DOMSTOLENS DOM

9. september 2003 *

I sag C-25/02,

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

Katharina Rinke

mod

Ärztekammer Hamburg,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 5 i Rådets direktiv 86/457/EØF af 15. september 1986 om en særlig uddannelse til alment praktiserende læge (EFT L 267, s. 26) og artikel 34 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 (EFT L 165, s. 1) samt disse artiklers forenelighed med forbuddet mod indirekte forskelsbehandling på grundlag af køn, som det er fastlagt i Rådets direktiv 76/207/EØF af 9. februar 1976 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder for så vidt angår adgang til beskæftigelse, erhvervsuddannelse, forfremmelse samt arbejdsvilkår (EFT L 39, s. 40),

* Processprog: tysk.

har

DOMSTOLEN,

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene J.-P. Puissochet, M. Wathelet, R. Schintgen og C.W.A. Timmermans samt dommerne C. Gulmann, D.A.O. Edward, A. La Pergola, P. Jann (refererende dommer) og V. Skouris, F. Macken og N. Colneric, S. von Bahr, J.N. Cunha Rodrigues og A. Rosas,

generaladvokat: L.A. Geelhoed
justitssekretær: ekspeditionssekretær M.-F. Contet,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Katharina Rinke ved Rechtsanwältin D. Goergens

— den svenske regering ved A. Kruse, som befuldmægtiget

— Rådet for Den Europæiske Union ved A. Lo Monaco og J.-P. Hix, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. Patakia, N. Yerrell og B. Martenczuk, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 12. november 2002 er afgivet mundtlige indlæg af Katharina Rinke, af Rådet og af Kommissionen,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 6. februar 2003,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 8. november 2001, indgået til Domstolen den 31. januar 2002, har Bundesverwaltungsgericht i medfør af artikel 234 EF forelagt Domstolen et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 5 i Rådets direktiv 86/457/EØF af 15. september 1986 om en særlig uddannelse til alment praktiserende læge (EFT L 267, s. 26) og artikel 34 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 (EFT L 165, s. 1) samt deres forenelighed med forbuddet mod indirekte forskelsbehandling på grundlag af køn, som det er fastlagt i Rådets direktiv 76/207/EØF af 9. februar 1976 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder for så vidt angår adgang til beskæftigelse, erhvervsuddannelse, forfremmelse samt arbejdsvilkår (EFT L 39, s. 40).

2 Disse spørgsmål er blevet rejst inden for rammerne af en tvist mellem Katharina Rinke og Ärztekammer Hamburg (lægeforeningen i Hamburg) vedrørende foreningens afslag på at udstede et certifikat for »særlig uddannelse til alment praktiserende læge« til Rinke og give hende ret til at anvende titlen »praktiserende læge«.

Relevante retsregler

3 Direktiv 76/207 tilsigter i overensstemmelse med artikel 1, stk. 1, gennemførelse i medlemsstaterne af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til adgang til beskæftigelse, herunder forfremmelse, og til erhvervsuddannelse samt arbejdsvilkår og til social sikring.

4 Princippet om ligebehandling som omhandlet i artikel 2, stk. 1, i direktiv 76/207 indebærer, at der ikke finder nogen forskelsbehandling sted på grundlag af køn, hverken direkte eller indirekte under henvisning særlig til ægteskabelig eller familiemæssig stilling.

5 I henhold til artikel 3 i direktiv 76/207 indebærer anvendelsen af princippet om ligebehandling, at der ikke finder nogen forskelsbehandling sted på grundlag af køn, for så vidt angår adgangsvilkår til stillinger og funktioner inden for enhver sektor eller erhvervsgren, og til alle niveauer i erhvervshierarkiet.

6 Denne bestemmelse forpligter medlemsstaterne til at træffe de nødvendige foranstaltninger til at ophæve administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser, som er i modstrid med princippet om ligebehandling.

7 Den samme forpligtelse påhviler medlemsstaterne på grundlag af artikel 4, litra a), i direktiv 76/207 for så vidt angår adgang til erhvervsvejledning, erhvervsuddannelse, erhvervsmæssig videreuddannelse og omskoling af enhver art og på ethvert niveau.

Direktiv 86/457 bestemmer i artikel 2, stk. 1, litra b), at den særlige uddannelse til alment praktiserende læge omfatter mindst to års heltidsuddannelse.

Artikel 5 i direktiv 86/457 har følgende ordlyd:

»1. Uden at princippet om heltidsuddannelse, jf. artikel 2, stk. 1, litra b), derved anfægtes, kan medlemsstaterne give tilladelse til, at den særlige uddannelse til alment praktiserende læge finder sted, foruden på heltidsbasis, også på deltidsbasis, såfremt følgende særlige betingelser er opfyldt:

— Uddannelsens samlede varighed må ikke afkortes, fordi den gennemføres på deltidsbasis.

— Den ugentlige varighed af deltidsuddannelsen må ikke være under 60% af den ugentlige varighed af uddannelsen på heltidsbasis.

— Deltidsuddannelsen skal omfatte et vist antal perioder med heltidsuddannelse både for så vidt angår den del, der foregår på sygehuse, og for så vidt angår den del, der foregår hos en godkendt alment praktiserende læge eller i et godkendt lægecenter inden for den primære sundhedstjeneste. Disse heltidsuddannelsesperioder skal være af et sådant antal og af en sådan varighed, at der derigennem tilvejebringes et tilstrækkeligt grundlag for en effektiv udøvelse af almen medicinsk praksis.

2. Deltidsuddannelsen skal kvalitativt være på samme niveau som heltidsuddannelsen. Som bevis for gennemførelsen af denne uddannelse udstedes det i artikel 1 omhandlede eksamensbevis, certifikat eller andet kvalifikationsbevis.«

10 Direktiv 86/457 er blevet indarbejdet i direktiv 93/16.

11 Artikel 34 i direktiv 93/16 har samme indhold som artikel 5 i direktiv 86/457.

12 I henhold til artikel 25 i direktiv 93/16 kan medlemsstaterne give tilladelse til speciallægeuddannelse på deltidsbasis på de af de kompetente nationale myndigheder godkendte betingelser, såfremt en heltidsuddannelse som følge af dokumenterede personlige forhold ikke vil være gennemførlig. I modsætning til det nævnte direktivs artikel 34 kræver artikel 25 ikke, at et vist antal uddannelsesperioder skal være på fuld tid.

Faktiske omstændigheder og tvisten i hovedsagen

13 Katharina Rinke er læge. Inden for rammerne af hendes særlige uddannelse til alment praktiserende læge var hun bl.a. fra den 1. april 1994 til den 31. marts 1995 deltidsansat i en praksis for alment praktiserende læger, hvor hun arbejdede mere end 60% af den normale arbejdstid som assistent under videreuddannelse.

14 Den 4. maj 1995 ansøgte Katharina Rinke sagsøgte i hovedsagen om et certifikat for den »særlige uddannelse til alment praktiserende læge« og om ret til at anvende titlen »praktiserende læge«. Sagsøgte i hovedsagen afviste ved afgørelse af 5. maj 1995 sagsøgerens ansøgning, idet foreningen henviste til, at i henhold til § 13, stk. 2, første punktum, i Hamburgisches Ärztegesetz (hamburgsk lov om læger) skal den foreskrevne uddannelse ske i en praksis for alment praktiserende læger i en periode på mindst seks måneder på fuld tid.

15 Katharina Rinke anlagde sag ved Verwaltungsgericht til prøvelse af denne afgørelse, hvor hun gjorde gældende, at ordningen i Hamburgisches Ärztegesetz er i strid med det fællesskabsretlige princip om forbud mod forskelsbehandling, der er fastsat i direktiv 76/207. Det krav, der er opstillet i artikel 5, stk. 1, i direktiv 86/457, skal vige for det grundlæggende princip om forbud mod forskelsbehandling.

16 Ärztekammer Hamburg gjorde gældende, at den i henhold til loven krævede heltidsuddannelse er objektivt begrundet.

17 Verwaltungsgericht frifandt sagsøgte. Ved dom af 18. februar 1999 stadfæstede Bundesverwaltungsgericht efter revisionsanke Verwaltungsgerichts afgørelse. Bundesverwaltungsgericht fandt, at den af Hamburg fastlagte ordning under alle omstændigheder var berettiget i henhold til fællesskabsretten i medfør af artikel 34, stk. 1, i direktiv 93/16, der svarer til artikel 5, stk. 1, i direktiv 86/457. Denne ordning har forrang for direktiv 76/207 om gennemførelse af princippet om ligebehandling, idet den både er mere speciel og senere. Den overholder princippet om forbud mod vilkårlige foranstaltninger og proportionalitetsprincippet.

18 Efter appel fra Katharina Rinke ophævede Bundesverfassungsgericht denne dom ved kendelse af 9. januar 2001 og hjemviste sagen til Bundesverwaltungsgericht. Bundesverwaltungsgericht havde således nægtet sagsøgeren i hovedsagen adgang

til en lovbestemt dømmende myndighed, idet den ikke havde forelagt EF-Domstolen spørgsmålet om forholdet mellem artikel 34, stk. 1, tredje led, i direktiv 93/16 og direktiv 76/207 til præjudiciel afgørelse. Principperne om lex specialis og lex posterior gælder ikke nødvendigvis uden videre i fællesskabsretten. Hertil kommer, at princippet om forbud mod forskelsbehandling i fællesskabsretten kan være en grundlæggende rettighed og have forrang for direktiv 93/16.

19 Ved kendelse af 8. november 2001 besluttede Bundesverwaltungsgericht at udsætte sagen. Den antog, at det ganske vist var hævet over enhver tvivl, at en udelukkelse af muligheden for at fuldføre hele uddannelsen på deltid i højere grad berører kvinder end mænd, da kvinder erfaringsmæssigt i langt større omfang udnytter de muligheder, deltid giver. Det er imidlertid ikke sikkert, at direktiv 76/207 finder anvendelse i denne sag. I modsætning til de tilfælde af forskelsbehandling af deltidsbeskæftigede i forhold til fuldtidsbeskæftigede, der er blevet behandlet i Domstolens praksis, vedrører denne sag ikke de ugunstige retsvirkninger, der er knyttet til visse nærmere bestemmelser om arbejdets tilrettelæggelse. Derimod har lovgiver udelukket alle berørte arbejdstagere fra at gøre brug af en bestemt beskæftigelsesmodel, nemlig deltid.

20 Ifølge Bundesverwaltungsgericht må det endvidere tages i betragtning, at kravet om en heltidsuddannelse hos en alment praktiserende læge kan være begrundet i andre hensyn end forskelsbehandling på grundlag af køn. På den anden side fastlægger artikel 25 i direktiv 93/16, der vedrører den særlige uddannelse til praktiserende læge, ikke nogen perioder med et bindende krav om, at der skal være tale om en heltidsuddannelse.

21 Såfremt kravet om en heltidsuddannelse er i strid med princippet om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af køn, rejser det således spørgsmålet om, hvorledes en sådan regelkonflikt skal løses.

22 Bundesverwaltungsgericht besluttede derfor at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er det i direktiv 86/457/EØF og 93/16/EØF opstillede krav, hvorefter bestemte dele af den særlige uddannelse til alment praktiserende læge skal foregå på fuld tid, en indirekte forskelsbehandling på grundlag af køn i henhold til direktiv 76/207/EØF?

2) Såfremt spørgsmål 1 besvares bekræftende:

a) Hvorledes skal regelkonflikten mellem direktiv 76/207/EØF på den ene side og direktiv 86/457/EØF og 93/16/EØF på den anden side løses?

b) Er princippet om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af køn en af fællesskabsrettens uskrevne grundrettigheder, som har forrang for en bestemmelse i den afledte ret, som er i strid hermed?«

De præjudicielle spørgsmål

23 Det er hensigtsmæssigt, at det andet spørgsmål behandles først.

Det andet spørgsmål

24 Det er, som Kommissionen med rette har bemærket i sit skriftlige indlæg, vigtigt at fremhæve, at direktiv 76/207 er rettet til medlemsstaterne og ikke til Fællesskabets institutioner. Derfor kan bestemmelserne i direktiv 76/207 ikke udlægges således, at de i sig selv pålægger Rådet forpligtelser i forbindelse med dets udøvelse af sine lovgivningsbeføjelser.

25 Det gælder imidlertid, som alle, der har afgivet indlæg i den foreliggende sag, har understreget, at fjernelsen af forskelsbehandling på grundlag af køn hører til de grundrettigheder, som omfattes af fællesskabsrettens generelle principper, som Domstolen skal sikre overholdt (dom af 15.6.1978, sag 149/77, Defrenne III, Sml. s. 1365, præmis 26 og 27, og af 30.4.1996, sag C-13/94, P. mod S., Sml. I, s. 2143, præmis 19).

26 Det ligger også fast, at overholdelsen af de grundlæggende rettigheder er en betingelse for, at Fællesskabets retsakter er lovlige (jf. udtalelse 2/94 af 28.3.1996, Sml. I, s. 1759, præmis 34, og dom af 17.2.1998, sag C-249/96, Grant, Sml. I, s. 621, præmis 45).

27 Det følger heraf, at en bestemmelse i et direktiv, Rådet har vedtaget uden at tage hensyn til princippet om ligebehandling af mænd og kvinder, er ulovlig.

28 Derfor må det andet præjudicielle spørgsmål besvares således, at overholdelse af forbuddet mod indirekte forskelsbehandling på grundlag af køn er en betingelse for, at enhver retsakt, der vedtages af Fællesskabets institutioner, er lovlig.

Det første spørgsmål

Parternes bemærkninger

29 Katharina Rinke og den svenske regering har gjort gældende, at bestemmelserne om, at deltidsuddannelse til alment praktiserende læge skal omfatte et vist antal perioder med heltidsuddannelse, i væsentlig højere grad skader kvinder end mænd. Der vil derfor være tale om indirekte forskelsbehandling på grundlag af køn, hvis ikke de nævnte bestemmelser kan begrundes i objektive forhold, der er uafhængige af køn. I den foreliggende sag findes der ikke en sådan begrundelse, hvilket godtgøres af det forhold, at alle andre speciallægeuddannelser kan følges fuldt ud på deltid. Det formodede formål med de omtvistede bestemmelser, nemlig forbedring af beskyttelsen af folkesundheden, kan nås ved andre foranstaltninger, der ikke er udtryk for forskelsbehandling.

30 Rådet og Kommissionen har derimod gjort gældende, at ligebehandlingsprincippet ikke er tilsidesat. Ifølge Rådet stiller de omtvistede bestemmelser ikke læger under deltidsuddannelse ringere i forhold til deres kolleger på heltidsuddannelse. Adgangsbetingelserne til erhvervet er de samme, idet en praktisk uddannelse samt perioder med heltidsuddannelse er obligatoriske for de to kategorier af læger under uddannelse. Kommissionen har gjort gældende, at spørgsmålet om, hvorvidt det omhandlede krav har indvirkning på flere kvinder end mænd, henhører under den nationale rets kompetence, der i den forbindelse skal støtte sig på de statistiske oplysninger, der er til rådighed. De meget generelle betragtninger, der er indeholdt i forelæggelseskendelsen, er ikke tilstrækkelige til at opfylde kravene for at fastslå en indirekte forskelsbehandling.

31 De to institutioner har under alle omstændigheder gjort gældende, at artikel 5, stk. 1, i direktiv 86/457 og artikel 34, stk. 1, i direktiv 93/16 er begrundet i

objektive forhold, som intet har at gøre med forskelsbehandling på grundlag af køn. Bestemmelserne har til formål at sikre et højt uddannelsesniveau med henblik på dels at sikre den frie bevægelighed for praktiserende læger, dels et højt sundhedsbeskyttelsesniveau. En deltidsuddannelse som praktiserende læge rejser et vist antal problemer, der kun kan løses ved et vist antal perioder med heltidsuddannelse. Med henblik på speciallægers mulighed for at følge hele deres uddannelse på deltid finder Kommissionen ikke, at speciallæger indtager den samme centrale position i sundhedssystemet som de praktiserende læger.

Domstolens bemærkninger

32 Det fastslås først, at ordningen, hvorefter deltidsuddannelsen skal omfatte et vist antal perioder med heltidsuddannelse, ikke kan føre til en direkte forskelsbehandling, idet den finder anvendelse uden forskel på mandlige og kvindelige arbejdstagere. Det skal derfor undersøges, om ordningen kan udgøre en indirekte forskelsbehandling.

33 I den forbindelse fremgår det af fast retspraksis, at en bestemmelse fører til en indirekte forskelsbehandling af kvindelige arbejdstagere, såfremt den, selv om den er affattet neutralt, faktisk er til skade for procentvis betydeligt flere kvinder end mænd, medmindre denne foranstaltning er begrundet i objektive faktorer, som intet har at gøre med forskelsbehandling på grundlag af køn (jf. i denne retning dom af 6.4.2000, sag C-226/98, Jørgensen, Sml. I, s. 2447, præmis 29).

34 Det skal derfor undersøges, om kravet, hvorefter uddannelsen til alment praktiserende læge skal omfatte et vist antal perioder på heltid, faktisk er til skade for procentvis betydeligt flere kvinder end mænd.

35 Som det fremgår af de statiske oplysninger, som generaladvokaten har henvist til i sit forslags punkt 36 og 37, er den procentdel af kvinder, der arbejder på deltid, langt højere end den procentdel af den aktive mandlige del af befolkningen, der har en erhvervsbeskæftigelse på deltid. Dette forhold, der navnlig skyldes en ulige fordeling af arbejdet i hjemmet mellem kvinder og mænd, godtgør, at procentvis langt flere kvinder end mænd, som ønsker at uddanne sig til alment praktiserende læge, vil have vanskeligt ved at varetage et heltidsarbejde i løbet af en vis del af deres uddannelse. Et sådant krav er således faktisk navnlig til skade for kvinder i forhold til mænd.

36 Under disse omstændigheder skal det undersøges, om et sådant krav er begrundet i objektive faktorer, som intet har at gøre med forskelsbehandling på grundlag af køn.

37 I denne forbindelse skal det, som det fremgår af tredje betragtning til direktiv 86/457 og 16. betragtning til direktiv 93/16, bemærkes, at den særlige uddannelse for alment praktiserende læger skal sætte dem i stand til bedre at varetage de opgaver, der påhviler dem, hvilke opgaver i høj grad er baseret på lægens personlige kendskab til patienternes miljø, og som består i at rådgive disse om sygdomsforebyggelse og om helbredsbeskyttelse på grundlag af dette kendskab samt i at give dem den relevante behandling.

38 Som Rådet og Kommissionen med rette har understreget, forenkler harmoniseringen af denne uddannelse på fællesskabsniveau ikke alene den frie bevægelighed for læger, med bidrager også til et højt niveau for beskyttelse af folkesundhed i Fællesskabet.

39 Med henblik på at nå disse mål må fællesskabslovgiver have et vidt skøn, der dog ikke kan betyde, at gennemførelsen af et grundlæggende princip i fællesskabs-

retten, som fjernelse af indirekte forskelsbehandling på grundlag af køn, gøres indholdsløst.

40 I artikel 5, stk. 1, i direktiv 86/457 og artikel 34, stk. 1, i direktiv 93/16 har fællesskabslovgiver fastslået, at en passende forberedelse til en faktisk udøvelse af almen medicinsk praksis kræver et vist antal perioder med heltidsuddannelse både for så vidt angår den del, der foregår på sygehuse, og for så vidt angår den del, der foregår hos en godkendt alment praktiserende læge eller i et godkendt lægecenter inden for den primære sundhedstjeneste. Denne foranstaltning kan anses for egnet til at nå de opstillede mål. Fællesskabslovgiver kunne således med rimelighed finde, at foranstaltningen gør det muligt for lægen at erhverve den nødvendige erfaring ved at følge patienternes sygdomme, som de kan udvikle sig over tid, samt at opsamle tilstrækkelig erfaring med forskellige situationer, der særligt kan forekomme i en almen medicinsk praksis.

41 Fællesskabslovgiver har overladt det til den nationale lovgiver at fastsætte antallet og varigheden af perioderne med heltidsuddannelse. Fællesskabslovgiver har alene præciseret, at disse perioder skal være af et sådant antal og varighed, at de er en passende forberedelse til den faktiske udøvelse af almen medicin. Henset til det skøn, fællesskabslovgiver råder over på det omhandlede område, kan en sådan foranstaltning ikke anses for at overskride det, der er nødvendigt for at nå de i præmis 38 nævnte mål.

42 Det følger heraf, at det omhandlede krav må anses for at være begrundet i objektive faktorer, som intet har at gøre med forskelsbehandling på grundlag af køn.

43 Derfor skal det første spørgsmål besvares med, at undersøgelsen heraf intet har frembragt, der kan rejse tvivl om lovligheden af den bestemmelse, der er indeholdt i artikel 5, stk. 1, i direktiv 86/457 og artikel 34, stk. 1, i direktiv 93/16, hvorefter deltidsuddannelse til alment praktiserende læge skal omfatte et vist antal perioder med heltidsuddannelse.

Sagens omkostninger

44 De udgifter, der er afholdt af den svenske regering, af Rådet og 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

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Bundesverwaltungsgericht ved kendelse af 8. november 2001, for ret:

1) **Overholdelse af forbuddet mod indirekte forskelsbehandling på grundlag af køn er en betingelse for, at enhver retsakt, der vedtages af Fællesskabets institutioner, er lovlig.**

2) **Undersøgelsen af det første spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om lovligheden af den bestemmelse, der er indeholdt i artikel 5, stk. 1, i Rådets direktiv 86/457/EØF af 15. september 1986 om en særlig uddannelse til alment praktiserende læge og artikel 34, 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, hvorefter deltidsuddannelse til alment praktiserende læge skal omfatte et vist antal perioder med heltidsuddannelse.**

Rodríguez Iglesias	Puissochet	Wathelet
Schintgen	Timmermans	Gulmann
Edward	La Pergola	Jann
Skouris	Macken	Colneric
von Bahr	Cunha Rodrigues	Rosas

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 9. september 2003.

R. Grass — Justitssekretær

G.C. Rodríguez Iglesias — Præsident