door opleidingsmodaliteiten die bij het publiek verwarring stichten

over de vraag, of de werkzaamheid waartoe wordt opgeleid op het grondgebied van de lidstaat waar de opleiding plaatsvindt, wettig als beroep mag worden uitgeoefend.

66 Het staat aan de nationale rechterlijke instantie om in het hoofdgeding aan de hand van dit criterium te beoordelen of, gelet op de omstandigheid dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde opleiding hoofdzakelijk in Duitsland moest plaatsvinden en dat Gräbner ervan op de hoogte was gebracht dat het beroep van Heilpraktiker in Oostenrijk niet kon worden uitgeoefend, de uitvoering van de overeenkomst inzake de opleiding tot Heilpraktiker kan afdoen aan de doeltreffendheid van de nationale maatregel die de uitoefening van dat beroep verbiedt. In voorkomend geval zal hij overeenkomstig zijn nationale recht moeten beslissen of deze overeenkomst om die reden nietig is.

Het verbod om reclame te voeren voor opleidingen tot Heilpraktiker

67 Om te beginnen zij opgemerkt, dat de Oostenrijkse regering in antwoord op een door het Hof gestelde vraag heeft opgemerkt, dat reclame in Oostenrijk voor een in een andere lidstaat verstrekte opleiding tot Heilpraktiker niet valt onder het uit het Ausbildungsvorbehaltsgesetz voortvloeiende verbod op reclame voor deze opleiding, aangezien genoemde wet overeenkomstig haar doelstelling slechts ziet op instellingen die in Oostenrijk een opleiding willen verstrekken.

68 Voor het geval de verwijzende rechter deze uitlegging van de draagwijdte van het Ausbildungsvorbehaltsgesetz niet mocht volgen, zij er om te beginnen op gewezen

dat het verbod op reclame in een lidstaat voor een in een andere lidstaat verstrekte opleiding tot Heilpraktiker, een maatregel vormt die de uitoefening van het vrije verrichten van diensten door onderdanen van deze laatste lidstaat belemmert en die niet gerechtvaardigd is door een dwingende reden van algemeen belang. Wanneer dergelijke reclame immers de plaats preciseert waar deze opleiding moet plaatsvinden en vermeldt dat het beroep van Heilpraktiker in de eerste lidstaat niet mag worden uitgeoefend, doet zij niet af aan de doeltreffendheid van de nationale maatregel die de uitoefening van het beroep van Heilpraktiker in deze lidstaat verbiedt.

69 Wanneer een lidstaat een verbod stelt op reclame voor een opleiding tot Heilpraktiker die althans gedeeltelijk op zijn grondgebied kan worden verstrekt, vormt zulks een belemmering die gerechtvaardigd is wanneer die reclame betrekking heeft op opleidingsmodaliteiten die zelf in die lidstaat in overeenstemming met het Verdrag verboden zijn.

70 Tegen de achtergrond van voorgaande overwegingen moet op de tweede vraag worden geantwoord dat de artikelen 52 en 59 van het Verdrag er niet aan in de weg staan

— dat een lidstaat die verbiedt dat op zijn grondgebied de werkzaamheid van Heilpraktiker in de zin van de Duitse wetgeving wordt uitgeoefend door personen die geen artsdiploma bezitten, eveneens verbiedt dat op zijn grondgebied opleidingen tot Heilpraktiker worden georganiseerd door daartoe niet aangewezen instellingen, op voorwaarde dat dit verbod in dier voege wordt toegepast dat het slechts ziet op de organisatiemodaliteiten van genoemde opleidingen die bij het publiek verwarring stichten over de vraag

of het beroep van Heilpraktiker op het grondgebied van de lidstaat waar de opleiding plaatsvindt wettig mag worden uitgeoefend;

— dat een lidstaat die verbiedt dat op zijn grondgebied de werkzaamheid van Heilpraktiker wordt uitgeoefend door personen die geen artsdiploma bezitten, alsmede dat opleidingen tot Heilpraktiker worden verstrekt, eveneens reclame voor dergelijke opleidingen op zijn grondgebied verbiedt, wanneer die reclame betrekking heeft op opleidingsmodaliteiten die zelf in die lidstaat in overeenstemming met het Verdrag verboden zijn.

Artikel 59 van het Verdrag verzet zich er evenwel tegen dat een lidstaat die verbiedt dat op zijn grondgebied het beroep van Heilpraktiker wordt uitgeoefend en dat opleidingen tot Heilpraktiker worden verstrekt, eveneens reclame voor in een andere lidstaat verstrekte opleidingen voor dat beroep verbiedt, wanneer deze reclame de plaats preciseert waar de opleiding moet plaatsvinden en vermeldt dat het beroep van Heilpraktiker in de eerste lidstaat niet mag worden uitgeoefend.

Kosten

71 De kosten door de Oostenrijkse regering en de regering van het Verenigd Koninkrijk alsmede door de Commissie wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

uitspraak doende op de door het Oberste Gerichtshof bij beschikking van 13 juli 2000 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1) In de huidige stand van het gemeenschapsrecht belet geen bepaling daarvan een lidstaat, de uitoefening van een werkzaamheid als die van „Heilpraktiker" in de zin van de Duitse wetgeving, voor te behouden aan houders van een artsdiploma.

2) De artikelen 52 en 59 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikelen 43 EG en 49 EG) staan er niet aan in de weg

— dat een lidstaat die verbiedt dat op zijn grondgebied de werkzaamheid van Heilpraktiker in de zin van de Duitse wetgeving wordt uitgeoefend door personen die geen artsdiploma bezitten, eveneens verbiedt dat op zijn grondgebied opleidingen tot Heilpraktiker worden georganiseerd

door daartoe niet aangewezen instellingen, op voorwaarde dat dit verbod in dier voege wordt toegepast dat het slechts ziet op de organisatiemodaliteiten van genoemde opleidingen die bij het publiek verwarring stichten over de vraag of het beroep van Heilpraktiker op het grondgebied van de lidstaat waar de opleiding plaatsvindt wettig mag worden uitgeoefend;

— dat een lidstaat die verbiedt dat op zijn grondgebied de werkzaamheid van Heilpraktiker wordt uitgeoefend door personen die geen artsdiploma bezitten, alsmede dat opleidingen tot Heilpraktiker worden verstrekt, eveneens reclame voor dergelijke opleidingen op zijn grondgebied verbiedt, wanneer die reclame betrekking heeft op opleidingsmodaliteiten die zelf in die lidstaat in overeenstemming met het Verdrag verboden zijn.

Artikel 59 van het Verdrag verzet zich er evenwel tegen dat een lidstaat die verbiedt dat op zijn grondgebied het beroep van Heilpraktiker wordt uitgeoefend en dat opleidingen tot Heilpraktiker worden verstrekt, eveneens reclame voor in een andere lidstaat verstrekte opleidingen voor dat beroep verbiedt, wanneer deze reclame de plaats preciseert waar de opleiding moet plaatsvinden en vermeldt dat het beroep van Heilpraktiker in de eerste lidstaat niet mag worden uitgeoefend.

Jann Edward La Pergola

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 11 juli 2002.

De griffier

R. Grass

De president van de Vijfde kamer

P. Jann