

Rechtssache C-634/20

**Zusammenfassung des Vorabentscheidungsersuchens gemäß Art. 98 Abs. 1
der Verfahrensordnung des Gerichtshofs**

Eingangsdatum:

25. November 2020

Vorlegendes Gericht:

Korkein hallinto-oikeus (Finnland)

Datum der Vorlageentscheidung:

25. November 2020

Rechtsmittelführerin:

A

Beteiligte:

Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirasto (Valvira)

Gegenstand und Rechtsgrundlage des Ausgangsverfahrens

**Vorabentscheidungsersuchen – Art. 267 AEUV – Anerkennung von
Berufsqualifikationen und Prüfungen – Angehöriger der Gesundheitsberufe
– Arzt – Richtlinie 2005/36/EG – Art. 45 und 49 AEUV**

Gegenstand der Vorlage

Vor dem Korkein hallinto-oikeus (Oberstes Verwaltungsgericht) ist zu entscheiden, ob die nationale Behörde (Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirasto, Genehmigungs- und Aufsichtsbehörde für die Bereiche Soziales und Gesundheit, im Folgenden: Valvira) A, die im Vereinigten Königreich einen Erstabschluss in Medizin erlangt hatte, die Erlaubnis zur Ausübung des Arztberufs in Finnland auf drei Jahre befristet und mit der Einschränkung gewähren durfte, dass A den Arztberuf als zugelassene Berufsangehörige nur unter Leitung und Aufsicht eines zur selbständigen Berufsausübung berechtigten, zugelassenen Arztes und während dieser Zeit ausschließlich zwecks Absolvierung einer

dreijährigen besonderen Ausbildung in Allgemeinmedizin in Finnland ausüben durfte.

Vorlagefrage

1. Sind Art. 45 oder 49 AEUV unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit dahin auszulegen, dass sie dem entgegenstehen, dass die zuständige Behörde eines Aufnahmemitgliedstaats gestützt auf die innerstaatlichen Rechtsvorschriften einer Person das Recht zur Ausübung des Arztberufs auf drei Jahre befristet und dahingehend eingeschränkt gewährt hat, dass diese nur unter Leitung und Aufsicht eines zugelassenen Arztes tätig sein darf und im selben Zeitraum eine dreijährige besondere Ausbildung in Allgemeinmedizin zu absolvieren hat, um im Aufnahmemitgliedstaat die Erlaubnis zur selbständigen Ausübung des Arztberufs zu erlangen, wenn berücksichtigt wird, dass:
 - a) die Person im Herkunftsmitgliedstaat einen Erstabschluss in Medizin erlangt hat, sie aber bei Beantragung der Anerkennung der Berufsqualifikation im Aufnahmemitgliedstaat nicht eine im Herkunftsmitgliedstaat zusätzlich als Voraussetzung für die Berufsqualifikation verlangte Bescheinigung über ein Berufspraktikum mit Dauer von einem Jahr beibringen konnte;
 - b) der Person im Aufnahmemitgliedstaat in Hinblick auf Art. 55a der Richtlinie über Berufsqualifikationen als vorrangige, von ihr ausgeschlagene, Alternative die Möglichkeit angeboten worden ist, im Aufnahmemitgliedstaat während eines dreijährigen Zeitraums ein den Leitlinien des Herkunftsmitgliedstaats entsprechendes Berufspraktikum zu absolvieren und dafür bei der zuständigen Behörde des Herkunftsmitgliedstaats eine Anerkennung zu beantragen, um danach im Aufnahmemitgliedstaat erneut das Recht zur Ausübung des Arztberufs durch das in der Richtlinie genannte automatische Anerkennungssystem beantragen zu können;
 - c) der Zweck der innerstaatlichen Regelungen des Aufnahmemitgliedstaats in der Förderung der Patientensicherheit sowie der Qualität von Leistungen im Gesundheitswesen durch Sicherstellung besteht, dass die Angehörigen der Gesundheitsberufe über die für ihre berufliche Tätigkeit erforderliche Ausbildung, sonstig ausreichende berufliche Qualifikation und die anderen für die berufliche Tätigkeit verlangten Fertigkeiten verfügen?

Angeführte unionsrechtliche Vorschriften

Art. 45 und 49 AEUV

Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen (im

Folgenden: Richtlinie über Berufsqualifikationen) in der durch die Richtlinie 2013/55/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. November 2013 geänderten Fassung, Erwägungsgründe 6 und 12 sowie Art. 10, 21, 23 und 55a

Angeführte Rechtsprechung des Gerichtshofs

Urteil vom 30. April 2014, *Ordre des Architectes* (C-365/13, EU:C:2014:280, Rn. 21 und 27).

Angeführte nationale Vorschriften

Laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä (559/1994,¹ Gesetz über Angehörige der Gesundheitsberufe Nr. 559/1994, im Folgenden: Berufsangehörigengesetz)

In dieses Gesetz wurden die sich aus der Richtlinie über Berufsqualifikationen ergebenden, die Angehörigen der Gesundheitsberufe betreffenden Vorschriften aufgenommen.

Nach § 1 Nr. 1 des Berufsangehörigengesetzes besteht der Zweck des Gesetzes in der Förderung der Patientensicherheit sowie der Qualität von Leistungen im Gesundheitswesen durch Sicherstellung, dass die Angehörigen der Gesundheitsberufe im Sinne dieses Gesetzes über die für ihre berufliche Tätigkeit erforderliche Ausbildung, sonstig ausreichende berufliche Qualifikation und die anderen, für die berufliche Tätigkeit verlangten Fertigkeiten verfügen.

Gemäß § 6 Abs. 1 des Berufsangehörigengesetzes gewährt Valvira auf Antrag einem Staatsbürger eines zur Europäischen Union gehörenden Staats (*EU-Staat*) oder eines zum Europäischen Wirtschaftsraum gehörenden Staats (*EWR-Staat*), dem aufgrund einer in einem anderen EU- oder EWR-Staat als Finnland absolvierten Ausbildung in dem betreffenden Staat ein in den Anerkennungsvorschriften der Union genannter Ausbildungsnachweis erteilt worden ist, der in dem fraglichen Staat für die Erlangung des Rechts zur Ausübung des Berufs eines Arztes oder Zahnarztes verlangt wird, die Erlaubnis zur Ausübung des Berufs eines Arztes oder Zahnarztes als zugelassener Berufsangehöriger in Finnland.

Nach dem im Entscheidungszeitpunkt geltenden § 6a² (in der Fassung der Gesetzesänderung Nr. 1659/2015)³ Abs. 1 des Berufsangehörigengesetzes

¹ Finlex: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1994/19940559>.

² § 6a des Berufsangehörigengesetzes wurde durch das am 19. Juni 2017 in Kraft getretene Gesetz Nr. 347/2017 geändert. Nach § 6 a Abs. 1 des jetzt geltenden Berufsangehörigengesetzes gewährt Valvira auf Antrag einer Person, die einen medizinischen Erstabschluss in einem EU- oder EWR-Staat erlangt hat, in dem Voraussetzung für das Berufsausübungsrecht eines Arztes die Absolvierung eines postgradualen Berufspraktikums ist, die Erlaubnis zur Ausübung des Berufs eines Arztes in Finnland als zugelassener Berufsangehöriger unter Leitung und Aufsicht eines schriftlich benannten, zur selbständigen Ausübung des fraglichen Berufs berechtigten,

gewährt Valvira auf Antrag unter den von ihr bestimmten Auflagen einer Person, die ihre Medizinstudien vor dem 1. Januar 2012 in einem EU- oder EWR-Staat aufgenommen hat, in dem Voraussetzung für das Berufsausübungsrecht eines Arztes die Absolvierung eines postgradualen Berufspraktikums ist und die dort einen medizinischen Erstabschluss erlangt hat, die Erlaubnis zur Ausübung des Arztberufs in Finnland als zugelassener Berufsangehöriger unter Leitung und Aufsicht eines zur selbständigen Ausübung des fraglichen Berufs berechtigten, zugelassenen Arztes in einer Gesundheitsdiensteinrichtung im Sinne von § 2 Nr. 4 des Gesetzes über Stellung und Rechte der Patienten (Nr. 785/1992). Das Berufsausübungsrecht wird auf drei Jahre befristet. Ist der Antragsteller den in Abs. 1 geregelten Zeitraum über gemäß den von Valvira erteilten Auflagen in ärztlichen Funktionen tätig gewesen, so gewährt Valvira nach Abs. 2 dieses Paragraphen auf Antrag dem Antragsteller die Erlaubnis, den Arztberuf in Finnland selbständig auszuüben. Valvira kann die in Abs. 1 geregelte dreijährige Frist aus begründetem Anlass verlängern.

Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Verfahrens

- 1 A hatte im Jahre 2008 ein Medizinstudium an der Universität Edinburgh aufgenommen. Am 6. Juli 2013 erlangte sie in Medizin den Erstabschluss „*Bachelor of Medicine and Bachelor of Surgery*“. Die von A absolvierte Prüfung entspricht dem in Nr. 5. 1. 1. des Anhangs V der Richtlinie über Berufsqualifikationen hinsichtlich des Vereinigten Königreichs genannten Ausbildungsnachweis (*Primary qualification*).
- 2 A hatte aufgrund der von ihr abgelegten Prüfung das eingeschränkte Recht, im Vereinigten Königreich den Arztberuf auszuüben. A war im Register der Behörde General Medical Council des Vereinigten Königreichs unter der Bezeichnung „*provisionally registered doctor with a licence to practise*“ eingetragen worden. A war berechtigt, in einem postgradualen Programm („The UK Foundation Programme“) zu arbeiten. Nach Auffassung des Korkein hallinto-oikeus kann ein Arzt, der einen Erstabschluss erlangt hat, während dieser Zeit nicht in anderen Funktionen arbeiten, als denen, die zu dem fraglichen Programm gehören.
- 3 A kehrte nach Absolvierung ihrer Prüfung nach Finnland zurück und beantragte bei Valvira die Erlaubnis, aufgrund der von ihr im Vereinigten Königreich absolvierten Prüfung in Finnland als zugelassene Berufsangehörige den Arztberuf ausüben zu dürfen.

zugelassenen Berufsangehörigen in einer Gesundheitsdiensteinrichtung im Sinne von § 2 Nr. 4 des Gesetzes über Stellung und Rechte der Patienten (Nr. 785/1992). Das Berufsausübungsrecht wird auf drei Jahre befristet. Valvira kann die dreijährige Frist aus begründetem Anlass verlängern. Finlex: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2017/20170347>. Das Korkein hallinto-oikeus ist der Ansicht, dass die vorstehend genannte Gesetzesänderung keine wesentliche Änderung der zuvor geltenden Regelung bewirkt hat.

³ Finlex: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20151659>.

- 4 A konnte jedoch bei Beantragung des ärztlichen Berufsausübungsrechts nicht die in Nr. 5. 1. 1. des Anhangs V der Richtlinie über Berufsqualifikationen hinsichtlich des Vereinigten Königreichs genannte zusätzliche Bescheinigung zum Ausbildungsnachweis (*Certificate of experience*) beibringen, die im Vereinigten Königreich Voraussetzung für das Recht auf uneingeschränkte Berufsausübung (*full registration with a licence to practise*) ist.
- 5 Da A nicht über die vorstehend genannte Bescheinigung verfügte, schlug Valvira ihr eine Umdeutung des Antrags auf Zulassung als Ärztin in einen Antrag auf befristete Zulassung vor. A stimmte dem zu. Valvira zufolge musste A, um die Erlaubnis zur selbständigen Ausübung des Arztberufs in Finnland zu erlangen, binnen einer Frist von drei Jahren entweder a) in Finnland ein den Leitlinien des Vereinigten Königreichs entsprechendes Berufspraktikum absolvieren und dafür gemäß Art. 55a der Richtlinie über Berufsqualifikationen bei der im Vereinigten Königreich zuständigen Behörde eine Anerkennung beantragen, um danach das ärztliche Berufsausübungsrecht für Finnland durch das in der Richtlinie genannte automatische Anerkennungssystem beantragen zu können, oder b) in Finnland eine besondere Ausbildung in Allgemeinmedizin absolvieren. A wählte die Alternative b), die nicht zu der von der Richtlinie über Berufsqualifikationen genannten automatischen Anerkennung der Berufsqualifikation in anderen EU/EWR-Mitgliedstaaten führt.

Valvira

- 6 Valvira gewährte A mit Bescheid vom 3. November 2016 die Erlaubnis, den Arztberuf in Finnland als zugelassene Berufsangehörige unter Leitung und Aufsicht eines zur selbständigen Berufsausübung berechtigten, zugelassenen Arztes für den Zeitraum vom 2. November 2016 bis zum 2. November 2019 auszuüben. A durfte den Arztberuf während dieser Zeit ausschließlich zwecks Absolvierung einer dreijährigen besonderen Ausbildung in Allgemeinmedizin in Finnland ausüben.
- 7 Valvira wies einen von A eingelegten Widerspruch mit Bescheid vom 4. Mai 2017 ab. Den Begründungen dieses Bescheids zufolge sei A das Recht auf Ausübung des Arztberufs nach § 6a (in der Fassung der Gesetzesänderung Nr. 1659/2015) des Berufsangehörigengesetzes in einer Situation gewährt worden, in der ihr die Bescheinigung (*Certificate of experience*) nach Nr. 5. 1. 1. des Anhangs V der Richtlinie über Berufsqualifikationen gefehlt habe, die das Vereinigte Königreich als Bestandteil der auf Unionsebene harmonisierten ärztlichen Grundausbildung definiert habe.

Helsingin hallinto-oikeus (Verwaltungsgericht Helsinki)

- 8 A legte dagegen Rechtsmittel beim Verwaltungsgericht Helsinki ein und beantragte Aufhebung des Bescheids sowie Zurückverweisung der Sache an Valvira zur erneuten Behandlung.

- 9 *Das Verwaltungsgericht Helsinki* wies mit Entscheidung vom 5. Dezember 2017 das von A eingelegte Rechtsmittel ab. Den Entscheidungsgründen zufolge sei eine automatische Anerkennung gemäß der Richtlinie über Berufsqualifikationen nicht möglich gewesen, da A die in Nr. 5. 1. 1. des Anhangs V der Richtlinie über Berufsqualifikationen hinsichtlich des Vereinigten Königreichs genannte Bescheinigung nicht beigebracht habe. Dem Verwaltungsgericht zufolge komme auch nicht das allgemeine Anerkennungsverfahren in Frage, da A die medizinische Grundausbildung nicht vor dem in Nr. 5. 1. 1. des Anhangs V festgelegten Stichtag (20. Dezember 1976) absolviert habe. Dem Verwaltungsgericht zufolge könne A in einem anderen EU-Mitgliedstaat kein besseres Recht gewährt werden als im Herkunftsmitgliedstaat.
- 10 Den Entscheidungsgründen des Verwaltungsgerichts zufolge hat man in der Sache von A § 6a (in der Fassung der Gesetzesänderung Nr. 1659/2015) des Berufsangehörigengesetzes anwenden müssen, auf dessen Grundlage eine Person, die in einem anderen EU/EWR-Staat einen medizinischen Erstabschluss erlangt habe, die Möglichkeit habe, in Finnland ein postgraduales Berufspraktikum zu absolvieren und das Berufsausübungsrecht für Finnland zu erlangen. Dem Verwaltungsgericht zufolge habe Valvira A das gemäß § 6a (in der Fassung der Gesetzesänderung Nr. 1659/2015) des Berufsangehörigengesetzes eingeschränkte Recht, den Arztberuf im Zeitraum vom 2. November 2016 bis zum 2. November 2019 unter Leitung und Aufsicht eines anderen, als zugelassener Berufsangehöriger zur selbständigen Ausübung des Berufs berechtigten, zugelassenen Arztes auszuüben, gewähren dürfen.

Korkein hallinto-oikeus

- 11 A hat vor dem Korkein hallinto-oikeus verlangt, dass ihr Antrag auf Anerkennung des in einem anderen Mitgliedstaat der Union erlangten medizinischen Erstabschlusses unter Anwendung der Vorschriften über die allgemeine Regelung für die Anerkennung der Richtlinie über Berufsqualifikationen zu behandeln sei, sofern die Voraussetzungen für eine automatische Anerkennung nicht erfüllt seien.
- 12 A zufolge verstößt die ihr auferlegte dreijährige Befristung des Rechts zur Ausübung des Arztberufs gegen die Niederlassungsfreiheit gemäß Art. 49 AEUV. Die von Valvira festgesetzte Frist von drei Jahren sei diskriminierend, weil sie neunmal länger sei als das im finnischen Erstabschluss, d. h. im Lizentiat der Medizin, enthaltene viermonatige obligatorische Assistenzarztpraktikum. Valvira habe nicht den nach der allgemeinen Regelung für die Anerkennung von Berufsqualifikationen verlangten individuellen Vergleich zwischen dem im Vereinigten Königreich erlangten Erstabschluss in Medizin und der finnischen Lizentiatsprüfung in Medizin angestellt. Es verstoße gegen das Unionsrecht, einen dreijährigen Zeitraum unter Aufsicht als Bedingung für die Gewährung des selbständigen Berufsausübungsrechts ohne Beweise für wesentliche, nicht kompensierte Unterschiede im Vergleich zum innerstaatlichen Standard aufzustellen. Der dreijährige Zeitraum unter Aufsicht könne auch nicht mit der

Sicherstellung der Patientensicherheit begründet werden. In § 6a des Berufsangehörigengesetzes seien nicht die aus dem Urteil des Gerichtshofs C-340/89, *Vlassopoulou*, ECLI:EU:C:1991:193 hervorgehenden Grundsätze berücksichtigt worden.

Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage

- 13 Valvira hat A später, am 1. November 2019, die Erlaubnis erteilt, den Arztberuf in Finnland als zugelassene Berufsangehörige selbständig auszuüben. Da A ihr beim Korkein hallinto-oikeus eingelegtes Rechtsmittel nicht zurückgenommen hat und nach Auffassung des Korkein hallinto-oikeus die Entscheidung der Rechtssache die Beantwortung einer sich auf die Auslegung von Unionsrecht beziehenden Frage erfordert, legt das Korkein hallinto-oikeus dem Gerichtshof diese Frage zur Entscheidung vor.
- 14 Das Korkein hallinto-oikeus hält es für offenkundig, dass A die Erlaubnis zur selbständigen Ausübung des Arztberufs in Finnland nicht nach dem Grundsatz der automatischen Anerkennung im Sinne von Art. 21 der Richtlinie über Berufsqualifikationen gewährt werden konnte, da A nicht über die in Nr. 5. 1. 1. des Anhangs V dieser Richtlinie hinsichtlich des Vereinigten Königreichs genannte, dem Ausbildungsnachweis beizufügende, Bescheinigung über das nach der Erstausbildung absolvierte Berufspraktikum (*Certificate of experience*) verfügte.
- 15 Das Korkein hallinto-oikeus hält für ebenfalls offenkundig, dass A die Erlaubnis zur selbständigen Ausübung des Arztberufs in Finnland ebenfalls nicht aufgrund der in Kapitel I des Titels III der Richtlinie über Berufsqualifikationen bestimmten allgemeinen Regelung für die Anerkennung von Ausbildungsnachweisen gewährt werden konnte, da sie nicht die in Art. 10 Buchst. b genannten Voraussetzungen für die Anwendung des allgemeinen Anerkennungssystems erfüllte.
- 16 Das Korkein hallinto-oikeus ist der Ansicht, dass, da A weder die auf den Beruf des Arztes anzuwendenden Voraussetzungen des automatischen Anerkennungssystems noch die Voraussetzungen für die Anerkennung der Berufsqualifikation nach dem allgemeinen Anerkennungssystem erfüllt hat, Valvira nicht nach der Richtlinie über Berufsqualifikationen verpflichtet war, einen Vergleich zur Klärung anzustellen, inwieweit der von A im Vereinigten Königreich erlangte medizinische Erstabschluss inhaltlich dem medizinischen Erstabschluss in Finnland (Lizentiatsprüfung in Medizin) entspricht. Entsprechend ist es dem Aufnahmemitgliedstaat verwehrt, für eine automatische Anerkennung andere Anforderungen als die in der Richtlinie und ihren Anhängen geregelten aufzustellen (Urteil C-365/13, *Ordre des Architectes*, Rn. 21 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 17 Nach Auffassung des Korkein hallinto-oikeus beinhaltet die Richtlinie über Berufsqualifikationen bzw. die sich darauf beziehende Rechtsprechung des Gerichtshofs keine ausdrücklichen rechtsverbindlichen Regeln für eine Situation

wie die im vorliegenden Verfahren in Rede stehende, in der eine Person im Aufnahmemitgliedstaat die Anerkennung der Berufsqualifikation eines Arztes aufgrund eines im Herkunftsmitgliedstaat erlangten medizinischen Erstabschlusses beantragt hat, ohne dass sie dabei eine für die Berufsqualifikation vom Herkunftsmitgliedstaat verlangte zusätzliche Bescheinigung über ein Berufspraktikum beibringen konnte.

- 18 In Finnland war der nationale Gesetzgeber bestrebt, die Probleme, die durch eine Situation wie die im vorliegenden Verfahren in Rede stehende verursacht werden, zu lösen. Gemäß § 6a Abs. 1 des Berufsangehörigengesetzes gewährt Valvira auf Antrag einer Person, die einen Erstabschluss in Medizin in einem EU- oder EWR-Staat erlangt hat, in dem Voraussetzung für das Berufsausübungsrecht eines Arztes die Absolvierung eines postgradualen Berufspraktikums ist, die Erlaubnis zur Ausübung des Arztberufs in Finnland als zugelassener Berufsangehöriger unter Leitung und Aufsicht eines schriftlich benannten, zur selbständigen Ausübung des fraglichen Berufs berechtigten, zugelassenen Berufsangehörigen. Das eingeschränkte Berufsausübungsrecht wird auf drei Jahre befristet.
- 19 Valvira hat A aufgrund von § 6a des Berufsangehörigengesetzes zwei Alternativen angeboten, um die Erlaubnis zur selbständigen Ausübung des Arztberufs in Finnland zu bekommen. A musste binnen einer Frist von drei Jahren entweder a) ein den Leitlinien des Vereinigten Königreichs entsprechendes Berufspraktikum absolvieren und dafür gemäß Art. 55a der Richtlinie über Berufsqualifikationen bei der im Vereinigten Königreich zuständigen Behörde eine Anerkennung beantragen, um das ärztliche Berufsausübungsrecht für Finnland aufgrund des in der Richtlinie genannten automatischen Anerkennungssystems beantragen zu können, oder b) in Finnland eine besondere Ausbildung in Allgemeinmedizin absolvieren. Vorrangig wurde die Alternative a) angeboten, A entschied sich jedoch für die Alternative b), die nicht zu der von der Richtlinie über Berufsqualifikationen genannten automatischen Anerkennung der Berufsqualifikation in anderen EU/EWR-Mitgliedstaaten führt.
- 20 Das Korkein hallinto-oikeus ist der Ansicht, dass, da die Richtlinie über Berufsqualifikationen bzw. die sich darauf beziehende Rechtsprechung des Gerichtshofs keine ausdrücklichen rechtsverbindlichen Regeln für eine Situation wie die im vorliegenden Verfahren in Rede stehende beinhaltet, in der die zuständige Behörde die Rechtssache letztlich aufgrund der nationalen Rechtsvorschriften entschieden hat, der Bescheid der zuständigen Behörde und die ihm zugrunde liegenden nationalen Rechtsvorschriften in der Sache noch aus dem Blickwinkel von Art. 45 und 49 AEUV zu beurteilen sind.
- 21 Aus diesem Grunde sieht das Korkein hallinto-oikeus die Einreichung des Vorabentscheidungsersuchens als unverzichtbar für die Entscheidung der Sache an.