FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT GEORGES COSMAS

fremsat den 26. marts 1998 *

I — Indledning

I den foreliggende sag er Domstolen blevet anmodet om at tage stilling til tre præjudicielle spørgsmål forelagt af Belgiens Cour d'arbitrage vedrørende fortolkningen 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 [1] (herefter »direktivet«).

II — Faktiske omstændigheder

1. Sagsøgeren i hovedsagen (Fédération belge des chambres syndicales de médecins ASBL, herefter »den belgiske lægeforening«), som varetager interesserne for personer, der udøver virksomhed som læge i Belgien, har anlagt sag ved den forelæggende ret med påstand om annullation af artikel 4, stk. 2, i det flamske fællesskabs (Communauté flamande) dekret af 5. april 1995 om tilrettelæggelse af en særlig uddannelse til alment praktiserende læge. For at afgøre tvisten har Cour d'Arbitrage fundet det nødvendigt at forelægge Domstolen tre præjudicielle spørgsmål om fortolkning af fællesskabsbestemmelserne om tilrettelæggelse af uddannelsen til alment praktiserende læge.

III — Retlige omstændigheder

2. I det flamske fællesskab er uddannelsen til alment praktiserende læge underlagt bestemmelserne i det flamske fællesskabs dekret af 5. april 1995, som sagsøgeren i hovedsagen kræver delvis annulleret [2].

Artikel 2 i det omtvistede dekret indeholder følgende bestemmelse:

»Den særlige uddannelse til alment praktiserende læge er en universitetsuddannelse, som følger efter universitetsuddannelsen for læger. Den afsluttes med en universitetsgrad som alment praktiserende læge.«

* Originalsprog: græsk.

1 — EFT L 165, s. 1.

2 — Dette dekret ændrer bestemmelserne i det flamske fællesskabs dekret af 12.6.1991 om universiteterne i det flamske fællesskab (*Moniteur belge* af 4.7.1991).

I samme dekrets artikel 3 hedder det:

»Det fælles undervisningsprogram for medicinstudiets første del og de tre første år af studiets anden del skal opfylde de krav, der er fastsat i ... direktiv 93/16/EØF af 5. april 1993 ... Til studerende, der har bestået årsprøven efter tre års studier på anden del, udsteder universitet et certifikat som bevis for, at de har fuldført den i direktivets artikel 23 omhandlede undervisning ...«.

Endelig bestemmer artikel 4, stk. 2, i det flamske fællesskabs dekret af 5. april 1995 følgende:

»Uddannelsen til alment praktiserende læge omfatter i alt tre års studier, bestående af det fjerde år af medicinstudiets anden del samt to års studier i almen medicin.«

3. Kort fortalt har lægeuddannelsen i Belgiens flamske fællesskab følgende forløb: For det første er universitetsuddannelsen for læger, som afsluttes med en universitetsgrad, opdelt i en første og en anden del, der tilsammen strækker sig over syv år. Første del varer tre år, og anden del fire år. Ved afslutningen af det tredje år på anden del, dvs. efter seks år studier, modtager den studerende et certifikat som bevis for, at han har fuldført seks års studier (herved bringes uddannelsen i overensstemmelse med direktiv 93/16). Besiddelse af dette certifikat er en forudsætning for at blive optaget på anden dels fjerde år. For det andet varer uddannelsen til alment praktiserende læge tre år. Denne uddannelse påbegyndes imidlertid ikke, når den studerende har afsluttet studiets anden del og opnået universitetsgraden. Uddannelsen til alment praktiserende læge begynder nemlig i det fjerde og sidste år af medicinstudiets anden del, hvortil kommer yderligere to års studier. Dette betyder, at det fjerde år i anden del af universitetsuddannelsen for læger i Belgien, som afsluttes med en universitetsgrad, samtidig er det første år af den særlige uddannelse til alment praktiserende læge, der varer tre år. Følgelig varer uddannelsen til alment praktiserende læge i det flamske fællesskab ni år, nemlig seks års universitetsstudier, et år, hvor den studerende afslutter sin universitetsuddannelse og opnår en universitetsgrad som læge og samtidig påbegynder den særlige uddannelse til alment praktiserende læge, og endelig to år, der helt er helliget uddannelsen til alment praktiserende læge.

4. I fællesskabsretten er de obligatoriske elementer, der skal indgå i de særlige nationale uddannelser til alment praktiserende læge, fastsat i direktiv 93/16, som er en kodifice-

ring af Rådets direktiv 75/362/EØF [3] og 75/363/EØF [4] af 16. juni 1975; desuden er Rådets direktiv 86/457/EØF af 15. september 1986 [5] indarbejdet i direktivet.

Direktivets artikel 23, stk. 1, bestemmer:

»Medlemsstaterne gør adgangen til at optage og udøve virksomhed som læge betinget af besiddelse af et eksamensbevis, certifikat eller andet kvalifikationsbevis for læger som omhandlet i artikel 3 ...« [6].

I direktivets artikel 23, stk. 2, hedder det:

»Den samlede medicinske uddannelse omfatter mindst seks års studier eller 5 500 timers teoretisk og praktisk undervisning ved et universitet eller under tilsyn af et universitet.«

Direktivets artikel 24 pålægger medlemsstaterne at drage omsorg for,

»at den uddannelse, der fører til erhvervelsen af et eksamensbevis, certifikat eller andet kvalifikationsbevis for speciallæger, mindst opfylder følgende betingelser:

a) den forudsætter gennemførelse og godkendelse af seks års studier inden for rammerne af den i artikel 23 omhandlede uddannelsescyklus; ...

b) den omfatter en teoretisk og praktisk undervisning

...

c) den omfatter speciallægekandidatens personlige deltagelse i de pågældende forvaltningers virksomhed og ansvar«.

3 — Direktiv om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser for læger omfattende foranstaltninger, som skal lette den faktiske udøvelse af retten til etablering og fri udveksling af tjenesteydelser (EFT L 167, s. 1).

4 — Direktiv om samordning af de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om virksomhed som læge (EFT L 167, s. 14).

5 — Direktiv om en særlig uddannelse til alment praktiserende læge (EFT L 267, s. 26).

6 — Det i artikel 3 omhandlede eksamensbevis er for Belgiens vedkommende »diplôme légal de docteur en médecine, chirurgie et accouchements/wettelijk diploma van doctor in de geneeskunde en verloskunde«, udstedt af universiteternes lægevidenskabelige fakulteter eller af det centrale bedømmelsesudvalg eller statens bedømmelsesudvalg for universitetsundervisning.

Direktivets artikel 31 og 32 fastsætter reglerne for den særlige uddannelse til alment praktiserende læge. Artikel 31, stk. 1, der er afgørende for løsningen af den foreliggende tvist, bestemmer:

»Den i artikel 30 nævnte særlige uddannelse til alment praktiserende læge skal mindst opfylde følgende betingelser:

a) den kan først påbegyndes efter gennemførelse og godkendelse af mindst seks års studier inden for den i artikel 23 omhandlede uddannelse

b) den omfatter mindst to års uddannelse på heltidsbasis og gennemføres under tilsyn af de kompetente myndigheder eller organer

c) den skal i højere grad være praktisk end teoretisk orienteret; den praktiske del af uddannelsen skal dels finde sted i mindst seks måneder på godkendte sygehuse, der råder over egnet udstyr og egnede afdelinger, dels omfatte mindst seks måneder hos en godkendt alment praktiserende læge eller i et godkendt lægecenter inden for den primære sundhedstjeneste; uddannelsen sker i samarbejde med andre institutioner eller organer inden for sundhedsområdet, der beskæftiger sig med almen medicin; med forbehold af ovennævnte minimumsperioder kan den praktiske uddannelse dog i en periode på højst seks måneder gives i andre godkendte institutioner eller organer inden for sundhedsområdet, der beskæftiger sig med almen medicin

d) den omfatter lægens [7] personlige deltagelse i de faglige arbejds- og ansvarsopgaver, der påhviler de personer, som han arbejder sammen med.«

IV — Præjudicielle spørgsmål

5. De præjudicielle spørgsmål, som Cour d'arbitrage har forelagt Domstolen, går udelukkende ud på, om direktiv 93/16 skal fortolkes således, at det er tilstrækkeligt, at kandidaten har erhvervet det certifikat, der beviser, at han har fuldført seks års medicinstudier, for at kunne påbegynde den særlige uddannelse til alment praktiserende læge, eller om kandidaten først skal opnå det eksamensbevis for læger, der er omhandlet i direktivets artikel 3. De tre præjudicielle spørgsmål er affattet således:

»1) Skal artikel 31, stk. 1, litra a), i Rådets direktiv 93/16/EØF af 5. april 1993 om fremme af den frie bevægelighed for

7 — O.a.: På fransk og græsk kandidatens. Jf. anmærkning under punkt 8 in fine.

læger og gensidig anerkendelse af deres eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser, sammenholdt med artikel 3 og 23 samt de øvrige bestemmelser i direktivets afsnit IV, fortolkes således, at den særlige uddannelse til alment praktiserende læge først kan påbegyndes, når den pågældende efter mindst seks års studier har opnået det i artikel 3 omhandlede eksamensbevis?

2) Skal direktivets artikel 31, stk. 1, litra d), fortolkes således, at udtrykket 'lægens personlige deltagelse i de faglige arbejds- og ansvarsopgaver, der påhviler de personer, som han arbejder sammen med' indebærer, at den pågældende udfører opgaver, der henhører under lægegerningen, hvilket er forbeholdt personer, der har opnået de i direktivets artikel 2 og 3 omhandlede eksamensbeviser?

3) Såfremt spørgsmålet besvares bekræftende, ønskes det oplyst, om bestemmelsen skal fortolkes således, at den pågældende har adgang til at udøve virksomhed som læge fra det tidspunkt, hvor den særlige uddannelse til alment praktiserende læge påbegyndes, uanset om uddannelsen gennemføres som heltidsuddannelse, som omhandlet i direktivets artikel 31, eller som deltidsuddannelse ifølge artikel 34.«

V — De præjudicielle spørgsmål

6. Jeg vil for det første fremhæve, at det fortolkningsproblem, der rejses af den forelæggende ret, hovedsagelig skyldes den noget uheldige formulering af visse af bestemmelserne i direktiv 93/16. Det er en fejl, der hyppigt forekommer i retsakter, der kodificerer og samler hele den tidligere lovgivning. Som den belgiske regering med rette har bemærket, synes fællesskabslovgiver at modsige sig selv på visse punkter og støtte sig på bestemmelser, som ophæver hinanden. Den, der skal fortolke og anvende de pågældende regler, har således én opgave, nemlig at søge at finde frem til den egentlige mening med de omtvistede direktivbestemmelser, som tilsammen skal sikre en logisk opbygning af uddannelsen til alment praktiserende læge og være i indbyrdes harmoni. For at give et fyldestgørende svar på de præjudicielle spørgsmål må man vide, hvad fællesskabslovgiver egentlig vil med reglerne for den særlige uddannelse til alment praktiserende læge.

A — *Første præjudicielle spørgsmål*

7. Svaret på det første spørgsmål frembyder efter min opfattelse ikke særlige problemer. Det er i øvrigt også grunden til, at både de tre regeringer og Kommissionen synes at

være enige om fortolkningen, jf. deres skriftlige indlæg. Det må især antages, at adgangen til uddannelsen til alment praktiserende læge ikke er betinget af erhvervelse af den universitetsgrad, der er omhandlet i direktivets artikel 3. Dette indebærer, at man i Flandern for at få adgang til den særlige uddannelse til alment praktiserende læge ikke først skal erhverve det belgiske eksamensbevis »diplôme légal de docteur en médecine, chirurgie et accouchements/wettelijk diploma van doctor in de genees-, heel- en verloskunde«, der som nævnt opnås efter at have fuldført syv studieår.

8. Det er den konklusion, der kan drages af for det første direktivets artikel 31, stk. 1, som bestemmer, at adgangen til den særlige uddannelse til alment praktiserende læge forudsætter »gennemførelse og godkendelse af mindst seks års studier inden for den i artikel 23 omhandlede uddannelse«. Såfremt direktivets forfattere havde ønsket at gøre adgangen til den særlige uddannelse betinget af forudgående erhvervelse af et eksamensbevis for læger, ville de udtrykkeligt have nævnt dette. Det skal også bemærkes, at det i artikel 24, stk. 1, litra a), i samme direktiv, som vedrører den uddannelse, der fører til erhvervelsen af et kvalifikationsbevis for speciallæger (bortset fra alment praktiserende læger), bestemmes, at adgangen til uddannelsen forudsætter gennemførelse af seks års studier, uden at det udtrykkeligt anføres, at den pågældende først skal have afsluttet sine lægestudier. Fællesskabslovgivers hensigt fremgår endvidere tydeligt af betragtningerne til direktivet, hvori det hedder: »Det er ikke afgørende, om denne uddannelse i almen medicin gives inden for eller uden for rammerne af den nationale medicinske grunduddannelse«. Mere generelt skal det bemærkes, at direktivet, når det henviser til de personer, der ønsker at uddanne sig i almen medicin, benytter udtrykket kandidat og ikke udtrykket »læge« [o.a.: Det gælder ikke den danske tekst, se f.eks. artikel 31, stk. 1, litra d), hvor der på dansk står »den omfatter lægens personlige deltagelse i« osv., hvor der på fransk bruges udtrykket »candidat«].

9. Den belgiske lægeforening har taget til genmæle og bemærket, at det er muligt, at det ikke udtrykkeligt fremgår af direktivets artikel 31, at adgang til den særlige uddannelse til alment praktiserende læge forudsætter, at den pågældende først opnår en universitetsgrad som læge, men indirekte fremgår denne betingelse klart af artikel 31, idet der heri henvises til artikel 23. Sagsøgeren i hovedsagen har især påpeget, at der i artikel 31, stk. 1, tales om fuldførelse af seks års studier »inden for den i artikel 23 omhandlede uddannelse«. Endvidere anføres dels de resultater, der søges opnået ved lægeuddannelsen, nemlig fyldestgørende kendskab til videnskaber og fyldestgørende klinisk erfaring, dels uddannelsens minimumsvarighed. Ifølge sagsøgeren i hovedsagen er det betegnende, at artikel 23 beskriver den »*samlede* medicinske uddannelse« [8] og ikke indskrænker sig til blot at angive, at lægestudierne varer mindst seks år. Ifølge den belgiske lægeforening er den eneste logiske og sikre fortolkning derfor, at artikel 23 ved at kræve en samlet medicinsk uddannelse forudsætter, at den pågældende opnår universitetsgraden, som garanterer, at uddannelsen er komplet. Som hævdet af den belgiske lægeforening er det en logisk følge

8 — Sagsøgerens fremhævelse.

af, at der i artikel 31 — hvis bestemmelser er afgørende i den foreliggende sag — henvises til artikel 23, og at der i sidstnævnte artikel kræves en universitetsgrad, at den særlige uddannelse til alment praktiserende læge først kan påbegyndes, når kandidaten har afsluttet sine lægestudier.

det til medlemsstaterne at vælge mellem en ordning, hvor denne uddannelse først begynder efter erhvervelsen af universitetsgraden, og en ordning, hvor uddannelsen begynder efter fuldførelsen af seks års lægestudier, men før opnåelsen af universitetsgraden.

10. Jeg kan ikke tilslutte mig lægeforeningens fortolkning for så vidt angår den endelige konklusion. Det er klart, at jeg medgiver, at artikel 31 ved sin henvisning til artikel 23 gør adgangen til uddannelsen til alment praktiserende læge betinget af, at den pågældende først gennemfører »den samlede medicinske uddannelse«. Jeg medgiver også, at det sikreste »bevis« for fuldførelsen af denne uddannelse netop er den universitetsgrad, der er omhandlet i direktivets artikel 3. Jeg mener imidlertid ikke, at det er et absolut lovkrav, at universitetsgraden skal erhverves først, i hvert fald ikke for så vidt angår direktivets artikel 31, stk. 1, litra a). Hvis universiteterne i det flamske fællesskab i de første seks studieår opfylder betingelserne i artikel 23, er der efter min mening ikke noget i vejen for, at kandidater, der har fuldført disse seks studieår, får adgang til den særlige uddannelse til alment praktiserende læge, selv om de endnu ikke har opnået deres eksamensbevis.

Følgelig bør det første spørgsmål besvares benægtende.

B — *Andet og tredje præjudicielle spørgsmål*

11. I betragtning af det ovenfor anførte synes fællesskabslovgiver i hvert fald for så vidt angår det i det første præjudicielle spørgsmål rejste problem om uddannelsen til alment praktiserende læge at have overladt

12. Svaret på det første præjudicielle spørgsmål er dog kun toppen af isbjerget. Spørgsmålet om, hvorvidt man skal have fuldført den medicinske grunduddannelse afsluttet med den tilsvarende universitetsgrad, før den særlige uddannelse til alment praktiserende læge kan påbegyndes, tages igen op, mere indirekte og i vendinger, der synes at vanskeliggøre løsningen, i det andet og tredje præjudicielle spørgsmål. Den forelæggende ret spørger med rette, om betingelsen i direktivets artikel 31, stk. 1, litra d), vedrørende de elementer, der skal indgå i uddannelsen til alment praktiserende læge, bl.a. kravet om, at den uddannelsessøgende personligt skal deltage »i de faglige arbejds- og ansvarsopgaver, der påhviler de personer, som han arbejder sammen med«, indebærer,

at den pågældende først (allerede ved påbegyndelsen af den særlige uddannelse) skal være i besiddelse af de eksamensbeviser og andre kvalifikationsbeviser, der er omhandlet i direktivets artikel 3.

13. Såvel den belgiske regering som sagsøgeren i hovedsagen svarer ja til det andet spørgsmål. Den belgiske regering finder, at bestemmelsen, da den stiller krav om, at en person, der ønsker at påbegynde den særlige uddannelse til alment praktiserende læge, skal deltage i »de faglige arbejdsopgaver«, må fortolkes således, at vedkommende skal være i besiddelse af den universitetsgrad, der er omhandlet i direktivets artikel 3. Den belgiske regering har især gjort gældende, at det er utænkeligt at lade en person, der ikke er læge, deltage i lægers arbejdsopgaver; tilsvarende kan det meget vanskeligt antages, at personer, der ikke selv er i besiddelse af et eksamensbevis som læge, personligt deltager i lægers »ansvarsopgaver«. Den belgiske regering har erkendt, at det svar, den foreslår til det andet præjudicielle spørgsmål, strider mod dens udtalelser om det første spørgsmål. Ifølge den belgiske regering må denne selvmodsigelse dog tilskrives affattelsen af direktivet, som samler bestemmelserne fra tidligere direktiver, nemlig direktiv 86/457 om en særlig uddannelse til alment praktiserende læge og direktiv 75/362, der skulle lette den faktiske udøvelse af retten til etablering og fri udveksling af tjenesteydelser for læger.

14. Sagsøgeren i hovedsagen har påberåbt sig to argumenter, som den støtter på direktivet. Lægeforeningen har for det første henvist til artikel 32, i hvilken der gives mulighed for en uddannelse til alment praktiserende læge, der bygger på erfaringer, som »lægen har opnået i sin egen praksis under tilsyn af en godkendt praktikvejleder«. Ifølge den belgiske lægeforening efterlader anvendelsen af udtrykket »læge« ikke nogen tvivl om, at man for at få adgang til den særlige uddannelse til alment praktiserende læge skal være i besiddelse af en universitetsgrad som læge. Lægeforeningen har tilføjet, at direktivets artikel 30 ff., som vedrører den særlige uddannelse til alment praktiserende læge, har til formål at sikre, at der »tilvejebringes et tilstrækkeligt grundlag for en effektiv udøvelse af almen medicinsk praksis«, hvilket udtrykkeligt fremgår af direktivets artikel 34, stk. 1, tredje led. Fra denne synsvinkel er det helt åbenbart mere i overensstemmelse med ovennævnte mål at anlægge en streng fortolkning af direktivets artikel 31, stk. 1, litra c) og d), ifølge hvilken kandidatens praktiske uddannelse og deltagelse i de faglige arbejds- og ansvarsopgaver, som kræves af en mere komplet uddannelse i almen medicin, kræver, at vedkommende besidder et eksamensbevis som læge.

15. Kommissionen og de to belgiske fællesskabers regeringer er ikke enige i de øvrige parters argumenter, som jeg netop har gennemgået. De har hævdet, at det andet præjudicielle spørgsmål bør besvares benægtende. De har for det første henvist til deres argumenter vedrørende det første præjudicielle spørgsmål, nemlig at det klart fremgår af ordlyden af de gældende regler, at fællesskabslovgiver ikke har ønsket at gøre uddannelsen til alment praktiserende læge betinget af, at den pågældende først opnår en universitetsgrad. Ifølge de to belgiske fællesskabers regeringer støttes dette synspunkt af, at der i artikel 31 tales om en person, der søger den

særlige uddannelse til alment praktiserende læge, og ikke om en »læge«, der har specialiseret sig i almen medicin. Det flamske fællesskabs regering har tilføjet, at anvendelsen af udtrykket »læge« i artikel 32 ikke kan svække dens argumenter angående fortolkningen af artikel 31. Det flamske fællesskabs regering har anført, at artikel 32 omfatter det særlige tilfælde, hvor læger uddanner sig til alment praktiserende læger ved at udøve selvstændig lægevirksomhed i deres egen praksis, og at fortolkningen af artikel 32 derfor ikke kan gælde den almindelige uddannelse, der er fastsat i artikel 31, som angiver de elementer, der indgår i den almindelige — ikke selvstændige — uddannelse til alment praktiserende læge.

16. Kommissionen har indtaget samme standpunkt og fremhævet nødvendigheden af at sondre mellem den praktiske erfaring inden for almen medicin, der har så stor betydning for uddannelsen af den fremtidige specialist, og den selvstændige udøvelse af lægevirksomhed. Når direktivets forfattere taler om en uddannelse, der »i højere grad [skal] være praktisk end teoretisk orienteret«, som »omfatter lægens personlige deltagelse i de faglige arbejds- og ansvarsopgaver, der påhviler de personer, som han arbejder sammen med«, er det ikke for at anerkende muligheden af en selvstændig udøvelse af lægevirksomheden, men for at tilvejebringe en uddannelse, der endvidere som udtrykkeligt angivet i direktivets artikel 31, stk. 1, litra b), »gennemføres under tilsyn af de kompetente myndigheder eller organer«. Jeg skal herudover bemærke, at direktivets artikel 31, stk. 1, litra d), som fremhævet af Kommissionen, ikke siger, at den uddannelsessøgende fuldt ud påtager sig et lægeligt ansvar, men at han deltager i de ansvarsopgaver, der påhviler andre personer, som han arbejder sammen med, og som (det siger sig selv) er læger.

17. På baggrund af det ovenfor anførte har sagsøgeren i hovedsagen og den belgiske regering foreslået at svare bekræftende på det andet spørgsmål, mens Kommissionen og regeringerne for de to belgiske fællesskaber derimod foreslår at svare benægtende på spørgsmålet. Forskellene mellem de synspunkter, som parterne fremfører med hensyn til besvarelsen af det tredje præjudicielle spørgsmål, er efter min opfattelse betegnende for den unøjagtige formulering af direktivets regler. Det flamske fællesskabs regering finder ikke, at Domstolen skal besvare dette spørgsmål, såfremt den vælger at svare benægtende på det andet spørgsmål, således som foreslået af det flamske fællesskabs regering. Det franske fællesskabs regering foretrækker et benægtende svar, hvoraf det tydeligt fremgår, at direktivets bestemmelser ikke kræver, at den, der følger en uddannelse i almen medicin, allerede fra begyndelsen af specialuddannelsen fungerer som fuldbefaren læge. Også den belgiske regering har svaret nej på det tredje spørgsmål. Den belgiske regering har tilføjet, at direktivet skal forstås således, at det efter en national ordning kan, men ikke skal kræves, at man for at følge uddannelsen til alment praktiserende læge først skal være i besiddelse af et eksamensbevis som læge. Den belgiske regering finder således ikke, at direktivet er til hinder for en national ordning, hvorefter det første år af specialuddannelsen kun omfatter en teoretisk del og derfor ikke kræver, at den pågældende er læge. Sagsøgeren i hovedsagen har den diametralt modsatte holdning. Sagsøgeren har gjort gældende, at den særlige uddannelse til alment praktiserende læge absolut kræver,

at den, der følger uddannelsen, allerede ved uddannelsens begyndelse udøver lægevirksomhed, et krav der hænger sammen med nødvendigheden af at tilvejebringe »et tilstrækkeligt grundlag for en effektiv udøvelse af almen medicinsk praksis«. Endelig synes Kommissionen at modsige sig selv i sin argumentation vedrørende det tredje præjudicielle spørgsmål. Først har Kommissionen hævdet, at dette spørgsmål skal besvares bekræftende. Men derefter har Kommissionen gjort gældende, at medlemsstaterne i virkeligheden råder over et skøn og selv kan bestemme, om den person, der følger uddannelsen til alment praktiserende læge, allerede fra begyndelsen af specialuddannelsen i praksis skal udøve lægevirksomhed inden for de grænser, der er fastsat ved direktivets artikel 31, stk. 1, litra d) [9].

18. Inden jeg går over til de særlige problemer, som denne sag rejser, finder jeg det påkrævet at fremhæve, at sagen umiddelbart vedrører sundhedsbeskyttelsen i Fællesskabet, for så vidt som den drejer sig om kvaliteten af den uddannelse, der tilbydes garanterne for denne sundhed, dvs. lægerne. Det er således, i hvert fald efter min opfattelse, utænkeligt, at direktiv 93/16 ikke skulle bidrage til »opnåelse af et *højt* sundhedsbeskyttelsesniveau«. Da direktivet blev vedtaget, var Maastricht-traktaten, hvorved der i første del af EF-traktaten blev indføjet en bestemmelse om, at Fællesskabets virke skal indebære et »bidrag til opnåelse af et højt sundhedsbeskyttelsesniveau« [10], endnu ikke blevet ratificeret. Jeg finder dog ikke, at man kan se bort fra denne bestemmelse ved afgørelsen af den foreliggende sag, og mener, at man i tvivlstilfælde bør foretrække den løsning, der bedst tilgodeser tanken om et *højt* sundhedsbeskyttelsesniveau.

19. Til denne juridiske betragtning føjer sig en anden mere praktisk betragtning. Inden for sundheds- og lægeuddannelsesområdet er den særlige uddannelse til alment praktiserende læge i dag blevet en af de vanskeligste og mest krævende. Det viser vore fælles erfaringer. Endvidere er der store praktiske vanskeligheder forbundet med en harmonisering på europæisk plan af den særlige uddannelse til alment praktiserende læge. Dette er i øvrigt grunden til, at direktivet sondrer mellem den særlige uddannelse til alment praktiserende læge og alle andre specialiseringer.

9 — Kommissionen synes således at gå ind for, for det første, at den, der følger uddannelsen, i medfør af direktivet skal udøve lægevirksomhed fra begyndelsen af specialuddannelsen, for det andet, at medlemsstaterne blot har mulighed for at kræve dette, og, for det tredje, at medlemsstaterne har mulighed for at vælge, hvornår ikke udøvelsen af lægevirksomheden, men den praktiske uddannelse, som er beskrevet i direktivets artikel 31, stk. 1, litra d), skal begynde. Rent logisk kan man kun støtte et af disse synspunkter. Det må under alle omstændigheder fremhæves, at disse selvmodsigelser især skyldes en forkert opfattelse af det tredje præjudicielle spørgsmål. Det fremgår af Kommissionens indlæg for Domstolen, at Kommissionen er af den opfattelse, at den forelæggende ret spørger, hvorvidt en kandidat i henhold til direktivet *kan* udøve lægevirksomhed allerede fra begyndelsen af den særlige uddannelse, og ikke om udøvelsen af lægevirksomhed er obligatorisk.

10 — Se artikel 3, litra o), i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab som ændret ved Maastricht-traktaten. Efter underskrivelsen af Amsterdam-traktaten, som endnu ikke er ratificeret, er denne bestemmelse (uden ændringer) blevet til artikel 3, litra p).

20. For at afgrænse emnet vil jeg understrege, at det væsentligste fortolkningsproblem i forbindelse med det andet og tredje præjudicielle spørgsmål drejer sig om analysen af det semantiske indhold i direktivets artikel 31, stk. 1, litra d), dvs. den bestemmelse, i medfør af hvilken den uddannelsessøgendes »personlige deltagelse i de faglige arbejds- og ansvarsopgaver, der påhviler de personer, som han arbejder sammen med« er en betingelse, der skal opfyldes under den særlige uddannelse til alment praktiserende læge.

21. Jeg finder ingen grund til at bestride, at direktivets forfattere ved fastlæggelsen af vilkårene for tilrettelæggelsen af uddannelsen i almen medicin (tilsyneladende) ikke forestillede sig, at det skulle kræves, at man for at følge den særlige uddannelse til alment praktiserende læge først skulle være i besiddelse af den universitetsgrad, der er omhandlet i direktivets artikel 3 [11]. På den anden side gør direktivets forfattere meget ud af vigtigheden af uddannelsens praktiske karakter, hvilket er baggrunden for det udtrykkelige krav om den uddannelsessøgendes personlige deltagelse i visse lægefaglige arbejdsopgaver. Det fremgår også klart af direktivet, at man for at udøve lægevirksomhed skal være i besiddelse af et kvalifikationsbevis, certifikat eller eksamensbevis som læge. Det kan kort sagt ikke på forhånd udelukkes, at fællesskabslovgiver ikke direkte kræver, at der forinden opnås eksamensbevis som læge, men at lovgiver indirekte stiller et sådant krav. Det tilkommer Domstolen at finde frem til den egentlige mening med de relevante regler.

22. Inden jeg analyserer substansen i direktivets artikel 31, stk. 1, litra d), finder jeg det nødvendigt at præcisere, at svaret på de pågældende præjudicielle spørgsmål ikke kan findes i ordlyden af artikel 32 og 34. Ganske vist vedrører disse artikler færdiguddannede læger, men artiklerne drejer sig alene om de særlige procedurer i forbindelse med uddannelsen til alment praktiserende læge, som falder uden for den generelle ordning beskrevet i artikel 31. Man kan modsætningsvis konkludere, at fællesskabslovgiver i artikel 31 beskæftiger sig med kandidater til uddannelsen i almen medicin og i artikel 32 beskæftiger sig med læger, der følger den særlige uddannelse i almen medicin, fordi lovgiver ønsker at fritage de førstnævnte fra kravet om, at de først skal være i besiddelse af en universitetsgrad som læge.

23. Jeg finder endvidere, at man må se bort fra den mellemløsning, som såvel den belgiske regering som Kommissionen synes at gå ind for i deres indlæg, nemlig at en national ordning som den belgiske opfylder betingelserne i direktivets artikel 31, for så vidt de personer, der følger uddannelsen i almen medicin, i hvert fald i to år (det andet og tredje) deltager i uddannelsen som læger, der har fuldført lægeuddannelsen afsluttet med et eksamensbevis. For det første fremgår det ikke klart af oplysningerne i sagen, om en lægestuderende i Belgien, som har fuldført de første seks år af medicinstudiet og er

11 — Det klareste argument til støtte for denne påstand findes i betragtningerne til direktivet, hvor det hedder, at »det [ikke er] afgørende, om denne uddannelse i almen medicin gives inden for eller uden for rammerne af den nationale medicinske grunduddannelse«.

blevet optaget på det syvende år af grundstudiet og samtidig på den særlige uddannelse til alment praktiserende læge, kan fortsætte på det andet og tredje år af denne særlige uddannelse, uden forinden at have erhvervet et eksamensbevis som læge [12]. Var dette muligt, kunne man stå i den situation, hvor studerende, selv om de har fuldført de tre år af den særlige uddannelse i almen medicin, ikke er i besiddelse af lægeeksamen. Ganske vist er udstedelsen af et eksamensbevis, certifikat eller andet kvalifikationsbevis for den særlige uddannelse til alment praktiserende læge i henhold til direktivets artikel 31, stk. 3, betinget af »besiddelsen af et af de i artikel 3 omhandlede eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser«, således at kandidaten for at opnå universitetsgraden som alment praktiserende læge skal have bestået lægeeksamen. Men for at det kan være muligt at afslutte den særlige uddannelse i almen medicin uden først at være i besiddelse af universitetsgraden som læge, må direktivets artikel 31, stk. 1, litra d), fortolkes således, at der i denne bestemmelse ikke stilles krav om, at de, der følger den særlige uddannelse i almen medicin, er færdiguddannede som læger under hele den særlige uddannelse, når de som led i den praktiske uddannelse deltager i »de faglige arbejds- og ansvarsopgaver«, der påhviler de personer, som de arbejder sammen med. Men det er netop problemets kerne.

12 — Denne mulighed kan opstå, hvis kandidaten består første årsprøve på den særlige uddannelse, men dumper til prøven efter det syvende år af den medicinske grunduddannelse. Dette eksempel kan naturligvis være rent hypotetisk eller fejlagtigt, såfremt den studerende efter den nationale ordning ikke kan begynde på den særlige uddannelses andet år, såfremt han ikke har bestået både de prøver, der giver universitetsgraden, og de prøver, der specifikt vedrører almen medicin, og såfremt der er sammenfald mellem fagene på det syvende år af medicinstudiet og det første år af den særlige uddannelse til alment praktiserende læge. I sidstnævnte tilfælde er jeg klart ude af stand til at forstå, hvorfor det efter denne nationale ordning er muligt for den studerende at påbegynde den særlige uddannelse i almen medicin, før han har opnået universitetsgraden.

24. Det kan indvendes, at disse argumenter gælder en hypotese, som i virkeligheden er usandsynlig eller fejlagtig, såfremt de, der følger den særlige uddannelse som alment praktiserende læge, når det kommer til stykket, i praksis allerede har bestået lægeeksamen, når de begynder på uddannelsens andet år, eller såfremt det efter den nationale ordning kræves, at kandidaterne er i besiddelse af lægeeksamen, inden de begynder på andet år af den særlige uddannelse til alment praktiserende læge. I så fald udøver de personer, der går på uddannelsens andet eller tredje år, virksomhed som færdiguddannede læger. Men går man ud fra samme hypotese, er de i artikel 31 fastsatte betingelser ikke nødvendigvis opfyldt. Det kan særlig udledes af artikel 31, stk. 1, litra a), sammenholdt med litra b) og c) dels, at den særlige uddannelse til alment praktiserende læge omfatter »mindst to års uddannelse på heltidsbasis«, dels at uddannelsen *under hele forløbet* omfatter »lægens personlige deltagelse i de faglige arbejds- og ansvarsopgaver, der påhviler de personer, som han arbejder sammen med«. Med andre ord gælder betingelsen i artikel 31, stk. 1, litra d), hele den særlige uddannelse til alment praktiserende læge, og ikke kun de to år, der i samme stykkes litra b) er fastsat som minimum. Det vil sige, at hvis denne uddannelse efter en national ordning varer tre år eller mere, skal ovennævnte betingelse være opfyldt for samtlige år. Hvad angår den ordning, der gælder i det flamske fællesskab, og som har direkte interesse i den foreliggende sag, gælder forpligtelsen i artikel 31, stk. 1, litra d), *også* det første år på den særlige uddannelse til alment praktiserende læge, og således *også* i en periode, hvor kandidaterne helt sikkert ikke er i besiddelse af universitetsgraden som læge. Jeg er således tilbageved udgangspunktet for problemstillingen: Domstolen anmodes om at tage stilling til, om kravet om, at den, der deltager i uddannelsen til alment praktiserende læge, deltager i de faglige arbejds- og ansvarsopgaver, der

påhviler de personer, som han arbejder sammen med, jf. artikel 31, stk. 1, litra d), indebærer, at den pågældende først har opnået den i direktivets artikel 3 omhandlede universitetsgrad.

25. Nøglen til besvarelsen af dette spørgsmål er først og fremmest direktivets artikel 23, stk. 1, hvori det hedder: »Medlemsstaterne gør *adgangen til at optage og udøve virksomhed som læge* betinget af besiddelse af et eksamensbevis, certifikat eller andet kvalifikationsbevis for læger som omhandlet i artikel 3 ...«. Denne bestemmelse er efter min opfattelse hjørnestenen i det regelsæt, der søges opbygget på grundlag af direktiv 93/16 for så vidt angår lægeerhvervet. Bestemmelsen sætter også en vigtig grænse for fortolkningen af direktivets artikel 31, stk. 1, litra d). Problemet er følgende: Er »den uddannelsessøgendes personlige deltagelse i de faglige arbejds- og ansvarsopgaver, der påhviler de personer, som han arbejder sammen med« det samme som den »[adgang] til at optage og udøve virksomhed som læge«, der i medfør af artikel 23 forudsætter besiddelse af et eksamensbevis [13]?

26. Flere vægtige argumenter taler til fordel for et benægtende svar på spørgsmålet. Det første argument er, at fællesskabslovgiver har valgt ikke at affatte artikel 31, stk. 1, litra d), i samme vendinger som artikel 23, stk. 1. Som Kommissionen med rette har bemærket, er det i hvert fald i teorien muligt at sondre mellem den selvstændige udøvelse af lægevirksomhed, der forudsætter besiddelse af et eksamensbevis, og en persons deltagelse i sine overordnedes faglige arbejds- og ansvarsopgaver. I sidstnævnte tilfælde kan den pågældende ikke handle selvstændigt, men kun under tilsyn af de uddannelsesansvarlige. Endvidere er det permanente tilsyn direkte knyttet til den særlige uddannelse til alment praktiserende læge, hvilket tydeligt fremgår af direktivets artikel 31, stk. 1, litra b).

27. Havde de præjudicielle spørgsmål haft et andet sigte, end de har i den foreliggende sag, tror jeg ikke, at en mere dybtgående analyse havde været påkrævet for at besvare dem. Problemet kompliceres imidlertid efter min opfattelse af en række særlige elementer, der ikke er uden betydning. De grundlæggende indvendinger, man kan have over for tanken om at sondre klart mellem »udøvelse« af lægevirksomhed og »personlig deltagelse« i de faglige arbejds- og ansvarsopgaver, der påhviler en anden person, der er læge, hænger sammen med lægegerningens natur.

28. Fællesskabslovgiver kræver, at den, der følger den særlige uddannelse til alment praktiserende læge, personligt deltager i

13 — Det skal bemærkes, at såfremt dette spørgsmål besvares bekræftende, er det flamske fællesskabs uddannelsessystem i strid med fællesskabsretten. Dette gælder også, hvis universitetsmyndighederne til den person, der uddanner sig til alment praktiserende læge, udsteder et certifikat, der attesterer, at han har fuldført de første seks år af den medicinske grunduddannelse, som opfylder direktivets krav om kvalitet og varighed. Hvis den særlige uddannelse til alment praktiserende læge forudsætter udøvelse af lægevirksomhed i henhold til direktivets artikel 23, kræves besiddelse af den særlige universitetsgrad, der er omhandlet i direktivets artikel 3, og det er da ikke tilstrækkeligt med et certifikat.

lægevirksomheden, men ikke som simpel assistent. Men hvor langt strækker den »personlige deltagelse« sig, når der er tale om diagnosticering, behandling og klinisk overvågning af patienterne, dvs. for så vidt angår de vigtige og følsomme aspekter af folkesundheden, som henhører under lægernes ansvar? Jeg skal bemærke, at jeg ikke bygger mine tvivl udelukkende på de fælles erfaringer og den opfattelse, jeg kan have af problemet som jurist, dvs. som ikke-sagkyndig på lægeområdet. Dels er det en kendsgerning, at ingen af dem, der i den foreliggende sag har hævdet, at det er muligt at sondre klart mellem selvstændig udøvelse af lægevirksomhed og personlig deltagelse i en sådan virksomhed, har fremlagt oplysninger til støtte for deres argumenter. Dels er udtrykket lægevirksomhed endnu ikke klart og utvetydigt defineret i fællesskabsretten, og det må veje tungt.

29. Angående dette punkt er det ikke uden interesse at se på Domstolens holdning i Bouchoucha-sagen [14]. Sagen vedrørte indehaveren af et eksamensbevis som osteopat, som udøvede paramedicinsk virksomhed (osteopati) i Frankrig uden at besidde et eksamensbevis som læge (som krævet af den franske lovgivning), hvilket gav anledning til strafferetlig forfølgning. Domstolen konkluderede, 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 ... for personer, der er indehavere af et eksamensbevis som læge«. Jeg finder, at der kan drages to væsentlige konklusioner af Domstolens holdning i sagen. For det første er der ikke nogen klar og almindeligt anerkendt definition af begrebet lægevirksomhed, således som begrebet anvendes i direktivets artikel 23 [15]. For det andet synes Domstolen, da lægevirksomhed ikke er et klart defineret begreb, at anerkende en bred fortolkning af begrebet (en fortolkning, der i sidste ende også er medlemsstaternes fortolkning), også selv om dette indebærer, at virksomhed, der ikke er ren lægevirksomhed, undtagelsesvis kan være omfattet af begrebet [16].

30. Med hensyn til den foreliggende sag trænger følgende bemærkninger sig på. Når det er umuligt at anlægge en klar og ubestridelig fortolkning af udtrykket »virksomhed som læge«, som udtrykket er anvendt i direktivets artikel 23, stk. 1, er det hasarderet for ikke at sige farligt at søge at sondre mellem »selvstændig udøvelse« af lægevirksomhed og »personlig deltagelse« i de arbejds- og ansvarsopgaver, som lægevirksomhed indebærer. Med andre ord afhænger det af, om man anlægger en bred eller snæver fortolkning af begrebet »virksomhed som læge«, et begreb, der i øvrigt ikke findes

14 — Dom af 3.10.1990, sag C-61/89, Sml. I, s. 3551.

15 — I Bouchoucha-sagen støttede Domstolen for så vidt angår begrebet lægevirksomhed på direktiv 75/363, der, som jeg har nævnt, er indarbejdet i direktiv 93/16, der er tale om i den foreliggende sag.

16 — Dette er i øvrigt konsekvensen af dommen i Bouchoucha-sagen. Paramedicinsk virksomhed behandles på samme måde (hvad angår reglerne for virksomhedens udøvelse) som lægevirksomhed, dvs. at paramedicinsk virksomhed forudsætter besiddelse af en universitetsgrad som læge.

nogen bredt anerkendt fællesskabsretlig definition af, om en adfærd eller handling skal betragtes som »selvstændig udøvelse« af lægevirksomhed eller som »personlig deltagelse« i en anden læges arbejds- og ansvarsopgaver.

31. Følgelig står Domstolen over for to fortolkninger, der begge kan forsvares rent logisk. Hvis Domstolen vælger at holde sig strengt til direktivets artikel 31, stk. 1, litra d), og kræver, at man skal have eksamensbevis som læge for at kunne deltage i den særlige uddannelse til alment praktiserende læge, vanskeliggøres adgangen til denne uddannelse i højere grad end måske ønsket af direktivets forfattere. Fortolkes samme artikel 31, stk. 1, litra d), i direktivet på en mindre »krævende« måde, således at det anerkendes, at en person, der følger den særlige uddannelse til alment praktiserende læge, kan udøve lægevirksomhed i praksis uden først at være i besiddelse af eksamensbeviset som læge, er der på grund af de anførte unøjagtigheder fare for, at den grundlæggende regel i direktivets artikel 23, som gør adgangen til at optage og udøve virksomhed som læge betinget af besiddelse af et eksamensbevis som omhandlet i artikel 3, får begrænset sin rækkevidde eller indirekte omgås.

32. Risikoen ved den anden fortolkning er efter min opfattelse den alvorligste og den, som det er vigtigst at undgå. Domstolen synes i øvrigt at have været klar over denne risiko i ovennævnte Bouchoucha-sag, hvor Domstolen konkluderede, at det var bedst at give medlemsstaterne mulighed for at vælge en bred definition af begrebet »lægevirksomhed« på bekostning af beslægtede begreber [17]. Hvis jeg mere eller mindre følger Domstolens tankegang, når jeg frem til, at det i den foreliggende sag er bedst at fortolke direktivets artikel 31, stk. 1, litra d), snævert for ikke at tømme direktivets artikel 23, stk. 1, for mening. Dette gælder, også selv om der rent logisk ikke kan sættes lighedstegn mellem begrebet »personlig deltagelse« i lægevirksomhed og begrebet »selvstændig« udøvelse af lægevirksomhed. I øvrigt finder jeg, at når der som i den foreliggende sag er tvivl om fortolkningen af de pågældende bestemmelser, må man vælge den fortolkning, der bidrager til »opnåelse af et højt sundhedsbeskyttelsesniveau« som krævet af traktatens artikel 3, der er den grundlæggende regel på området [18].

33. Fællesskabslovgiver kan naturligvis senere udarbejde bestemmelser, der gør det

17 — I den pågældende sag drejede det sig om rækkevidden af begrebet »paramedicinsk virksomhed«.

18 — Muligheden for at anvende EF-traktatens artikel 3 som kriterium for fortolkningen af direktivets bestemmelser behandles i punkt 18 i dette forslag til afgørelse. Efter min opfattelse er der heller ikke tvivl om, at det giver en bedre udøvelse af lægegerningen og generelt en bedre sundhedsbeskyttelse, hvis man gør adgangen til den særlige uddannelse til alment praktiserende læge betinget af besiddelse af et eksamensbevis, der attesterer, at den pågældende har fuldført en medicinsk grunduddannelse. Dette synspunkt støttes af erklæringerne fra Kommissionens befuldmægtigede vedrørende holdningen til dette spørgsmål hos Det Rådgivende Lægeudvalg (o.a.: egen oversættelse). Efter hvad der blev sagt i retsmødet er der på fællesskabsplan nedsat et rådgivende lægeudvalg, som afgiver udtalelser om lægevidenskabelige spørgsmål, og hvis udtalelser Kommissionen tager hensyn til ved udarbejdelsen af de lovgivningsudkast, som Kommissionen forelægger Rådet. Dette udvalg har udtrykkeligt og klart anført, at *det er nødvendigt, at den særlige uddannelse til alment praktiserende læge begynder efter afslutningen af det medicinske grundstudium.*

muligt dels at påbegynde den særlige uddannelse til alment praktiserende læge uden først at have opnået eksamensbevis som læge, dels at sondre klart mellem på den ene side de aktiviteter, der indgår i den praktiske del af denne særlige uddannelse, og på den anden side den lægevirksomhed, som kun en færdiguddannet læge kan få adgang til, og som kun han kan udøve. Det må under alle omstændigheder undersøges, om denne løsning er forenelig med princippet i traktatens artikel 3 om opnåelse af et »højt sundhedsbeskyttelsesniveau«.

VI — Forslag til afgørelse

34. I betragtning af det ovenfor anførte foreslår jeg Domstolen at besvare de præjudicielle spørgsmål som følger:

»Artikel 31, stk. 1, i 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, som fastsætter betingelserne for uddannelsen til alment praktiserende læge, sammenholdt med samme direktivs artikel 23 og 3, gør på grund af uddannelsens praktiske karakter adgangen til uddannelsen til alment praktiserende læge betinget af, at den pågældende har erhvervet et eksamensbevis, certifikat eller andet kvalifikationsbevis i henhold til direktivets artikel 3, før han påbegynder denne uddannelse.«