



E-3/20-17

## RETTSMØTERAPPORT

i sak E-3/20

ANMODNING til EFTA-domstolen etter artikkel 34 i Avtalen mellom EFTA-statene om opprettelse av et Overvåkingsorgan og en Domstol fra Norges Høyesterett i en sak for denne domstol mellom

**Staten v/Helse- og omsorgsdepartementet**

og

**Anniken Jenny Lindberg**

om tolkningen av europaparlaments- og rådsdirektiv 2005/36/EF av 7. september 2005 om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner, særlig artikkel 21, som tilpasset avtalen om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde.

### **I Innledning**

1. Ved brev 27. mars 2020, registrert ved EFTA-domstolen som sak E-3/20 den 14. april 2020, fremsatte Norges Høyesterett en anmodning om rådgivende uttalelse i en sak som står for den mellom den norske stat v/Helse- og omsorgsdepartementet og Anniken Jenny Lindberg.

2. Saken gjelder rett til autorisasjon i Norge som tannlege på grunnlag av 5-årig utdanning fra dansk universitet. Ved vedtak av 6. desember 2017 opprettholdt Statens helsepersonellnemnd avslag på Lindbergs søknad om autorisasjon som tannlege. Grunnlaget for avslaget var at Lindberg ikke hadde oppnådd såkalt «tilladelse til selvstendig virke» som tannlege i Danmark.

## II Rettslig bakgrunn

### *EØS-rett*

3. Artikkel 28 nr. 1 og 2 i Avtalen om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde («EØS-avtalen» eller «EØS») lyder:

*1. Fri bevegelse for arbeidstagere skal gjennomføres mellom EFs medlemsstater og EFTA-statene.*

*2. Den frie bevegelse innebærer at all forskjellsbehandling av arbeidstagere fra EFs medlemsstater og EFTA-statene på grunnlag av statsborgerskap skal avskaffes når det gjelder sysselsetting, lønn og andre arbeidsvilkår.*

4. EØS-avtalen artikkel 31 nr. 1 lyder:

*I samsvar med bestemmelsene i denne avtale skal det ikke være noen restriksjoner på etableringsadgangen for statsborgere fra en av EFs medlemsstater eller en EFTA-stat på en annen av disse staters territorium. Dette skal gjelde også adgangen til å opprette agenturer, filialer eller datterselskaper for så vidt angår borgere fra en av EFs medlemsstater eller en EFTA-stat som har etablert seg på en av disse staters territorium.*

*Etableringsadgangen skal omfatte adgang til å starte og utøve selvstendig næringsvirksomhet og til å opprette og lede foretak, særlig selskaper som definert i artikkel 34 annet ledd, på de vilkår som lovgivningen i etableringsstaten fastsetter for egne borgere, med forbehold for bestemmelsene i kapitlet om kapital.*

5. Europaparlaments- og rådsdirektiv 2005/36/EF av 7. september 2005 om godkjenning av kvalifikasjoner (EUT 2005 L 255, s. 22) («direktivet») ble innlemmet i EØS-avtalens vedlegg VII nr. 1 ved EØS-komiteens beslutning nr. 142/2007 (EUT 2008 L 100, s. 70, og EØS-tillegg 2008 nr. 19 s. 70). Forfatningsrettslige krav ble angitt av Norge, Island og Liechtenstein. Kravene ble oppfylt 22. desember 2008, og beslutningen trådte i kraft 1. juli 2009.

6. Direktivet ble endret med europaparlaments- og rådsdirektiv 2013/55/EU av 20. november 2013 om endring av direktiv 2005/36/EF om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner og forordning (EU) nr. 1024/2012 om forvaltningssamarbeid gjennom informasjonssystemet for det indre marked («IMI-forordningen») (EUT 2013 L 354, s. 132) («direktiv 2013/55»), som ble gjennomført i EØS-avtalen ved EØS-komiteens beslutning nr. 94/2017 (EUT 2019 L 36, s. 52, og EØS-tillegget 2019 nr. 11, s. 62). Forfatningsrettslige krav ble angitt av Norge, Island og Liechtenstein. Kravene ble oppfylt 28. november 2018, og beslutningen trådte i kraft 1. januar 2019.

7. Betragtning 1 i direktivet lyder:

*I henhold til traktatens artikkel 3 nr. 1 bokstav c) er fjerning av hindringer for fri bevegelse for personer og tjenester mellom medlemsstatene ett av Fellesskapets mål. For medlemsstatenes borgere omfatter dette blant annet retten til å utøve et yrke, enten som selvstendig næringsdrivende eller som lønnsinntaker, i en annen medlemsstat enn der de har tilegnet seg sine yrkeskvalifikasjoner. I tillegg fastsetter traktatens artikkel 47 nr. 1 at det skal vedtas direktiver om gjensidig godkjenning av diplomer, attester og andre kvalifikasjonsbeviser.*

8. Betragtning 9 i direktivet lyder:

*Samtidig som det for etableringsadgangen opprettholdes de prinsipper og garantier som ligger til grunn for de ulike gjeldende ordningene for godkjenning, bør reglene for slike ordninger forbedres i lys av den erfaring som gjøres. Dessuten er berørte direktiver endret ved flere anledninger, og bestemmelsene i disse direktivene bør omorganiseres og forenkles ved at de anvendte prinsippene gjøres mer ensartede. Det er derfor nødvendig å erstatte rådsdirektiv 89/48/EØF og 92/51/EØF, og dessuten europaparlaments- og rådsdirektiv 1999/42/EF om den generelle ordningen for godkjenning av yrkeskvalifikasjoner samt rådsdirektiv 77/452/EØF, 77/453/EØF, 78/686/EØF, 78/687/EØF, 78/1026/EØF, 78/1027/EØF, 80/154/EØF, 80/155/EØF, 85/384/EØF, 85/432/EØF, 85/433/EØF og 93/16/EØF om yrkene sykepleier med ansvar for alminnelig sykepleie, tannlege, veterinær, jordmor, arkitekt, farmasøyt og lege, og samle dem i en enkelt tekst.*

9. Betragtning 14 i direktivet lyder:

*Ordningen for godkjenning som er fastsatt ved direktiv 89/48/EØS og 92/51/EØS, endres ikke. Følgelig bør innehaveren av et diplom som dokumenterer en bestått utdanning av minst ett års varighet ut over videregående opplæring, kunne tillates adgang til et lovregulert yrke i en medlemsstat der slik adgang forutsetter at utøveren er innehaver av et diplom som dokumenterer en bestått høyskole- eller universitetsutdanning av fire års varighet, uansett hvilket nivå diplommet som kreves tilhører i vertsstaten. Motsatt gjelder at der adgang til et lovregulert yrke forutsetter en høyskole- eller universitetsutdanning på mer enn fire år, bør slik adgang bare tillates for innehavere av et diplom som dokumenterer en bestått høyskole- eller universitetsutdanning av minst tre års varighet.*

10. Betragtning 17 i direktivet lyder:

*For å ta hensyn til alle situasjoner der det fremdeles ikke finnes bestemmelser om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner, bør den generelle ordningen utvides til de tilfeller som ikke omfattes av en særskilt ordning, enten fordi yrket ikke omfattes av noen av disse ordningene eller fordi søkeren, selv om yrket omfattes av en slik*

*særskilt ordning, av en særlig og ekstraordinær årsak ikke oppfyller vilkårene for å dra nytte av den.*

11. Betraktning 19 i direktivet lyder:

*Fri bevegelse for og gjensidig godkjenning av kvalifikasjonsbeviser for leger, sykepleiere med ansvar for alminnelig sykepleie, tannleger, veterinærer, jordmødre, farmasøyter og arkitekter bør være basert på det grunnleggende prinsippet om automatisk godkjenning av kvalifikasjonsbeviser på grunnlag av samordnede minstekrav til utdanning. I tillegg bør adgang i medlemsstatene til yrkene som lege, sykepleier med ansvar for alminnelig sykepleie, tannlege, veterinær, jordmor og farmasøyt gjøres betinget av at utøveren innehar en særlig kvalifikasjon som sikrer at vedkommende har gjennomgått en utdanning som oppfyller de fastsatte minstekravene. Denne ordningen bør suppleres med en rekke ervervede rettigheter som kvalifiserte yrkesutøvere kan dra fordel av på visse vilkår.*

12. Direktivet artikkel 1 første ledd lyder:

*Ved dette direktiv fastsettes reglene som en medlemsstat som krever bestemte yrkeskvalifikasjoner for adgang til eller utøvelse av et lovregulert yrke på sitt territorium (heretter kalt «vertsstaten»), skal anvende ved godkjenning av slike yrkeskvalifikasjoner for adgang til og utøvelse av yrket som er oppnådd i en eller flere andre medlemsstater (heretter kalt «hjemstaten»), og som gir innehaveren av disse kvalifikasjonene rett til å utøve yrket der.*

13. Direktivet artikkel 3 nr. 1 bokstav c) lyder:

*I dette direktiv menes med:*

*c) «kvalifikasjonsbevis» diplomer, attester og annen dokumentasjon utstedt av en myndighet i en medlemsstat utpekt i henhold til lov eller forskrift i vedkommende medlemsstat og som dokumenterer en bestått yrkesrettet opplæring som i hovedsak er ervervet i Fellesskapet. I tilfeller der første punktum i denne definisjonen ikke får anvendelse, skal et kvalifikasjonsbevis som nevnt i nr. 3, behandles som et kvalifikasjonsbevis.*

14. Etter ikrafttredelsen av direktiv 2013/55 lyder direktivet artikkel 3 nr. 1 bokstav j):

*j) «praksisperiode» uten at det berører artikkel 46 nr. 4, et tidsrom med yrkespraksis som gjennomføres under tilsyn, forutsatt at det utgjør et vilkår for adgang til et lovregulert yrke, og som kan finne sted enten som et ledd i eller etter fullføring av en utdanning som fører til et diplom,*

15. På det relevante tidspunkt lød direktivet artikkel 4:

*1. Vertsstatens godkjenning av yrkeskvalifikasjoner tillater at den begunstigede i den berørte medlemsstaten får adgang til det samme yrket som vedkommende er kvalifisert til i hjemstaten og til å utøve det i vertsstaten på samme vilkår som medlemsstatens borgere.*

*2. I dette direktiv er det yrket som søkeren ønsker å utøve i vertsstaten det samme som søkeren er kvalifisert for i sin hjemstat, dersom de former for virksomhet yrket omfatter er sammenlignbare.*

16. Direktivet artikkel 10 lyder i utdrag:

*Dette kapittel får anvendelse på alle yrker som ikke omfattes av kapittel II og III i denne avdeling, og i følgende tilfeller der søkeren av særlige og unntaksvise årsaker ikke oppfyller vilkårene fastsatt i de nevnte kapitlene:*

*a) For virksomhet oppført i vedlegg IV når vandrearbeideren ikke oppfyller kravene i artikkel 17, 18 og 19.*

*b) For leger med grunnutdanning, leger med spesialistutdanning, sykepleiere med ansvar for alminnelig sykepleie, tannleger, spesialistutdannede tannleger, veterinærer, jordmødre, farmasøyter og arkitekter når vandrearbeideren ikke oppfyller kravene til faktisk og lovlig yrkespraksis som omhandlet i artikkel 23, 27, 33, 37, 39, 43 og 49.*

*[...]*

*d) Uten at det berører artikkel 21 nr. 1, artikkel 23 og artikkel 27, for leger, sykepleiere med ansvar for alminnelig sykepleie, tannleger, veterinærer, jordmødre, farmasøyter og arkitekter som har kvalifikasjonsbeviser som spesialist, som må ha deltatt i den utdanningen som fører til at de oppnår en tittel oppført i nr. 5.1.1, 5.2.2, 5.3.2, 5.4.2, 5.5.2, 5.6.2 og 5.7.1 i vedlegg V, og bare for godkjenning av relevant spesialfelt.*

*[...]*

17. Direktivet artikkel 21 nr. 1 lyder:

*1. Alle medlemsstater skal godkjenne de kvalifikasjonsbeviser som lege som gir adgang til yrkesvirksomhet som lege med grunnutdanning og spesialistutdanning, som sykepleier med ansvar for alminnelig sykepleie, som tannlege, som tannlege med spesialistutdanning, som veterinær, som farmasøyt og som arkitekt, slik det framgår av listen i vedlegg V, henholdsvis nr. 5.1.1, 5.1.2, 5.2.2, 5.3.2, 5.3.3, 5.4.2,*

*5.6.2 og 5.7.1, som oppfyller minstevilkårene for utdanning nevnt i henholdsvis artikkel 24, 25, 31, 34, 35, 38, 44 og 46, og skal med hensyn til adgang til og utøvelse av yrkesvirksomhet gi slike kvalifikasjonsbeviser samme virkning på medlemsstatens territorium som de kvalifikasjonsbevisene medlemsstaten selv utsteder.*

*Slike kvalifikasjonsbeviser skal være utstedt av vedkommende organer i medlemsstatene, og der det er hensiktsmessig være ledsaget av attestene i henholdsvis nr. 5.1.1, 5.1.2, 5.2.2, 5.3.2, 5.3.3, 5.4.2, 5.6.2 og 5.7.1 i vedlegg V.*

*Bestemmelsene i første og annet ledd påvirker ikke de ervervede rettighetene nevnt i artikkel 23, 27, 33, 37, 39 og 49.*

18. På det relevante tidspunkt lød direktivet artikkel 21 nr. 6 og 7:

*6. Alle medlemsstater skal for adgang til og utøvelse av yrkesvirksomhet som lege, sykepleier med ansvar for alminnelig sykepleie, tannlege, veterinær, jordmor og farmasøyt kreve at utøveren er i besittelse av et kvalifikasjonsbevis nevnt i henholdsvis nr. 5.1.1, 5.1.2, 5.1.4, 5.2.2, 5.3.2, 5.3.3, 5.4.2, 5.5.2 og 5.6.2 i vedlegg V, som bekrefter at vedkommende i løpet av hele sin utdanning har ervervet de kunnskaper og ferdigheter som er nevnt i artikkel 24 nr. 3, artikkel 31 nr. 6, artikkel 34 nr. 3, artikkel 38 nr. 3, artikkel 40 nr. 3 og artikkel 44 nr. 3.*

*Kunnskapene og ferdighetene nevnt i artikkel 24 nr. 3, artikkel 31 nr. 6, artikkel 34 nr. 3, artikkel 38 nr. 3, artikkel 40 nr. 3 og artikkel 44 nr. 3 kan endres etter framgangsmåten nevnt i artikkel 58 nr. 2 for å tilpasse dem til den vitenskapelige og tekniske utvikling.*

*Slike ajourføringer skal ikke for noen medlemsstats vedkommende medføre en endring av eksisterende prinsipper i yrkeslovgivningen når det gjelder utdanning og fysiske personers adgangsvilkår.*

*7. Alle medlemsstatene skal underrette Kommisjonen om de lover og forskrifter de vedtar med hensyn til utstedelse av kvalifikasjonsbeviser på det område dette kapittel omhandler. For kvalifikasjonsbeviser på området nevnt i avsnitt 8 skal denne underretningen i tillegg rettes til de andre medlemsstatene.*

Kommisjonen skal offentliggjøre en egnet melding i *Den europeiske unions tidende*, og angi de betegnelsene som medlemsstatene har vedtatt for kvalifikasjonsbeviser og, der det er hensiktsmessig, det organ som utsteder kvalifikasjonsbeviset, den attesten som ledsager beviset samt tilsvarende yrkestittel i henholdsvis nr. 5.1.1, 5.1.2, 5.1.4, 5.2.2, 5.3.2, 5.3.3, 5.4.2, 5.5.2, 5.6.2 og 5.7.1 i vedlegg V.

19. Ved direktiv 2013/55/EU ble direktivet artikkel 21 nr. 7 opphevet og erstattet med artikkel 21a, som har overskriften «Framgangsmåte for melding».

20. Etter ikrafttredelsen av direktiv 2013/55 lyder direktivet artikkel 21a nr. 4:

*For å ta behørig hensyn til den lovgivningsmessige og administrative utviklingen i medlemsstatene og forutsatt at lover og forskrifter som det meldes om i henhold til nr. 1 i denne artikkel, er i samsvar med vilkårene fastsatt i dette kapittel, skal Kommisjonen gis myndighet til å vedta delegerte rettsakter i samsvar med artikkel 57c med det formål å endre nr. [...] 5.3.2 [...] i vedlegg V om ajourføring av titlene som medlemsstatene har vedtatt som kvalifikasjonsbevis, og dersom det er relevant, organet som utsteder kvalifikasjonsbeviset, attesten som følger med beviset, og den tilsvarende yrkestittelen.*

21. EØS-komiteens beslutning om gjennomføring av direktiv 2013/55 gjorde følgende tilpasning av direktivet artikkel 21a:

C) *I artikkel 21a nr. 4 skal nytt ledd lyde:*

*«Forutsatt at lover og forskrifter som en EFTA-stat har gitt melding om i henhold til nr. 1 i denne artikkel, er i samsvar med vilkårene fastsatt i dette kapittel, skal EFTAs overvåkingsorgan utstede en anbefaling om å endre vedlegg VII til EØS-avtalen for å ajourføre titlene som EFTA-statene har vedtatt som kvalifikasjonsbevis, og, dersom det er relevant, organet som utsteder kvalifikasjonsbeviset, attesten som følger med beviset, og den tilsvarende yrkestittelen. EØS-komiteen skal ta anbefalinger utstedt av EFTAs overvåkingsorgan i betraktning ved endring av vedlegg VII til EØS-avtalen.»*

22. På det relevante tidspunkt lød direktivet artikkel 34 nr. 2 i utdrag:

*Grunnutdanning for tannleger skal omfatte i alt minst fem års teoretiske og praktiske studier på heltid, med minst det studieprogrammet som er beskrevet i nr. 5.3.1 i vedlegg V, ved et universitet, på en høyskole som er godkjent for å være på tilsvarende nivå eller under tilsyn av et universitet.*

*[...]*

23. Etter ikrafttredelsen av direktiv 2013/55 lyder direktivet artikkel 34 nr. 2 bokstav i utdrag:

*Grunnutdanningen for tannleger skal omfatte i alt minst fem års studier, som også kan uttrykkes i et tilsvarende antall ECTS-poeng, og skal bestå av minst 5 000 timers teoretisk og praktisk heltidsutdanning som omfatter minst studieprogrammet som er*

*beskrevet i vedlegg V nr. 5.3.1, ved et universitet, ved en høyskole som er godkjent for å være på tilsvarende nivå, eller under tilsyn av et universitet.*

[...]

24. Direktivet artikkel 36 nr. 2 lyder:

*Yrkesvirksomheten som tannlege bygger på tannlegeutdanningen nevnt i artikkel 34, og utgjør et særskilt yrke atskilt fra yrket som lege eller spesialist. Utøvelse av yrkesvirksomhet som tannlege forutsetter besittelse av et av kvalifikasjonsbevisene som er nevnt i nr. 5.3.2 i vedlegg V. Innehavere av slike kvalifikasjonsbeviser skal sidestilles med dem som er omfattet av artikkel 23 eller 37.*

25. Direktivet artikkel 50 lyder i utdrag:

*1. Når vedkommende myndigheter i vertsstaten har truffet en beslutning om en søknad om tillatelse til å utøve et lovregulert yrke i henhold til denne avdeling, kan de kreve de dokumenter og attester som det vises til i vedlegg VII.*

[...]

*2. I tilfeller av begrunnet tvil kan vertsstaten kreve at vedkommende myndigheter i en medlemsstat bekrefter gyldigheten av de attester og kvalifikasjonsbeviser som er utstedt i denne medlemsstaten, samt eventuelt bekrefte at den begunstigede, for yrkene nevnt i kapittel III i denne avdeling, oppfyller minstekravene til utdanning fastsatt i henholdsvis artikkel 24, 25, 28, 31, 34, 35, 38, 40, 44 og 46.*

[...]

26. Etter ikrafttredelsen av direktiv 2013/55 lyder direktivet artikkel 55a nr. 1:

*Dersom adgang til et lovregulert yrke i hjemstaten forutsetter at det er gjennomført en praksisperiode, skal vedkommende myndighet i hjemstaten ved behandling av en søknad om tillatelse til å utøve det lovregulerte yrket, godkjenne en praksisperiode som er gjennomført i en annen medlemsstat, forutsatt at praksisperioden er i samsvar med de offentliggjorte retningslinjene nevnt i nr. 2, og skal ta hensyn til en praksisperiode som er gjennomført i en tredjestat. Medlemsstatene kan imidlertid i sin nasjonale lovgivning fastsette en rimelig grense for varigheten av den delen av praksisperioden som kan gjennomføres i utlandet.*



27. På det relevante tidspunkt inneholdt direktivet vedlegg V nr. 5.3.2, som hadde overskriften «Kvalifikasjonsbevis – grunnutdanning for tannleger», følgende opplysninger for Danmarks vedkommende:

Stat	Kvalifikasjonsbevis	Organ som utsteder kvalifikasjonsbeviset	Attest som ledsager kvalifikasjonsbeviset	Yrkestittel	Referanse-dato
Danmark	Bevis for tandlægeeksamen (odontologisk kandidateksamen)	Tandlægehøjskolene, Sundhedsvidenskabeligt universitetsfakultet	Autorisation som tandlæge, udstedt af Sundhedsstyrelsen	Tandlæge	28. januar 1980

28. I 2008 offentliggjorde kommisjonen «Communication — Notification of evidence of formal qualifications — Directive 2005/36/EC on the recognition of professional qualifications (Annex V)» (EUT 2008 C 322, s. 3) («kommisjonsmelding 2008/C 322/03») i samsvar med direktivet artikkel 21 nr. 7. Under overskriften «6. Dental practitioners», i nr. 2 for Danmark, var ytterligere en attest lagt til i kolonnen med overskriften «Certificate accompanying the evidence of qualifications», som lyder:

- 1. Autorisation som tandlæge, udstedt af Sundhedsstyrelsen*
- 2. Tilladelse til selvstændig virke som tandlæge*

29. Deleget kommisjonsbeslutning (EU) 2016/790 av 13. januar 2016 om endring av vedlegg V til europaparlaments- og rådsdirektiv 2005/36/EF med hensyn til kvalifikasjonsbeviser og betegnelser for utdanninger (EUT 2016 L 134, s. 135) («deleget kommisjonsbeslutning 2016/790») ble gjennomført i EØS-avtalen ved EØS-komiteens beslutning nr. 303/2019 (EUT 2020 L 68, s. 49, og EØS-tillegg 2020 nr. 14, s. 55) («beslutning nr. 303/2019»). Beslutningen trådte i kraft 14. desember 2019. Deleget kommisjonsbeslutning 2016/790 ble vedtatt i samsvar med direktivet artikkel 21a nr. 4, slik dette ble innført ved direktiv 2013/55.

30. Som følge av deleget kommisjonsbeslutning 2016/790 ble opplysningene for Danmark i direktivet vedlegg V nr. 5.3.2 ajourført med hensyn til kolonne 1 med overskriften «Kvalifikasjonsbevis» og kolonne 2 med overskriften «Organ som utsteder

kvalifikasjonsbeviset». For øvrig var innholdet i nr. 5.3.2 for Danmarks vedkommende identisk med kommisjonsmelding 2008/C 322/03.

### *Nasjonal rett*

31. Den norske helsepersonelloven (*Lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell m.v.*) regulerer kravene som helsepersonell i Norge er underlagt, herunder vilkårene for å oppnå autorisasjoner, lisenser og spesialistgodkjenninger.

32. Tittelen «tannlege» er beskyttet i Norge, som fastsatt i helsepersonelloven § 48 første ledd x).

33. Hpl. § 48a fastsetter kriteriene som det enkelte helsepersonell, herunder tannleger, må oppfylle for å få autorisasjon som helsepersonell i Norge. Personer som har rett til autorisasjon etter søknad, er blant annet personer som:

*b) har bestått utenlandsk eksamen som er anerkjent etter avtale om gjensidig godkjenning etter § 52, [...]*

34. Søkere som kan dokumentere nødvendige teoretiske og praktiske kvalifikasjoner for å utøve yrket, og oppfyller øvrige vilkår gitt i lov eller forskrift, har rettskrav på autorisasjon.

35. Med avtale om gjensidig godkjenning som nevnt i helsepersonelloven § 48a første ledd b), menes også direktivet.

36. Når det gjelder helsepersonell, er direktivet gjennomført i forskrift om autorisasjon, lisens og spesialistgodkjenning for helsepersonell med yrkeskvalifikasjoner fra andre EØS-land eller fra Sveits (*Forskrift 8. oktober 2008 nr. 1130 om autorisasjon, lisens og spesialistgodkjenning for helsepersonell med yrkeskvalifikasjoner fra andre EØS-land eller fra Sveits*) («EØS-forskriften»). Forskriften kapittel 2 fastsetter regler for «Autorisasjon, lisens og spesialistgodkjenning ved harmoniserte utdanninger». I § 5 bestemmes det at:

*Søker har rett til autorisasjon eller lisens som [...] tannlege [...] dersom søkeren fremlegger slikt kvalifikasjonsbevis som*

*[...]*

*c) for tannlege er nevnt i forskriften vedlegg II punkt 5.3.2 og som er vedlagt en eventuell attest om praktisk tjeneste mv.*

37. Vedlegg II ble endret ved forskrift 10. desember 2009 nr. 1310 om endring i forskrift om autorisasjon, lisens og spesialistgodkjenning for helsepersonell med yrkeskvalifikasjoner fra andre EØS-land, som på side 2 da lød:

*Vedlegget er basert på direktiv 2005/36/EF med følgende endringer:*

• *Meddelelse fra Kommisjonen – Meddelelse av kvalifikasjonsbevis – Direktiv 2005/36 EF om anerkjennelse av ervervsmessige kvalifikasjoner (vedlegg V) 2008/C 322/03*

• *Meddelelse fra Kommisjonen – Meddelelse av kvalifikasjonsbevis – Direktiv 2005/36 EF om anerkjennelse av ervervsmessige kvalifikasjoner (vedlegg V) 2009/C 114/01*

38. Andre meldinger og forskrifter ble lagt til på side 2 i vedlegg II ved endring av forskrift 29. februar 2012. Ved en endringsforskrift 19. desember 2016 ble avsnittet på side 2 i vedlegg II endret slik at den viste til delegert kommisjonsbeslutning 2016/790.

39. Kolonne 4, som har overskriften «Attest som ledsager kvalifikasjonsbevis», har i punkt 5.3.2 i vedlegg II til EØS-forskriften for Danmark vært identisk med nr. 5.3.2 i vedlegg V til direktivet slik det foreligger etter endringen i 2009.

40. Norske myndigheter har bare ført opp universitetsdiplomet i vedlegg V. Autorisasjonen gis automatisk etter fullført utdanning og er derfor ikke oppført i vedlegget. Tannleger utdannet i Norge gis autorisasjon, og dermed full godkjenning av yrkeskvalifikasjoner, etter å ha fullført universitetsstudiene. Det er ikke noe krav om å gjennomføre noen praksisperiode etter at utdanningen er fullført. En autorisert tannlege kan arbeide uten tilsyn og kan drive sin egen tannklinikk.

### **III Faktum og saksgang**

41. Anniken Jenny Lindberg er norsk statsborger. Høsten 2011 startet hun på tannlegeutdanningen ved Aarhus Universitet i Danmark. Lindberg oppnådde universitetsgraden Cand. Odont. 27. juni 2016 og fikk dansk autorisasjon som tannlege 30. juni 2016.

42. I bekreftelse fra Styrelsen for patientsikkerhed i Danmark fremgår det at Lindbergs kvalifikasjonsbevis oppfyller kravene fastsatt i direktivet artikkel 34, og at hun har rett til å arbeide som tannlege under tilsyn av en tannlege med tillatelse til selvstendig virke.

43. Den danske autorisasjon til å arbeide som tannlege utstedes etter fullført tannlegeutdanning ved et universitet i Danmark. Denne autorisasjon gir innehaveren rett til å bruke tittelen «tandlæge» og til å utøve yrkesvirksomhet som tannlege.

44. Dansk lov om autorisation af sundhedspersoner og om sundhedsfaglig virksomhed kapittel 11 § 47 fastsetter at autorisasjon som «tandlæge» meddeles den som par bestått dansk «tandlægeeksamen» eller en utenlandsk eksamen som kan sidestilles med den. Bare personer med autorisasjon som tannlege har rett til å bruke tittelen tannlege og til å «udøve tandlægevirkosomhed».

45. Imidlertid har tannleger med autorisasjon ikke «tilladelse til selvstendig virke som tandlæge» før de har praktisert minst ett år etter fullført utdanning. Etter kapittel 11 § 48 meddeler Styrelsen for Patientsikkerhed en tillatelse til selvstendig virke som tannlege til en tannlege som har praktisert i ett år under en tannlege som har tillatelse til selvstendig virke som tannlege. En tannlege som ikke har oppnådd tillatelse til selvstendig virke, kan arbeide i underordnet stilling på en klinikk under en tannlege med tillatelse til selvstendig virke.

46. Vilkåret for å oppnå attesten «tilladelse til selvstendig virke» er arbeidserfaring som tannlege på det ordinære arbeidsmarked i minst 12 måneder (1 440 timer), hvorav minst 3 måneder (360 timer) må være arbeid med henholdsvis barn/unge og voksne pasienter, enten i Danmark eller i utlandet. Det er ingen prøving eller ytterligere eksamen, og ingen frist for å oppnå attesten.

47. Etter å ha fullført attest for postgraduate praksis mottar tannlegen attesten «Tilladelse til selvstendig virke som tandlæge». Denne attesten er for tiden inkludert av Danmark på listen i direktivet vedlegg V nr. 5.3.2 kolonne 4.

48. Attest for gjennomført postgraduate praksis er nødvendig for en tannlege som ønsker å bli selvstendig næringsdrivende og ha sin egen tannklinikk i Danmark. Den er ikke påkrevet for å arbeide i Danmark som tannlege som er lønnsinntaker.

49. Lindberg har ikke gjennomført postgraduate praksis.

50. Lindberg flyttet tilbake til Norge sommeren 2016. Den 10. august 2016 fylte hun ut den elektroniske «Søknad om autorisasjon og lisens» hvor hun dokumenterte utdanningen og autorisasjonen fra Danmark.

51. I «Søknad om autorisasjon som Tannlege – avslag» 29. september 2016 ble søknaden i vedtak avslått av Helsedirektoratet med slik vurdering:

«Din gjennomførte kandidatutdanning som tannlege tilsvarer i stor grad den norske tannlegeutdanningen. Du har fått innvilget autorisasjon i Danmark, uten rett til selvstendig virke. I følge danske regler, kreves at du praktiserer minst ett år etter fullført utdanning før du kan arbeide som selvstendig tannlege. Etter minimum ett års praksis oppnås rett til selvstendig virke i Danmark. Norge har ikke et tilsvarende system med praksis for tannleger som i Danmark.

Søkere med dansk utdanning som tannlege, som ikke har gjennomført sin praksis for å få rett til selvstendig virke i Danmark har ikke fullført utdannelsen og har derfor ikke rett til autorisasjon i Norge, verken på grunnlag av Nordisk overenskomst eller EØS-forskriften (forskrift 08.10.2008 nr. 1130) § 5, med tilhørende vedlegg II jf. Helsepersonelloven (hpl.) § 48a første ledd b).

Du oppfyller ikke kravet til selvstendig virke, og har derfor ikke rett til autorisasjon i Norge etter hpl. § 48a første ledd d).

En utdanning som ikke er fullført gir etter en konkret vurdering heller ikke rett til autorisasjon etter hpl. § 48a første ledd c) og d).

#### Lisens

En lisens kan kun gis ved mindre mangler. Ett års praksis er en så stor mangel i utdanningen, at det heller ikke er grunnlag for en lisens etter hpl. § 49.

#### Konklusjon

Helsedirektoratet avslår din søknad om autorisasjon da du ikke oppfyller vilkårene for autorisasjon i henhold til lov om helsepersonell (hpl.) § 48 a. Du oppfyller heller ikke vilkårene for lisens etter hpl. § 49.

#### Informasjon

For og senere oppnå autorisasjon i Norge, må du vise til rett til selvstendig virke i Danmark ved å gjennomføre praksis i Danmark.»

52. Den 6. oktober 2016 klaget Lindberg på vedtaket. I klagen viste hun til at studiet i Århus holdt EU-standard, at hun hadde benyttet seg av en av sju studieplasser for odontologi i Danmark forbeholdt nordmenn, at Aarhus Tandlægeskole er rangert som nr. 17 av de beste tannlegeutdanningene i verden, at hun hadde fått skriftlig svar fra Helsedirektoratet i februar om at hun ville få lisens i Norge til veiledet praksis og at hun nå hadde fått ansettelse i Norge på betingelse av lisens.

53. Den 7. mars 2017 opprettholdt Helsedirektoratet sitt avslag på autorisasjon og lisens og oversendte saken til Helseklage, nasjonalt klageorgan for helsetjenesten, for endelig avgjørelse i Statens helsepersonellnemnd. I vedtak 6. desember 2017 stadfestet Statens helsepersonellnemnd Helsedirektoratets vedtak av 29. september 2016.

54. Lindberg brakte vedtaket inn for Larvik tingrett ved stevning 28. februar 2018. Ved dom 1. oktober 2018 kom tingretten til at Lindberg for å ha rett til autorisasjon etter EØS-forskriften måtte fremlegge «bevis for kandidatutdannelsen i odontologi», «autorisation som tandlæge» samt attest for at hun hadde «tilladelse til selvstendig virke som tandlæge».

Siden Lindberg ikke kunne fremlegge attest for tillatelse til selvstendig virke som tannlege, fant tingretten at hun ikke hadde rett til autorisasjon etter EØS-forskriftens regler om autorisasjon og lisens ved harmoniserte utdanninger, eller på andre grunnlag.

55. Ved dom 2. juli 2019 kom Agder lagmannsrett til motsatt resultat, idet den fant at vilkårene for å få autorisasjon etter den automatiske godkjenningsordning i direktivet artikkel 21 nr. 1 var oppfylt. Lagmannsretten la til grunn at Lindbergs gjennomførte universitetsutdanning i Danmark oppfyller minstekravene i direktivet artikkel 34 nr. 2. Fremleggelse av «Bevis for kandidatuddannelsen i odontologi (cand. odont.)» ble ansett som tilstrekkelig. At Lindberg ikke kunne fremlegge attest for postgraduate praksis som fremgikk av listen i direktivet vedlegg V punkt 5.3.2 kolonne 4 om tillatelse til selvstendig virke som tannlege, hadde da ikke betydning. Lagmannsretten pekte på at prinsippet om automatisk godkjenning i artikkel 21 nr. 1 andre ledd innebærer at det må foretas en hensiktsmessighetsvurdering av hvilke attester som skal kreves fremlagt. Lagmannsretten fant videre at Lindberg også kunne bygget sin rett til autorisasjon på den generelle godkjenningsordning fastsatt i direktivet artikkel 10.

56. Staten anket dommen inn for Høyesterett. Ved Høyesteretts ankeutvalgs beslutning 9. desember 2019 ble anken tillatt fremmet.

57. På denne bakgrunn har Høyesterett forelagt EFTA-domstolen følgende spørsmål:

### **I. Om yrkeskvalifikasjonsdirektivet artikkel 21**

- 1. Skal yrkeskvalifikasjonsdirektivet artikkel 21 nr. 1 forstås slik at vertsstaten i ethvert tilfelle kan kreve at søker fremlegger både det aktuelle «kvalifikasjonsbeviset» i vedlegg V punkt 5.3.2 kolonne 2 og de angitte «attestene» som hjemstaten eventuelt har ført opp i kolonne 4 for det aktuelle yrket, eller skal formuleringen «hensiktsmessig» forstås slik at vertsstaten må vurdere om det i et gitt tilfelle er hensiktsmessig å kreve de angitte attester?**

**Hvis formuleringen «hensiktsmessig» skal forstås slik at det tilligger vertsstaten å vurdere om det i et gitt tilfelle er hensiktsmessig å kreve de angitte attestene:**

- 2. Hva er det rettslige vurderingstemaet, og hva vil utgjøre de rettslig relevante momentene ved vurderingen av om det er «hensiktsmessig» å kreve inntatte attester?**
- 3. Har det noen betydning om kvalifikasjonsbeviset alene dokumenterer en utdanning som anses å oppfylle minimumsvilkårene i direktivets artikkel 34 nr. 2, og om attesten som ikke kan fremlegges gjelder postgraduate praksis?**

## II. Om rettigheter etter EØS-avtalens hoveddel

1. **Pliker vertsstaten å vurdere søknaden om anerkjennelse etter bestemmelsene i EØS-avtalens artikkel 28 og 31 dersom en søker med utdanning fra et medlemsland til et yrke med harmoniserte minimumskrav til utdanning ikke fyller vilkårene for anerkjennelse etter yrkeskvalifikasjonsdirektivet artikkel 21 eller 10?**

Hvis ja:

2. **Hva er det rettslige vurderingstemaet for – og de rettslig relevante momentene ved vurderingen av – om en slik søker kan utlede ytterligere rettigheter etter EØS-avtalen artikkel 28 eller 31?**
3. **Hvilken betydning har det at søker ikke har attest for postgraduate praksis som hjemstaten har medtatt i yrkeskvalifikasjonsdirektivets vedlegg V kolonne 4, dersom vertsstaten ikke krever postgraduate praksis av søkere utdannet i vertsstaten, og utdannelsen søker har gjennomført anses ekvivalent med den utdannelsen som tilbys i vertsstaten?**
4. **Kan det være påkrevd å gi søker fulle yrkesrettigheter i vertsstaten, dersom kvalifikasjonsbeviset søker kan fremlegge ikke gir søker tilsvarende yrkesrettigheter i hjemstaten?**

## IV Skriftlige innlegg

58. I medhold av artikkel 20 i EFTA-domstolens vedtekter og artikkel 97 i rettergangsordningen er skriftlige innlegg inngitt av:

- den norske stat, representert ved Kaija Bjelland og Torje Sunde, som partsrepresentanter,
- Anniken Jenny Lindberg, representert ved Tone Christin Galaasen og Per Andreas Bjørgan, advokater,
- Østerrikes regjering, representert ved Albert Posch og Julia Schmoll, som partsrepresentanter,
- Kongeriket Spania, representert ved Juan Rodríguez de la Rúa Puig, som partsrepresentant,

- EFTAs overvåkingsorgan («ESA»), representert ved Ingibjörg Ólöf Vilhjálmisdóttir, Erlend Møinichen Leonhardsen og Carsten Zatschler, som partsrepresentanter, og
- Europakommisjonen («Kommisjonen»), representert ved Lorna Armati og Hans Christian Støvlbæk, som partsrepresentanter.

## V Sammendrag av fremsatte anførsler

### *Den norske stat*

59. Som svar på spørsmål 1 i det første spørsmålsett vedrørende direktivet artikkel 21 gjør den norske stat gjeldende at vertsstatene kan kreve at søkeren er fullt kvalifisert i sin hjemstat, og kan derfor kreve fremlagt kvalifikasjonsbeviset og attestene oppført i vedlegg V til direktivet. Det skal ikke utføres noen hensiktsmessighetsvurdering i denne sammenheng.<sup>1</sup>

60. Staten er av den oppfatning at en hensiktsmessighetsvurdering ville være i strid med direktivets formål og oppbygning, samt reglene om automatisk godkjenning basert på minstekravene til utdanning.

61. Staten understreker for det første at direktivets formål er å legge til rette for fri bevegelighet for fullt kvalifiserte yrkesutøvere. Ulike EØS-stater har ulike krav for å kunne utøve et yrke. Personer som er fullt kvalifisert i land A, kan derfor støte på hindringer når de prøver å utøve sitt yrke i land B. Direktivet tar sikte på å avhjelpe dette. Direktivet artikkel 1 og 4 nr. 1 fastsetter at direktivet gjelder for personer med yrkeskvalifikasjoner som gir dem rett til å utøve sitt yrke i hjemstaten, og som har flyttet til en annen medlemsstat for å utøve sitt yrke.<sup>2</sup>

62. For det andre er godkjenningen av yrkeskvalifikasjoner basert på minstekrav til utdanning automatisk og ubetinget. Dersom en søker fremlegger de aktuelle dokumenter oppført i vedlegg V til direktivet, må en medlemsstat godkjenne hennes kvalifikasjonsbevis.<sup>3</sup>

63. Den automatiske godkjenningsordning er en formell godkjenningsprosess basert på gjensidig tillit. Dette innebærer at en yrkesutøver som har de dokumenter hjemstaten har meldt i vedlegg V til direktivet, vil få godkjenning uten noen nærmere vurdering fra

---

<sup>1</sup> Det vises til dommen i *Ordre des architectes*, C-365/13, EU:C:2014:280, avsnitt 22.

<sup>2</sup> Det vises til dommene i *Ordre des architectes*, som omtalt over, avsnitt 19, og *Angerer*, C-477/13, EU:C:2015:239, avsnitt 37, samt til Kommisjonens *User guide - Directive 2005/36/EC - Everything you need to know about the recognition of professional qualifications*.

<sup>3</sup> Det vises til dommen i *Ordre des architectes*, som omtalt over, avsnitt 24.



vertsstaten. Vertsstaten kan ikke vurdere utdanningens innhold eller søkerens ferdigheter.<sup>4</sup> Følgelig påstår staten at det ville være uriktig om vertsstaten skulle pålegges å undersøke innholdet i søkerens utdanning for å vurdere om det er «hensiktsmessig» å kreve at søkeren fremlegger de attester hjemstaten har ført opp i vedlegg V.

64. Når det gjelder ordlyden i direktivet artikkel 21, anfører den norske stat at en sammenligning av de ulike språkversjonene viser at uttrykket «hensiktsmessig» ikke skal forstås som et hensiktsmessighetsvilkår, men som «der det passer» eller «der det er aktuelt». Det vises til det engelske, tyske, spanske, franske og italienske uttrykket. Begrunnelsen for dette forbehold er at det bare er noen land som har oppført slike tilleggsattester i vedlegg V til direktivet. Danmark, Frankrike, Italia, Latvia, Litauen, Polen, Slovenia, Finland og Sverige har oppført ledsagende attester for tannleger. Dermed vil det være «hensiktsmessig» (aktuelt eller relevant) å kreve at en tannlege utdannet i Sverige fremlegger en slik attest, men ikke en tannlege utdannet i Tyskland (der ledsagende attester ikke er oppført på listen).

65. Slik den norske stat ser det, er det også slik uttrykket «hensiktsmessig» må forstås i relasjon til andre artikler i direktivet. For eksempel gis Kommisjonen etter artikkel 21a nr. 4 myndighet til å ajourføre vedlegg V til direktivet med hensyn til de ulike titler og «dersom det er relevant», utstedende organ og relevante dokumenter. Også her brukes uttrykket for «der det passer» eller «der det er aktuelt». Dette skyldes at EØS-statene kan sende inn delvise ajourføringer av vedlegg V. Det betyr ikke at Kommisjonen bør foreta en individuell vurdering av om en gitt ajourføring er egnet.

66. Den norske stat er uenig i anførselen om at kolonne 4 i tabellene i vedlegg V til direktivet (Attest som ledsager kvalifikasjonsbeviset) må sees som en prosessuell regulering eller informasjon om rent nasjonale forhold. Det ville være selvmotsigende å ta med dokumenter i vedlegget som statene ikke kan kreve fremlagt av søkerne. Videre understreker direktivet artikkel 55a og artikkel 3 bokstav j det faktum at postgraduate praksis kan settes som vilkår for fulle yrkesrettigheter. Slik praksis kan finne sted både under og etter utdanningen som fører frem mot diplom. Opplysningene i kolonne 4 er derfor avgjørende ved vurdering av adgangen til et lovregulert yrke.

67. Den norske stat gjør videre gjeldende at det er mangelen på dokumentet oppført i kolonne 4 som beviser at Lindberg ikke er en fullt kvalifisert yrkesutøver. Dette betyr at hun mangler den ettårige kliniske veiledete opplæring som gjør henne kvalifisert til å arbeide selvstendig, og som gir full adgang til tannlegeyrket i Danmark.

68. Den norske stat er av den oppfatning at direktivet artikkel 21 må forstås slik at vertsstaten i det enkelte tilfelle kan kreve at søkeren legger frem både det relevante «kvalifikasjonsbeviset» nevnt i direktivet vedlegg V nr. 5.3.2 kolonne 2 og eventuelt

---

<sup>4</sup> Det vises til dommene i *Ordre des architectes*, som omtalt over, avsnitt 22, og *Preindl*, C-675/17, EU:C:2018:990, avsnitt 31.

angitte «attester som ledsager kvalifikasjonsbeviset» som hjemstaten har ført opp i kolonne 4 for det aktuelle yrke. Resultatet av svaret på spørsmål 1 gjør at den norske stat anser spørsmål 2 og 3 som overflødige.

69. Den norske stat gjør for fullstendighets skyld gjeldende, når det gjelder spørsmål 3, at minstekravene til utdanning fastsatt i direktivet artikkel 34, er irrelevante ved vurdering av hvilke dokumenter vertsstaten kan kreve at søkeren må legge frem. Disse minstekrav til utdanning er vilkår som EØS-statene må oppfylle for at et yrke skal kunne omfattes av ordningen med automatisk godkjenning. Det tilligger utdanningsstaten alene å sikre at utdanningen oppfyller minstekravene.<sup>5</sup>

70. Den norske stat er heller ikke enig i premisset i spørsmål 3 om at universitetsutdanning alene kan oppfylle kravene fastsatt i direktivet artikkel 34. Det er utdanningen samlet sett – den praktiske utdanning inkludert – som må oppfylle minstekravene for å kunne omfattes av direktivet.

71. Den norske stat anfører at utdanningen i vertsstaten ikke kan være relevant ved vurdering av hvilke dokumenter vertsstaten kan kreve at en søker legger frem etter direktivet artikkel 21. Å knytte vurderingen av hvilke dokumenter som skal kreves etter artikkel 21 nr. 1, til utdanningen i ulike vertsstater, ville dessuten gi lite tilfredsstillende resultater. En relativisering av hvilke dokumenter ulike stater skal kunne kreve av yrkesutøvere, ville komplisere og hindre den frie bevegelighet for yrkesutøvere. Det ville også medføre at det ville bli meningsløst å harmonisere minstekravene til utdanning og ajourføre vedlegg V til direktivet.

72. Når det gjelder spørsmålene til EØS-avtalens hoveddel, gjør den norske stat gjeldende at det grunnleggende formål med gjensidig godkjenning er å gi fullt kvalifiserte søkere adgang til yrket de er kvalifisert for. Den norske stat gjør gjeldende at vertsstatene ikke har noen plikt til å vurdere en søknad om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner etter EØS-avtalens hoveddel i en situasjon der en søker har påbegynt, men ikke fullført, et harmonisert studieprogram og følgelig ikke kan komme inn under den automatiske eller generelle godkjenningsordning etter direktivet. Det åpnes ikke for en påfølgende vurdering av søkere som ikke er fullt kvalifisert for et yrke i hjemstaten.

73. Slik den norske stat ser det, er det avgjørende å skille mellom yrker med og uten harmoniserte minstekrav til utdanning. For yrker uten harmonisert utdanning følger det av rettspraksis fra Den europeiske unions domstol («EU-domstolen») at søkerne kan vurderes for godkjenning direkte etter traktaten (eller EØS-avtalens hoveddel). For yrker med harmoniserte minstekrav til utdanning er situasjonen annerledes. For disse yrker er den subsidiære vurdering regulert av direktivet artikkel 10, som kodifiserer EU-domstolens rettspraksis.

---

<sup>5</sup> Det vises til dommen i *Preindl*, som omtalt over, avsnitt 34.

74. Den norske stat påpeker at dersom yrkeskvalifikasjoner som er oppnådd i en annen EØS-stat ikke godkjennes, kan dette innebære en restriksjon på den frie bevegelse og etableringsadgangen for europeiske yrkesutøvere. Direktivet ble vedtatt med det mål for øyet at godkjenningen av yrker med samordnede minstekrav til utdanning skulle være basert på den automatiske godkjenningsordning under direktivet, som det fastslås i betraktning 17 og 19 i direktivet.<sup>6</sup>

75. Etter den generelle ordning skal yrkeskvalifikasjoner som en søker har oppnådd i hjemstaten, vurderes individuelt.<sup>7</sup> For yrker med harmoniserte minstekrav til utdanning skulle den generelle ordning få anvendelse som alternativ ordning dersom en søker av «særlige og unntaksvis årsaker» ikke oppfyller visse vilkår i den automatiske ordning, som fastsatt i direktivet artikkel 10.

76. Den norske stat anfører at denne mer detaljerte regulering i direktivet artikkel 10 tilsier at det ikke lenger er mulig å se hen til hoveddelen av EØS-avtalen i en situasjon der en søker i et yrke med harmoniserte minstekrav til utdanning ikke oppfyller vilkårene for automatisk godkjenning eller vilkårene for å bli vurdert under den generelle ordning som en *lex generalis*. Dersom slike søkere skulle vurderes etter primærretten, ville direktivet artikkel 10 slik EU-domstolen har tolket den mistet sin betydning. Til støtte for dette argument viser den norske stat til direktivets forarbeider og EU-domstolens dom i *Angerer*.<sup>8</sup>

77. Den norske stat er av den oppfatning at vertsstatene ikke har noen plikt til å vurdere en søknad om full godkjenning av yrkeskvalifikasjoner etter EØS-avtalens hoveddel dersom søkere med utdanning i et yrke med harmoniserte minstekrav til utdanning ikke kan nyttiggjøre seg verken av direktivets automatiske ordning eller den generelle ordning. Følgelig ser staten det slik at det ikke er nødvendig å besvare spørsmål 2 til 4.

78. Den norske stat gjør for fullstendighets skyld gjeldende at verken artikkel 28 eller artikkel 31 i EØS-avtalen krever at vertsstatene må vurdere en søknad om full godkjenning av yrkeskvalifikasjoner etter avtalens hoveddel fra en søker som har påbegynt, men ikke fullført, et harmonisert studieprogram. Søkere som avbryter utdanningen før den praktiske utdanningen er fullført, og følgelig før yrkeskvalifikasjonene er oppnådd, kan ikke støtte seg på EØS-avtalen artikkel 28 og 31 for å få full adgang til et yrke i andre EØS-stater, selv om hjemstaten har et strengere utdanningssystem. Søkerne kan ikke fritta seg fra praktisk utdanning som deres hjemstat krever for å få full adgang til yrket der, ved å flytte til en stat som ikke krever slik praksis og kreve full adgang til yrket.

---

<sup>6</sup> Det vises til sak E-1/11 *Dr A*, Sml. 2011 s. 484, avsnitt 65.

<sup>7</sup> Det vises til dommen i *Angerer*, som omtalt over, avsnitt 24.

<sup>8</sup> Det vises til dommen i *Angerer*, som omtalt over.

79. Den norske stat viser til EU-domstolens dom i *Vlassopoulou*<sup>9</sup> og gjør gjeldende at en sammenlignende vurdering etter EØS-avtalens hoveddel forutsetter at søkeren har fulle yrkesrettigheter i sin hjemstat.

80. En tolkning hvor vertsstatene ikke ser hen til om utdanningen (herunder praktisk utdanning) er gjennomført og yrkeskvalifikasjoner er oppnådd, vil undergrave effektiviteten til reglene om gjensidig godkjenning av yrkeskvalifikasjoner.<sup>10</sup>

81. Slik den norske stat ser det, er det viktig å skille mellom godkjenning av yrkeskvalifikasjoner, godkjenning av utenlandsk utdanning («academic recognition») og rettspraksis knyttet til adgang til lønnet praksis for nyutdannede. Rettspraksis om praksis har ingen relevans ved vurdering av en søknad om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner som sådan. Rettspraksis illustrerer imidlertid at søkere som mangler praktisk utdanning, ikke kan vurderes for full godkjenning av yrkeskvalifikasjoner.<sup>11</sup>

82. Den norske stat gjør gjeldende at det ikke ville være riktig å foreta noen ekvivalensvurdering av det nærmere innhold i studieprogrammene, slik det legges opp til i spørsmål 3. Det er opp til de enkelte stater å utforme sine utdanningssystemer og bestemme hvilke dokumenter som skal godtas som kvalifikasjonsbevis. Godkjenning av yrkeskvalifikasjoner må ikke forveksles med godkjenning av utenlandsk utdanning («academic recognition»). Staten gjør gjeldende at en søker med begrenset adgang til yrket i sin hjemstat ikke kan få en avledet rett til full adgang til yrket i en annen EØS-stat, uten hensyn til innholdet i den delutdanning de har fullført og innholdet i studieprogrammet i vertsstaten.

83. Den norske stat anmoder EFTA-domstolen om å besvare de forelagte spørsmål på følgende måte:

*Yrkeskvalifikasjonsdirektivet artikkel 21*

- 1. Direktiv 2005/36/EF artikkel 21 nr. 1 må tolkes slik at vertsstaten i det enkelte tilfelle kan kreve at søkeren fremlegger både det aktuelle «kvalifikasjonsbevis» nevnt i direktivet vedlegg V nr. 5.3.2 kolonne 2, og eventuelt angitte «attester som ledsager kvalifikasjonsbeviset» som hjemstaten måtte ha ført opp i kolonne 4 for det aktuelle yrke.*

*Rettigheter etter EØS-avtalens hoveddel*

- 2. Vertsstaten har ingen plikt til å vurdere en søknad om godkjenning etter EØS-avtalen artikkel 28 og 31 dersom en søker med utdanning fra en EØS-*

---

<sup>9</sup> Det vises til dommen i *Vlassopoulou*, C-340/89, EU:C:1991:193, avsnitt 15 til 17.

<sup>10</sup> Det vises til dommene i *Morgenbesser*, C-313/01, EU:C:2003:612, og *Pešla*, C-345/08, EU:C:2009:771.

<sup>11</sup> Det vises til dommene i *Morgenbesser* og *Pešla*, begge som omtalt over.

*stat i et yrke med harmoniserte minstekrav til utdanning ikke oppfyller kriteriene for godkjenning etter yrkeskvalifikasjonsdirektivet artikkel 21 og 10.*

*Anniken Jenny Lindberg*

84. Lindberg påpeker at direktivet ikke inneholder detaljerte anvisninger med hensyn til hva som kan føres opp i vedlegg V som «attest som ledsager kvalifikasjonsbeviset». Av denne grunn kan listen inneholde visse dokumenter som er av begrenset relevans for vertsstatens vurdering. Av samme grunn må henvisningen i direktivet artikkel 21 nr. 1 til «attester» og uttrykket «der det er hensiktsmessig» forstås i lys av de bestemmelser i direktivet som spesifikt gjelder attester.

85. Ifølge Lindberg er direktivet ikke til hinder for strengere postgraduate vilkår knyttet til de ulike former for yrkesvirksomhet i hjemstaten, slik situasjonen er for eksempel i Danmark og Polen.

86. Lindberg anfører at Norge (og de fleste andre EØS-stater) ikke har noen tilsvarende postgraduate krav til tannleger som ønsker å åpne egen klinikk. En norsk kandidat som har fullført en tilsvarende femårig grunnutdanning for tannleger i Norge, vil ha rett til autorisasjon som tannlege og kan så arbeide i Norge som tannlege, enten som selvstendig næringsdrivende eller som lønnsinntaker. Søkere med tilsvarende grunnutdanning for tannleger fra Danmark blir altså ikke behandlet på samme måte i Norge. Det faktum at en dansk tannlege er fullt kvalifisert etter norsk standard, anses med andre ord som irrelevant. Ifølge Lindberg er dette problematisk i forhold til den frie bevegelse.

87. Lindberg anfører at tannleger utdannet i Danmark og Polen ble likebehandlet frem til 2016 og fikk lisens som tannlege i Norge på samme vilkår. Siden da har tannleger med fem års utdanning fra Polen fått autorisasjon i Norge, uten postgraduate attest og polsk statseksamen, som begge er oppført som «attester» i vedlegg V til direktivet.

88. Ifølge Lindberg var tillatelsen til selvstendig virke som tannlege opprinnelig ikke inntatt i vedlegg V til direktivet, men ble meldt av Danmark på et senere stadium. I 2013 ble direktiv 2013/55 vedtatt. Direktiv 2013/55 endret direktivet ved at Kommisjonen fikk myndighet til å vedta gjennomføringsrettsakter, herunder tilpasninger av vedlegg V nr. 5.3.2. Ved delegert kommisjonsbeslutning 2016/790 ble vedlegg V erstattet med en ny liste der «tillatelse til selvstendig virke» var lagt til i kolonne 4 for Danmark.

89. I delegert kommisjonsbeslutning 2016/790 fastsettes det at Kommisjonen anser at ajourføringene av listen meldt av medlemsstatene er i samsvar med vilkårene fastsatt i direktivet avdeling III kapittel III. Lindberg anfører imidlertid at innlemmingen av den danske tillatelse til selvstendig virke ikke synes å være i tråd med disse vilkår. Tillatelsen til selvstendig virke gjelder en ikke-obligatorisk postgraduate praksis som kreves i

Danmark, men kun for de tannleger som allerede er autorisert, og som ønsker å etablere egen praksis/klinikk. Tillatelsen til selvstendig virke begrenser ikke adgangen til yrkesvirksomhet, men begrenser kun i hvilken egenskap denne virksomhet kan utøves.

90. Ifølge Lindberg bekrefter danske myndigheter når de innvilger autorisasjon som tannlege, at innehaveren oppfyller de formelle krav til å arbeide som tannlege. Til støtte for dette viser hun til direktivet artikkel 21 nr. 6. Etter Lindbergs vurdering ville det utgjøre et brudd på denne bestemmelse om denne autorisasjon ble innvilget og innehaverne dermed ble gitt adgang til å utøve tannlegeyrket, om ikke innehaveren hadde oppnådd nødvendige kvalifikasjonsbevis som bekreftelse på at innehaveren har de nødvendige ferdigheter som tannlege. Derfor bør tillatelsen til selvstendig virke ikke anses som et dokument som «ledsager kvalifikasjonsbeviset» i henhold til direktivet vedlegg V.

91. Lindberg anfører at om den norske stat hadde hatt grunn til å tvile på om Lindberg hadde fullført utdanningen i samsvar med direktivet, burde de ha kontaktet hjemstaten og bedt om bekreftelse i samsvar med direktivet artikkel 50 nr. 2.<sup>12</sup>

92. Lindberg anser at de første tre spørsmål om direktivet artikkel 21 nr. 1 kan vurderes samlet.

93. Direktivet artikkel 21 nr. 1 er en generell bestemmelse som innfører prinsippet om gjensidig godkjenning på grunnlag av kvalifikasjonsbevis for yrkene som er nevnt der. I samsvar med direktivet artikkel 4 innebærer nevnte prinsipp at en vertsstat skal gi slike kvalifikasjonsbevis samme virkning på sitt territorium som dokumentasjon den selv utsteder. Slik dokumentasjon skal oppfylle minstekravene til grunnutdanning for tannleger fastsatt i direktivet artikkel 34. Enhver søker som fremlegger det nødvendige bevis for å ha fullført slik grunnutdanning, er som sådan i prinsippet kvalifisert til å utøve yrkesvirksomhet som tannlege i hele EØS-området. Til støtte for dette viser Lindberg til direktivet betraktning 19.

94. Når det gjelder uttrykket «hensiktsmessig», gjør Lindberg gjeldende at dette antyder en viss begrensning. Dersom hensikten med bestemmelsen simpelthen var å si at alle attester oppført i vedlegg V alltid må kreves, ville man heller valgt en slik ordlyd.

95. Ifølge Lindberg synes det klart at direktivet ikke overlater vertsstaten noe generelt skjønn til å bestemme hvilke dokumenter den bør kreve i det enkelte tilfelle. Vertsstaten bør ikke sette spørsmålstegn ved hvordan hjemstaten har organisert grunnutdanningen, og kreve dokumentasjon eller sette opp krav i tillegg til det som er oppført i direktivet vedlegg V.<sup>13</sup> Dersom søkeren fremlegger de dokumenter hjemstaten har oppført i vedlegg V nr. 5.3.2, vil det ikke være noen grunn eller mulighet for vertsstaten til å innføre tilleggskrav. Dette er kjernen i prinsippet om automatisk godkjenning. Normalt burde dette

---

<sup>12</sup> Det vises til dommen i *Preindl*, som omtalt over, avsnitt 38 og 39.

<sup>13</sup> Det vises til *Dr. A*, som omtalt over, avsnitt 66.

innebære at søkeren må legge frem dokumentasjonen, bevisene så vel som attestene som er oppført for den aktuelle hjemstat i vedlegg V nr. 5.3.2.

96. Ifølge Lindberg gjelder denne sak imidlertid en annen situasjon. Ut fra attestene EØS-statene har oppført i direktivet vedlegg V nr. 5.3.2 kolonne 4, ser man at flere stater har organisert grunnutdanningen slik at den avsluttes med en statseksamen som bekreftes med en attest. I slike tilfelle kan attestene betraktes som en bekreftelse på de påkrevde kunnskaper og ferdigheter, og vil derfor anses som et nødvendig tillegg for å dokumentere utdanningen og ferdighetene som kreves. En tillatelse til selvstendig virke er imidlertid ikke en iboende eller nødvendig del av dokumentasjonen for at den påkrevde grunnutdanning er fullført.

97. Slik Lindberg ser det, er det ikke grunnlag i direktivet eller rettspraksis for at automatisk godkjenning nødvendigvis må innebære automatisk avslag til søkere i en situasjon der noe av dokumentasjonen på listen ikke blir fremlagt. Tvert imot fastsetter direktivet i artikkel 50 og vedlegg VII særskilte regler om hvilke attester vertsstaten kan kreve. Videre gir direktivet artikkel 50 og vedlegg V et rettslig grunnlag for at vertsstatene i tilfelle av begrunnet tvil kan innhente nødvendig bekreftelse fra hjemstatens myndigheter på at søkeren har oppfylt minstekravene til utdanning fastsatt i artikkel 34. Dette er ikke begrenset til spørsmål om gyldigheten av den fremlagte dokumentasjon, men også for å avklare begrunnet tvil med hensyn til om søkerens kvalifikasjonsbevis omfatter den påkrevde minste grunnutdanning etter direktivet.

98. Lindberg påpeker at direktivet artikkel 21 nr. 6 ikke viser til «attester», men kun til kvalifikasjonsbeviset nevnt i vedlegg V nr. 5.3.2. Slik hun ser det, er dette naturlig i og med at bestemmelsen gjenspeiler det materielle grunnlaget for automatisk godkjenning, mens artikkel 21 nr. 1 gjelder behandlingen av søknader om godkjenning. Kvalifikasjonsbeviset skal bekrefte at søkerens kunnskap og ferdigheter oppfyller kravene i den harmoniserte ordning.

99. Direktivet artikkel 36 gjør det dessuten klart at utøvelsen av yrkesvirksomhet som tannlege forutsetter besittelse av kvalifikasjonsbeviset nevnt i direktivet vedlegg V nr. 5.3.2.

100. Etter Lindbergs vurdering er grunnlaget for den automatiske godkjenning for tannleger etter direktivet dermed kvalifikasjonsbeviset oppført i direktivet vedlegg V, som direktivet fastsetter særskilte krav for, også med hensyn til kunnskap og ferdigheter. Derfor bør en søker som kan godtgjøre at han/hun oppfyller minstekravene til utdanning fastsatt i direktivet artikkel 34, ha rett til automatisk godkjenning.

101. Etter Lindbergs syn bør følgelig en søker under omstendigheter som i denne sak, som kan godtgjøre at kvalifikasjonsbeviset alene, uten en inntatt attest, er dokumentasjon på at minstekravene til utdanning i direktivet artikkel 34 er oppfylt, automatisk få kvalifikasjonen godkjent av vertsstaten. En slik godkjenning vil ikke reise noen tvil med

hensyn til om søkeren oppfyller den påkrevde, harmoniserte standard for tannleger, og er dermed, som det fremgår av det ovenstående, helt i tråd med direktivet artikkel 21 nr. 6 og artikkel 34 og 36. En slik godkjenning er helt i tråd med målsettingen og formålet med den harmoniserte ordning i direktivet kapittel III. Den omtvistede attest utgjør ingen iboende del av minstekravene til utdanning, men er snarere en ikke-obligatorisk postgraduate attest som ikke er knyttet til adgangen til yrket, bare til en viss form for selvstendig utøvelse av slik virksomhet.

102. Lindberg gjør gjeldende at uttrykket «der det er hensiktsmessig» i direktivet artikkel 21 nr. 1 ikke gir vertsstatens myndigheter et skjønn, men kun gjenspeiler et visst forbehold som er i tråd med målsettingen og formålet med den automatiske ordning i direktivet kapittel III.

103. Dermed bør vertsstatens myndigheter i visse tilfelle ikke begrense sin vurdering til en ren dokumentkontroll, men bør fokusere på om søkeren har fremlagt den nødvendige dokumentasjon som kreves for automatisk godkjenning for det aktuelle yrke. Dersom attesten ikke er påkrevd for dette formål, vil det ikke være riktig å avslå søknaden med henvisning til at attesten mangler. Vilkåret «der det er hensiktsmessig» er en påminnelse til vertsstatens myndigheter om at en del søknader kan trenge en nærmere vurdering. Denne nærmere vurderingen bør alltid omfatte en vurdering av om en søknad som ikke er vedlagt en inntatt attest, oppfyller minstekravene til utdanning i direktivet artikkel 34. Dette syn er i samsvar med EØS-avtalens grunnleggende proporsjonalitetsprinsipp.

104. Om spørsmål om rettigheter etter EØS-avtalens hoveddel, gjør Lindberg gjeldende at hovedbestemmelsene i EØS-avtalen ikke bare er relevante i situasjoner der søkeren faller utenfor direktivets virkeområde som sådan. Hovedbestemmelsene og det rettslige vurderingstema som er utviklet, kan også anvendes parallelt med direktivet, i den forstand at de supplerer hva nasjonale myndigheter må ta hensyn til ved anvendelse av et rettslig vurderingstema etter direktivet.<sup>14</sup>

105. Etter Lindbergs vurdering er det ikke grunnlag i direktivet for å si at det foreligger en intensjon om en vesentlig endring av de prinsipper om gjensidig godkjenning som fulgte av de foregående direktiver. Lindberg viser til betraktning 1 og 9 i direktivet og anfører at direktivet ble vedtatt på samme grunnlag som de foregående direktiver og med samme mål om å fjerne hindringer og derved legge til rette for gjensidig godkjenning av diplomer, attester og andre kvalifikasjonsbevis. Det følger av direktivet betraktning 14 at godkjenningsordningen som ble opprettet ved de foregående direktiver, er uendret. Lindberg avviser derfor den norske stats forståelse av at direktivet innførte full harmonisering av den frie bevegelighet for yrkesutøvere og derved satte tidligere rettspraksis til side.

---

<sup>14</sup> Det vises til dommene i *Dreessen*, C-31/00, EU:C:2002:35, avsnitt 28, og *Vandorou*, C-422/09, C-425/09 og C-426/09, EU:C:2010:732, avsnitt 68 til 71.



106. Lindberg avviser videre argumentet om at direktivet artikkel 10 kodifiserer tidligere rettspraksis i en slik utstrekning at hovedbestemmelsene i EØS-avtalen ikke lenger får anvendelse, og at EU-domstolens dom i *Angerer* kan tolkes i den retning. I nevnte sak stilte ikke den nasjonale domstol spørsmål om anvendelsen av primærretten.<sup>15</sup> Ifølge Lindberg var hensikten med å vedta artikkel 10 å beskytte og fange opp to konkrete situasjoner som har vært gjenstand for to tidligere dommer. Det faktum at direktivet forbedret godkjenningsordningen, underbygger ikke en forståelse om at direktivet fullt ut harmoniserte vilkårene for fri bevegelighet og utelukket anvendelsen av hovedbestemmelsene i EØS-avtalen som sådan.

107. Lindberg gjør gjeldende at de harmoniserte ordningene for godkjenning fokuserer på forenkling for å sikre at yrkesutøvere som er kvalifisert i sitt hjemland, kan utøve samme yrke i andre EØS-stater. Denne forenkling blir imidlertid ofte hindret av at medlemsstatene i stor grad fortsatt kan organisere og anvende sine nasjonale regler både når det gjelder organiseringen av utdanning, opplæring og autorisasjon og den påfølgende utøvelse av det aktuelle yrke. De harmoniserte regler medfører derfor at godkjenningen gjerne baseres mer på formaliteter enn på faktiske kvalifikasjoner. Parallell anvendelse av hovedbestemmelsene i EØS-avtalen er derfor et nødvendig beskyttelsestiltak for å sikre en korrekt vurdering med hensyn til de grunnleggende friheter.

108. Når det gjelder andre spørsmål om rettslig vurderingstema og relevante momenter etter EØS-avtalens hoveddel, anfører Lindberg at det er restriksjonstesten som må komme til anvendelse. Den materielle kjerne i det rettslige vurderingstema er ekvivalens. En EØS-stat kan ikke nekte adgang til et lovregulert yrke dersom søkeren kan dokumentere kvalifikasjoner som er likeverdige med dem som kreves i vertsstaten.<sup>16</sup> At søkeren har de formelle kvalifikasjoner for det samme yrket i hjemstaten er ikke et vilkår etter hovedbestemmelsene.

109. Sammenligningen av kvalifikasjoner, særlig kravet om at vertsstatens myndigheter skal ta hensyn til den berørte persons diplomer, attester og andre kvalifikasjonsbevis og relevante erfaring, vil i mange tilfelle utgjøre en kompleks og ressurskrevende administrativ prosess. Ifølge Lindbergs, må prosessen være i samsvar med prinsippene om effektiv beskyttelse av de grunnleggende rettigheter som er nedfelt i EØS-avtalen.<sup>17</sup>

110. Lindberg anser at tredje og fjerde spørsmål om EØS-avtalens hoveddel i stor grad har blitt besvart i forbindelse med andre spørsmålet. Lindberg påpeker at spørsmålene tar

---

<sup>15</sup> Det vises til dommen i *Angerer*, som omtalt over, og, motsetningsvis, til dommen i *Dreessen*, som omtalt over, avsnitt 21.

<sup>16</sup> Det vises til dommen i *Vlassopoulou*, som omtalt over, avsnitt 15 til 19.

<sup>17</sup> Samme sted, avsnitt 22.

utgangspunkt i en forutsetning om at en person må være fullt ut kvalifisert i sin hjemstat for å kunne utøve retten til fri bevegelighet, noe som etter hennes syn ikke er riktig.<sup>18</sup>

111. Lindberg gjentar at påfølgende, nasjonale vilkår for utøvelse av tannlegeyrket som selvstendig næringsdrivende ikke har noen relevans for vurderingstemaet etter hovedbestemmelsene i EØS-avtalen.

112. Avslutningsvis gjør Lindberg gjeldende at den danske tillatelsen til selvstendig virke først ble gjennomført i EØS-avtalen ved beslutning nr. 303/2019, som gjennomførte delegert kommisjonsbeslutning 2016/790 i EØS-avtalen. Dermed var ikke tillatelsen til selvstendig virke gjeldende EØS-rett på det tidspunkt Lindberg søkte om autorisasjon og lisens som tannlege i Norge i 2016.

113. Lindberg anfører at endringer av listen over kvalifikasjoner i direktivet vedlegg V nr. 5.3.2 skal gjøres gjennom en kommisjonsbeslutning. Dermed må endringer av listen i vedlegg V som EØS-stater gjør under dagens ordning, innlemmes i EØS-avtalen for å tre i kraft som EØS-rett.<sup>19</sup> Lindberg ber om at EFTA-domstolen gir veiledning med hensyn til konsekvensene av Norges feilaktige gjennomføring.

114. Lindberg anmoder EFTA-domstolen om å besvare de forelagte spørsmål på følgende måte:

*Artikkel 21 sammenholdt med artikkel 34, 36 og 50, innebærer at vertsstaten skal godkjenne kvalifikasjonsbevis for tannleger som oppført i vedlegg V nr. 5.3.2 som oppfyller minstekravene til utdanning nevnt i artikkel 34, og bekrefter at den berørte person i løpet av sin utdanningstid har ervervet de kunnskaper og ferdigheter som er nevnt i artikkel 34 nr. 3.*

*I tillegg kan det kreves attester som bekrefter at dette kvalifikasjonsbevis er det som omfattes av direktivet.*

*I tilfelle av begrunnet tvil kan vertsstaten kreve bekreftelse fra hjemstaten på at den begunstigede oppfyller minstekravene til utdanning fastsatt i artikkel 34.*

*På anmodning har vertsstaten plikt til også å undersøke søknaden om godkjenning etter EØS-avtalen artikkel 28 og 31 dersom en søker med utdanning fra en EØS-stat av en eller annen grunn ikke oppfyller kriteriene for godkjenning etter direktiv 2005/36 artikkel 21 eller artikkel 10.*

---

<sup>18</sup> Det vises til dommene i *Vlassopoulou*, som omtalt over, avsnitt 16; *Dreessen*, som omtalt over; *Vandorou*, som omtalt over, og *Pešla*, som omtalt over, avsnitt 34 og 25.

<sup>19</sup> Det vises til sak E-1/02 *EFTAs overvåkingsorgan mot Kongeriket Norge*, Sml. 2003 s. 1, avsnitt 55; sak E-3/97 *Jaeger*, Sml. 1998 s. 1; og sak E-5/17 *Merck*, Sml. 2017 s. 939, avsnitt 49.

*EØS-avtalen artikkel 28 og 31 skal tolkes slik at dersom en EØS-borger søker vedkommende myndigheter i en EØS-stat om autorisasjon til å utøve et yrke der adgangen etter nasjonal rett forutsetter besittelse av et diplom eller en yrkeskvalifikasjon eller praksisperioder, har disse myndigheter plikt til å ta hensyn til alle diplomer, attester og andre kvalifikasjonsbevis for den berørte person, samt relevant erfaring, ved å sammenligne de spesialiserte kunnskaper og ferdigheter som derved attesteres, og denne erfaring, med de kunnskaper og ferdigheter som kreves etter nasjonal rett.*

### *Østerrikes regjering*

115. Østerrikes regjering påpeker at det i en del EØS-stater ikke er tilstrekkelig å ha fullført utdanningen nevnt i kolonne 2 i vedlegg V til direktivet (for eksempel å ha fullført universitetsstudier) for å få rett til å utøve det aktuelle yrke i hjemstaten. For å oppnå full yrkeskvalifikasjon kreves en eller flere tilleggsattester (for eksempel etter å ha fullført en praksisperiode). Derfor har disse EØS-stater ført opp en «attest som ledsager kvalifikasjonsbeviset» i de aktuelle deler av vedlegg V til direktivet. Andre medlemsstater krever ingen tilleggsutdanning for å kunne utøve det aktuelle yrke på deres territorium. Følgelig har disse medlemsstater ikke ført noen ledsagende attest(er) opp på listen.

116. Ifølge Østerrikes regjering skal uttrykket «der det er hensiktsmessig» i direktivet artikkel 21 nr. 1 andre ledd forstås slik at kvalifikasjonsbevis fra en viss medlemsstat må være ledsaget av de(n) relevante attest(er) dersom denne medlemsstat har ført slik(e) attest(er) opp i den respektive kolonnen i vedlegg V. De kvalifikasjoner en yrkesutøver innehar dersom han eller hun er utdannet i en medlemsstat som har ført en eller flere attester opp i den aktuelle kolonne i vedlegg V, kan bare bli automatisk godkjent av vertsstaten dersom han eller hun fremlegger både kvalifikasjonsbeviset og de(n) ledsagende attest(er).

117. Denne tolkning bekreftes av ulike språkversjoner av denne bestemmelsen, blant annet den tyske, franske, spanske, italienske og polske språkversjon.

118. Østerrikes regjering viser til direktivet artikkel 1 og betraktning 19 og gjør gjeldende at en motsatt tolkning, der vertsstaten må vurdere om det er hensiktsmessig å kreve de angitte attester i en gitt sak, ville være i strid med direktivets formål og oppbygning.<sup>20</sup> Denne ordning er basert på EØS-statenes gjensidige tillit til at kvalifikasjonsbevis utstedt av andre EØS-stater er tilstrekkelige. Derfor er godkjenningen av kvalifikasjonsbevis automatisk og ubetinget.<sup>21</sup> Ansvar for å sikre at utdanningskravene fastsatt i direktivet i sin helhet er oppfylt, påhviler helt og holdent vedkommende myndighet i den EØS-stat som har tildelt kvalifikasjonsbeviset.<sup>22</sup> Det ville utgjøre en alvorlig trussel mot en ordning

---

<sup>20</sup> Det vises til dommen i *Preindl*, som omtalt over, avsnitt 27 og rettspraksis som det vises til der.

<sup>21</sup> Samme sted, avsnitt 31.

<sup>22</sup> Samme sted, avsnitt 34.

med automatisk og ubetinget godkjenning av kvalifikasjonsbevis, som den som er fastsatt i direktivet artikkel 21, om EØS-statene etter eget skjønn kunne å stille spørsmål ved grunnlaget for en beslutning truffet av vedkommende myndighet i en annen EØS-stat om å utstede slik dokumentasjon.<sup>23</sup>

119. Følgelig forutsetter ikke ordningen med automatisk godkjenning at vertsstaten foretar en materiell vurdering av søkerens kvalifikasjoner i den enkelte sak. I en søknadsbehandling som gjelder automatisk godkjenning av en yrkesutøvers formelle kvalifikasjoner, kan vertsstaten derfor, slik Østerrikes regjering ser det, kun foreta en formell undersøkelse av om søkeren er i besittelse av kvalifikasjonsbeviset og de(n) ledsagende attest(er) oppført i den aktuelle del av vedlegg V til direktivet. Den skal ikke gjennomføre noen vurdering av det nærmere innhold i søkerens utdanning.

120. Østerrikes regjering anmoder EFTA-domstolen om å besvare de forelagte spørsmål på følgende måte:

*Direktiv 2005/36/EF artikkel 21 nr. 1 om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner må forstås slik at medlemsstatene er forpliktet til i hvert enkelt tilfelle å kreve at søkeren fremlegger både det aktuelle «kvalifikasjonsbevis» som det vises til i vedlegg V til direktiv 2005/36/EF, og de angitte «attester» som hjemstaten måtte ha oppført der for det aktuelle yrke. Uttrykket «hensiktsmessig» må forstås slik at vertsstaten ikke kan vurdere om det er hensiktsmessig å kreve de angitte attester i et gitt tilfelle.*

#### *Kongeriket Spania*

121. Kongeriket Spania anser at det ved anvendelse av den automatiske godkjenningsordning for tannleger fastsatt i direktivet artikkel 21 nr. 1, bør tas hensyn til attestene oppført i direktivet vedlegg V nr. 5.3.2, sammen med de kvalifikasjonsbevis som er utstedt av EØS-statenes vedkommende organer. Dette må gjøres i den utstrekning deres innlemmelse viser at hjemstaten anser at slike attester er nødvendige for å underbygge at de formelle kvalifikasjoner oppfyller minstekravene til utdanning nevnt i direktivet artikkel 34.

122. Kongeriket Spania viser til betraktning 3 i direktivet og påpeker at formålet med direktivet er å garantere at personer som har ervervet sine yrkeskvalifikasjoner i en EØS-stat, har adgang til det samme yrke og kan utøve det i en annen EØS-stat med de samme rettighetene som denne medlemsstatens borgere. Etter direktivet artikkel 4 nr. 1 skal vertsstatens godkjenning av yrkeskvalifikasjoner tillate at begunstigede i vertsstaten får

---

<sup>23</sup> Samme sted, avsnitt 36.

adgang til det samme yrke som vedkommende er kvalifisert til i hjemstaten, og til å utøve det i vertsstaten på samme vilkår som medlemsstatens borgere.<sup>24</sup>

123. Når det gjelder direktivets struktur, regulerer det etableringsadgangen i avdeling III og fastsetter en generell ordning for godkjenning av kvalifikasjoner (kapittel I artikkel 10 til 14), for godkjenning av yrkeserfaring (kapittel II artikkel 16 til 20), og en ordning for automatisk godkjenning av kvalifikasjoner (kapittel III artikkel 21 til 49).

124. Den automatiske godkjenningsordning gjelder for formelle kvalifikasjoner som yrkesutøver, og gir adgang til de former for yrkesvirksomhet som er oppført i vedlegg V til direktivet som oppfyller minstekravene til utdanning nevnt i direktivet. EØS-staten skal, når det gjelder adgang til og utøvelse av yrkesvirksomhet, gi kvalifikasjonsbevis samme virkning på sitt territorium som kvalifikasjonsbevis den selv utsteder. Slik dokumentasjon må utstedes av vedkommende organer i EØS-statene og ledsages, der det er hensiktsmessig, av attestene oppført i vedlegg V.

125. Kongeriket Spania påpeker i samsvar med fast rettspraksis fra EU-domstolen, at det ved tolkning av en bestemmelse i EØS-retten ikke bare er nødvendig å vurdere dens ordlyd, men også bestemmelsens kontekst og de mål som søkes oppnådd med reglene den er en del av.<sup>25</sup>

126. Kongeriket Spania gjør gjeldende at det ut fra ordlyden bør påpekes at attester i seg selv inngår i definisjonen av «kvalifikasjonsbevis» i direktivet artikkel 3 nr. 1 bokstav c. Videre tilsier bruken av konjunksjonen «og» i direktivet artikkel 21 nr. 1 at både kvalifikasjonsbevisene og attestene oppført i direktivet vedlegg V nr. 5.3.2 må fremlegges for vertsstaten for at den skal kunne godkjenne slike kvalifikasjonsbevis.

127. Videre må uttrykket «der det er hensiktsmessig» i direktivet artikkel 21 nr. 1 andre ledd, forstås som «dersom det er aktuelt». Noen EØS-stater har ikke ført opp slike attester i direktivet vedlegg V nr. 5.3.2 (for eksempel Belgia, Bulgaria og Tyskland), mens andre har tatt med slike attester (for eksempel Danmark, Frankrike og Italia). Uttrykket må vise til plikten til å vurdere slike attester når EØS-statene har ført dem opp i vedlegg V nr. 5.3.2. For å underbygge dette argument viser Kongeriket Spania til den spanske, franske, italienske og portugisiske språkversjon av direktivet.

128. Ifølge Kongeriket Spania, etter samme tankegang som over, gir direktivet i artikkel 21a nr. 4 uttrykkelig gir Kommisjonen myndighet til å endre direktivet vedlegg V nr. 5.3.2 «om ajourføring av titlene som medlemsstatene har vedtatt som kvalifikasjonsbevis, og

---

<sup>24</sup> Det vises til dommene i *Ordre des architectes*, som omtalt over, avsnitt 19, og *Angerer*, som omtalt over, avsnitt 36.

<sup>25</sup> Det vises til dommene i *Mediterranean Shipping Company (Portugal)*, C-295/18, EU:C:2019:320, avsnitt 36 og rettspraksis som det vises til der; og *ING-DiBa Direktbank Austria*, C-191/17, EU:C:2018:809, avsnitt 19 og rettspraksis som det vises til der; og *Angerer*, som omtalt over, avsnitt 26 og rettspraksis som det vises til der.

dersom det er relevant, organet som utsteder kvalifikasjonsbeviset, attesten som følger med beviset, og den tilsvarende yrkestittelen».

129. For Danmark ble attesten «tilladelse til selvstendig virke som tandlæge» inntatt i direktivet vedlegg V nr. 5.3.2. først lagt til ved delegert kommisjonsbeslutning 2016/790. Dersom denne attest ikke skulle ha noen direkte relevans, ville det vært overflødig å ta den uttrykkelig med i vedlegg V nr. 5.3.2 gjennom en spesifikk rettsakt.

130. Kongeriket Spania anfører at den automatiske godkjenningsordning når det gjelder sammenheng og mål, ikke overlater vertsstatene noe skjønn med hensyn til å beslutte om de skal godkjenne kvalifikasjonsbevis og attester oppført i direktivet vedlegg V nr. 5.3.2 eller ikke.<sup>26</sup> Følgelig må en borger av en EØS-stat som innehar noen av de formelle kvalifikasjoner og attester fastsatt i direktivet vedlegg V nr. 5.3.2, gis adgang til å utøve tannlegeyrket i en annen EØS-stat, uten at sistnevnte har anledning til å kreve at han skal oppnå ytterligere yrkeskvalifikasjoner eller bevise at han har gjort det.

131. Det er hjemstaten som bestemmer hvilke kvalifikasjonsbevis og ledsagende attester som underbygger at søkeren oppfyller minstekravene til utdanning for tannleger nevnt i direktivet artikkel 34.<sup>27</sup> Dersom Danmark i den foreliggende sak har ansett at en «tilladelse til selvstendig virke som tandlæge» er påkrevet for å sikre slik «hensiktsmessig klinisk erfaring under passende tilsyn», kan Norge ikke se bort fra dette kravet.

132. For fullstendighets skyld peker Kongeriket Spania på at vertsstaten etter direktivet artikkel 50 nr. 2 i tilfelle av begrunnet tvil har anledning til å kreve bekreftelse fra en EØS-stats vedkommende myndigheter på gyldigheten av de attester og kvalifikasjonsbevis som er utstedt i denne andre EØS-stat, samt eventuelt bekreftelse på at den begunstigede oppfyller minstekravene til utdanning. På denne måte kan vertsstaten forvisse seg om at attestene og kvalifikasjonsbevisene den blir forelagt gir rett til automatisk og ubetinget godkjenning.

133. Kongeriket Spania gjør gjeldende at dersom en vertsstat kunne vurdere kravene fastsatt av hjemstaten med hensyn til kvalifikasjonsbevis og ledsagende attester, ville dette gå ut over den gjensidige tillit som direktivet bygger på, og det kunne åpne for uønskede situasjoner med vilkårlighet og diskriminering med hensyn til «lovregulert yrke» slik dette er definert i direktivet artikkel 3 nr. 1 bokstav a.

134. I lys av det ovenstående anser Kongeriket Spania at direktivet artikkel 21 nr. 1 bør tolkes slik at vertsstaten i det enkelte tilfelle kan kreve at søkeren fremlegger både det aktuelle «kvalifikasjonsbevis» som det vises til i direktivet vedlegg V nr. 5.3.2 kolonne 2, og de angitte «attester» som hjemstaten måtte ha ført opp i kolonne 4 for det aktuelle yrke.

---

<sup>26</sup> Det vises til dommene i *Ordre des architectes*, som omtalt over, avsnitt 21; *Preindl*, som omtalt over, avsnitt 31 og 36; og *Dr A*, som omtalt over, avsnitt 66.

<sup>27</sup> Det vises til dommen i *Preindl*, som omtalt over, avsnitt 34.

Ordningen fastsatt i avdeling III kapittel III er av en automatisk og ubetinget art som utelukker at en vertsstat kan reise spørsmål ved vurderingen som er gjort av vedkommende myndighet i hjemstaten om å utstede kvalifikasjonsbeviset og, dersom det er aktuelt, de attester som ledsager dette bevis. Derfor har det ingen betydning om kvalifikasjonsbeviset alene dokumenterer en utdanning som anses å oppfylle minstekravene i direktivet artikkel 34 nr. 2, og heller ikke om attesten som ikke kan fremlegges, gjelder postgraduate praksis.

135. Når det gjelder spørsmålene om EØS-avtalen artikkel 28 og 31, anser Kongeriket Spania at disse bestemmelsene ikke kan komme til anvendelse.<sup>28</sup>

136. Under ordningen som gjaldt forut for direktivet, hadde søkere som ikke kunne benytte seg av gjensidig godkjenning av yrkeskvalifikasjoner, , rett til en vurdering opp mot de grunnleggende friheter, uten hensyn til om de aktuelle yrkeskvalifikasjoner var underlagt en automatisk godkjenningsordning eller ikke. Etter direktivet kan imidlertid yrkeskvalifikasjoner knyttet til «lovregulerte yrker» som definert i direktivet artikkel 3 nr. 1 bokstav a, kun vurderes etter ordningen fastsatt i avdeling III og ikke noe annet, ikke en gang ved å vise til de grunnleggende friheter.<sup>29</sup>

137. I denne sammenheng bemerker Kongeriket Spania at direktivet artikkel 10 fastsetter at myndighetene i vertsstaten skal gjøre en individuell vurdering av de yrkeskvalifikasjonene søkeren har oppnådd i sin hjemstat.<sup>30</sup> Når det gjelder uttrykket «særlige og unntaksvis årsaker», viser dette ifølge Kongeriket Spania til slike omstendigheter som medfører at en gitt søker ikke innehar en av de formelle kvalifikasjoner oppført i vedlegg V til direktivet. Med hensyn til «lovregulerte yrker» etter direktivet, i en situasjon der søkeren ikke oppgir «særlige og unntaksvis årsaker» for en søknad under den generelle godkjenningsordning, har EU-domstolen lagt til grunn at vertsstaten ikke kan undersøke kvalifikasjonsbevis som innehas, ikke en gang om søkeren ikke innehar de kvalifikasjoner som er nødvendige for å utøve det tilsvarende yrke i sin hjemstat. Å gjøre dette ville være i strid med direktivets formål.<sup>31</sup>

138. I lys av det ovenstående anser Kongeriket Spania at vertsstaten ikke har noen plikt til å undersøke en søknad om godkjenning etter EØS-avtalen artikkel 28 og 31 dersom en søker med utdanning fra en EØS-stat i et yrke med harmoniserte minstekrav til utdanning ikke oppfyller kriteriene for godkjenning etter direktivet artikkel 21 eller 10.

139. Kongeriket Spania gjør gjeldende at det faktum at en søker ikke har attest for postgraduate praksis som hjemstaten har oppført i direktivet vedlegg V nr. 5.3.2 kolonne 4, uansett er avgjørende ettersom dette innebærer at søkeren ikke er fullt ut kvalifisert til å arbeide som selvstendig tannlege. Dette gjelder selv om ikke vertsstaten krever

---

<sup>28</sup> Samme sted, avsnitt 31.

<sup>29</sup> Det vises til dommen i *Angerer*, som omtalt over, avsnitt 43.

<sup>30</sup> Samme sted, avsnitt 24.

<sup>31</sup> Det vises til dommene i *Angerer*, som omtalt over, avsnitt 37, og *Brouillard*, C-298/14, EU:C:2015:652, avsnitt 35 til 45.

postgraduate praksis, og den utdanning søkeren har fullført anses som likeverdig med utdanningen som tilbys i vertsstaten.

140. Kongeriket Spania anmoder EFTA-domstolen ærbødigst om å besvare de forelagte spørsmål på følgende måte:

*Direktiv 2005/36 artikkel 21*

- i. Direktiv 2005/36 artikkel 21 nr. 1 bør tolkes slik at vertsstaten i hvert tilfelle kan kreve at søkeren fremlegger både det aktuelle «kvalifikasjonsbevis» som det vises til i direktivet vedlegg V nr. 5.3.2 kolonne 2, og de angitte «attester» som hjemstaten måtte ha ført opp i kolonne 4 for det aktuelle yrket.*
- ii. Ordningen fastsatt i direktiv 2005/36 avdeling III kapittel III er av en automatisk og ubetinget art som utelukker at en vertsstat kan reise spørsmål ved vurderingen som er gjort av vedkommende myndighet i hjemstaten om å utstede kvalifikasjonsbeviset og, dersom det er aktuelt, de attester som ledsager dette bevis. Derfor har det ingen betydning om kvalifikasjonsbeviset alene dokumenterer en utdanning som anses å oppfylle minstekravene fastsatt i direktivet artikkel 34 nr. 2, og heller ikke om attesten som ikke kan fremlegges, gjelder postgraduate praksis.*

*Rettigheter etter EØS-avtalens hoveddel*

- i. Vertsstaten har ingen plikt til å vurdere en søknad om godkjenning etter EØS-avtalen artikkel 28 og 31 dersom en søker med utdanning fra et medlemsland i et yrke med harmoniserte minstekrav til utdanning ikke oppfyller vilkårene for godkjenning etter direktiv 2005/36 artikkel 21 eller 10.*

*ESA*

141. ESA gjør gjeldende at hovedspørsmålet denne sak reiser, gjelder virkningene i EØS/EFTA-statene av avklaringer og endringer av EUs sekundærrett før disse innlemmes i EØS-avtalen. Etter fast rettspraksis fra EFTA-domstolen har lovgivningsmessig utvikling i EU-søylen ingen formell virkning i EFTA-søylen før den innlemmes i EØS-avtalen. Videre gjør ESA gjeldende at EØS/EFTA-statene ikke har anledning til å vise til slik utvikling til ugunst for enkeltpersoner som utøver rettigheter de er gitt ved rettsakter som er gjennomført i EØS-avtalen på det relevante tidspunkt.

142. ESA innleder med å påpeke at avslag fra en vertsstat på å godkjenne kvalifikasjoner oppnådd i andre EØS-stater, har utgjort en alvorlig praktisk hindring for den frie bevegelighet for arbeidstakere og for etableringsretten. På dette område har EØS-retten



utviklet seg parallelt gjennom rettspraksis og sekundærrett, herunder direktivet som er av særlig relevans i denne sak.<sup>32</sup> Ordningen med gjensidig godkjenning etablerer en presumsjon om at kvalifikasjonene til en søker som har rett til å utøve et lovregulert yrke i én EØS-stat, er tilstrekkelige til at dette yrke kan utøves i andre EØS-stater.<sup>33</sup>

143. Intensiteten i kravene om gjensidig godkjenning øker for de yrker der standarden for utdanningssystemene for yrket er bestemt ved gjensidig avtale mellom EØS-statene. Under disse omstendigheter anvendes faktisk en annen ordning for gjensidig godkjenning hvor gjensidig godkjenning både er automatisk og ubetinget.<sup>34</sup> Tannlegeyrket faller inn under denne kategori.

144. ESA gjør gjeldende at ettersom målet med godkjenningsordningen er at godkjenningen av kvalifikasjoner bør være både automatisk og ubetinget, ville det undergrave ordningen om EØS-statene kunne stille spørsmål ved grunnlaget for en beslutning truffet av vedkommende institusjon i en annen EØS-stat om å tildele diplom.<sup>35</sup> Som en konsekvens av dette – og for å ivareta rettssikkerheten til de begunstigede av godkjenningsplikten – har vertsstaten, så lenge kravene angitt i direktivet er oppfylt, ingen skjønnsfrihet med hensyn til godkjenningen av de aktuelle kvalifikasjoner.

145. På tidspunktet for Lindbergs søknad om godkjenning av sin kvalifikasjon i Norge og for vedtakene om avslag gitt i 2016 og 2017 («det relevante tidspunkt») gjaldt det ifølge ESA en eldre versjon av direktivet som i EØS/EFTA-statene. I denne versjons vedlegg V nr. 5.3.2 var, for Danmarks vedkommende, «Bevis for kandidatuddannelsen i odontologi (cand. odont.)» oppført som dokumentasjon og «Autorisation som tandlæge» som ledsagende attest. Lindberg viste til denne dokumentasjonen i sin søknad om godkjenning.

146. Ifølge ESA er det klart at delegert kommisjonsbeslutning 2016/790, som tilføyde attesten «Tilladelse til selvstendig virke som tandlæge» til listen i direktivet vedlegg V nr. 5.3.2, ble gjennomført i EØS-avtalen om lag tre år etter det relevante tidspunkt. I denne sammenheng påpeker ESA at anmodningen om rådgivende uttalelse synes å være basert på en versjon av vedlegg V til direktivet som først trådte i kraft i EØS-området 13. desember 2019. Imidlertid må Lindbergs situasjon vurderes på grunnlag av EØS-retten slik den gjaldt på det relevante tidspunkt, det vil si i 2016 og 2017.<sup>36</sup> Bestemmelser som ikke er gjennomført i EØS-retten, utgjør ikke et rettslig grunnlag for å avgjøre en sak, verken direkte eller ved analogi.<sup>37</sup>

---

<sup>32</sup> Det vises til dommen i *Vlassopoulou*, som omtalt over, og direktiv 89/48, 92/51 og 99/42.

<sup>33</sup> Det vises til dommen i *Kommisjonen mot Hellas*, C-274/05, EU:C:2008:585, avsnitt 30.

<sup>34</sup> Det vises til dommene i *Tennah-Durez*, C-110/01, EU:C:2003:357, avsnitt 30, 32 og 33, og *Preindl*, som omtalt over, avsnitt 31.

<sup>35</sup> Det vises til dommene i *Tennah-Durez*, som omtalt over, avsnitt 75 og 81.

<sup>36</sup> Det vises til *Merck*, som omtalt over, avsnitt 49.

<sup>37</sup> Det vises til *EFTAs overvåkingsorgan mot Kongeriket Norge*, som omtalt over, avsnitt 55.

147. Oppsummert gjør ESA gjeldende at det er minst fem atskilte, selvstendige grunner til at melding 2008/C 322/03 ikke kan ha vært gjeldende i EFTA-søylen på det relevante tidspunkt. For det første kan ikke meldinger endre regelverksakter. For det andre hadde ikke Kommisjonen myndighet til å endre vedlegg V før direktiv 2013/55 innførte den nye artikkel 21a nr. 4 i direktivet. For det tredje har EØS-komiteen aldri gjennomført melding 2008/C 322/03 i EØS-avtalen. For det fjerde måtte meldingen, for å få noen som helst rettslig virkning, ha blitt offentliggjort i EØS-tillegget til Den europeiske unions tidende, noe den ikke ble. For det femte måtte meldingen, for å kunne påberopes til ugunst for en norsk borger, etter EØS-retten ha blitt offentliggjort på norsk, noe den ikke ble.

148. ESA påpeker at artikkel 21 nr. 7 i den opprinnelige versjon av direktivet som melding 2008/C 322/03 uttrykkelig var basert på, ikke sier noe om noen endring av direktivet. Offentliggjøringen av nylig vedtatte bestemmelser i kommisjonsmeldinger synes å være ment som informasjon til andre nasjonale myndigheter om nylig etablerte eller definerte yrker som nasjonale bestemmelser vedtas for. Dette ville så utløse plikt til å godkjenne de formelle kvalifikasjoner, yrkestitler osv. og tillate personer som innehar disse kvalifikasjonene å påberope seg direktivets bestemmelser til sin fordel. Motsatt, dersom hensikten hadde vært å begrense de typer dokumentasjon eller attester som ville gi innehaveren rett til godkjenning, ville dette ha måttet bli gjort gjennom en regelverksendring som måtte bli offentliggjort i L-serien av Den europeiske unions tidende.

149. ESA sammenligner tilnærmingen som ble brukt i forbindelse med vedlegg V til direktivet, der meldinger kunne bli vedtatt, med tilnærmingen som ble brukt i forbindelse med vedlegg II og III. Kommisjonen ble gitt uttrykkelig myndighet til å endre listene fastsatt i vedlegg II og III. Det var ikke gitt noen slik myndighet for opplysningene i vedlegg V.

150. Etter ESAs syn var for å gjøre det mulig å gjøre endringer i vedlegg V til direktivet og samtidig ivareta rettssikkerheten og overholde EØS-rettens grunnleggende prinsipper at ordningen i artikkel 21 nr. 7 gjennom direktiv 2013/55 ble erstattet med artikkel 21a nr. 4 og Kommisjonen fikk formell myndighet til å endre vedlegg V. Denne ordning ble først anvendt i EØS-sammenheng med virkning fra desember 2019, så den kunne ikke ha hatt noen innvirkning på Lindbergs situasjon på det relevante tidspunkt.

151. ESA gjør gjeldende at den samme konklusjon – at melding 2008/C 322/03 ikke kunne ha hatt en ugunstig virkning på rettigheter avledet av direktivet – underbygges av det faktum at det synes som om meldingen aldri har blitt offentliggjort i det norskspråklige EØS-tillegget til Den europeiske unions tidende. Ifølge ESA kan en rettsakt vedtatt av en EØS-institusjon ikke gjøres gjeldende overfor fysiske og juridiske personer i en EØS-stat før de har hatt mulighet til å gjøre seg kjent med den ved at den har blitt behørig

offentliggjort i Den europeiske unions tidende.<sup>38</sup> ESA viser til prinsippene om rettssikkerhet og likebehandling.<sup>39</sup>

152. I lys av disse hensyn gjør ESA gjeldende at svaret på anmodningen om rådgivende uttalelse bør være at direktivet, i den versjon som ble gjennomført i EØS-avtalen på det relevante tidspunkt, må tolkes slik at EØS-statene med hensyn til adgangen til og utøvelsen av yrkesvirksomhet som tannlege var pålagt å godkjenne kvalifikasjonene til en EØS-borger som hadde oppnådd et «Bevis for kandidatuddannelsen i odontologi (cand.odont.)» og en «Autorisation som tandlæge» i Danmark. De kunne ikke kreve at vedkommende søker også la frem en «Tilladelse til selvstendig virke som tandlæge».

153. For fullstendighets skyld anfører ESA det følgende til de enkelte spørsmål.

154. ESA påpeker at direktivets automatiske godkjenningsordning er formalistisk når den viser til kvalifikasjonsbevis og attester oppført i direktivet vedlegg V nr. 5.3.2, som er en avgjørende og bindende liste over de dokumenter som automatisk skal godkjennes. En søker som søker godkjenning i en annen EØS-stat, må fremlegge kvalifikasjonsbeviset og attestene oppført i vedlegg V nr. 5.3.2 for den stat der han har tilegnet seg de aktuelle kvalifikasjoner. Når disse dokumente kan fremlegges, har vedkommende rett til å få sin kvalifikasjon automatisk og ubetinget godkjent.<sup>40</sup> I denne sammenheng kan uttrykket «der det er hensiktsmessig» i direktivet artikkel 21 nr. 1 andre ledd kun forstås som «dersom slik attest er oppført i vedlegg V nr. 5.3.2» ettersom slike attester ikke finnes i alle stater. En sammenligning med andre språkversjoner bekrefter at «der det er hensiktsmessig» faktisk er ment å bety «dersom slik attest er oppført», i betydningen «eventuelt». ESA viser til den franske versjon med «le cas échéant», tyske «gegebenenfalls», spanske «en su caso», nederlandske «in voorkomend geval», rumenske «după caz», greske «ενδεχομένως» og italienske «eventualmente».

155. Etter ESAs oppfatning er det ikke grunnlag for å si at den formalistiske tilnærming ved direktivets automatiske godkjenningsordning åpner for en skjønnsmessig vurdering av «hensiktsmessighet» på vegne av vertsstaten. Dette ville skapt rettslig usikkerhet ettersom direktivet ikke inneholder noen kriterier for å vurdere hensiktsmessighet, og ville være i strid med målet med den automatiske godkjenningsordningen.

156. Når det gjelder spørsmålet om gjensidig godkjenning på grunnlag av EØS-avtalen artikkel 28 og 31, gjør ESA gjeldende at det i denne sammenheng ikke er nødvendig å vurdere om det er EØS-avtalen artikkel 28, som gjelder arbeidstakere, eller EØS-avtalen artikkel 31, som gjelder selvstendig næringsdrivende, som får anvendelse på Lindberg, ettersom innholdet i de nevnte rettigheter i praksis blir det samme.

---

<sup>38</sup> Det vises til dommene i *Racke*, 98/78, EU:C:1979:14, avsnitt 15, og *Heinrich*, C-345/06, EU:C:2009:140, avsnitt 43 og 63.

<sup>39</sup> Det vises til dommen i *Skoma-Lux*, C-161/06, EU:C:2007:773, avsnitt 38 og 39 og rettspraksis som det vises til der.

<sup>40</sup> Det vises til *Dr A*, som omtalt over, avsnitt 65 til 66.

157. Ifølge ESA er det fast rettspraksis at EØS-statenes plikt til å ta hensyn til all relevant erfaring søkeren har, ikke opphører selv om det er vedtatt direktiver om gjensidig godkjenning av diplomer.<sup>41</sup> Effektiv utøvelse av de grunnleggende friheter som er sikret i EØS-avtalen artikkel 28 og 31 kan bli utilbørlig hindret dersom vedkommende nasjonale myndigheter ser bort fra relevante kunnskaper og kvalifikasjoner som en person som søker om rett til å utøve et yrke som etter nasjonal lovgivning krever besittelse av et diplom eller en yrkeskvalifikasjon, allerede har ervervet.<sup>42</sup>

158. Følgelig, fortsetter ESA, må vertsstater som står overfor situasjoner om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner som ikke er regulert i direktivet, ta hensyn til og gjøre en sammenligning med sine egne krav for å utøve yrket, ved å sammenligne alle diplomer, attester og andre kvalifikasjonsbevis og attester som den berørte person har.<sup>43</sup>

159. ESA gjør gjeldende at i en sak som den foreliggende, der en person som søker om autorisasjon innehar en kvalifikasjon som i det alt vesentlige synes å dekke de samme områder som dem som studeres av norske kandidater som gis adgang til det aktuelle yrket straks de har fullført studiene, må norske myndigheter godtgjøre at det likevel er store nok forskjeller mellom de spesialiserte kunnskapene og ferdigheter som gis ved de respektive kvalifikasjoner til å begrunne et avslag. Videre vil det påhvile de nasjonale myndigheter å undersøke hvilke kompensierende tiltak som ville kunne pålegges for å avhjelpe eventuelle mangler for å overholde forholdsmessighetsprinsippet.

160. ESA gjør gjeldende at EFTA-domstolen bør besvare de forelagte spørsmål på følgende måte:

*Europaparlaments- og rådsdirektiv 2005/36/EF av 7. september 2005 om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner, i den versjon som var gjennomført i EØS-avtalen ved EØS-komiteens beslutning nr. 142/2007 frem til 14. desember 2019, da EØS-komiteens beslutning nr. 303/2019 trådte i kraft, må tolkes slik at EØS-statene hadde plikt til å godkjenne, med henblikk på adgangen til og utøvelsen av yrkesvirksomhet som tannlege, kvalifikasjonene til en EØS-borger som hadde oppnådd et «Bevis for kandidatuddannelsen i odontologi (cand.odont.)» så vel som en «Autorisation som tandlæge» i Danmark, uten å kunne kreve at søkeren også måtte fremlegge en «Tilladelse til selvstendig virke som tandlæge».*

### *Kommisjonen*

161. Kommisjonen innleder med å påpeke at det i Europa finnes to grunnleggende tilnærminger til tannlegeutdanningen. Den første vektlegger innledningsvis hovedsakelig

---

<sup>41</sup> Det vises til dommene i *Vandorou*, som omtalt over, avsnitt 71; *Hocsman*, C-238/98, EU:C:2000:440, avsnitt 23 og 31; *Kommisjonen mot Spania*, C-232/99, EU:C:2002:291, avsnitt 22; og *Morgenbesser*, som omtalt over, avsnitt 58.

<sup>42</sup> Det vises til dommen i *Angerer*, som omtalt over, avsnitt 42.

<sup>43</sup> Det vises til dommene i *Vlassopoulou*, som omtalt over; *Hocsman*, som omtalt over, avsnitt 33 og 40; *Dreessen*, som omtalt over, avsnitt 31; og *Knoors*, 115/78, EU:C:1979:31, avsnitt 24.

teoretisk utdanning, etterfulgt av en periode med praktisk utdanning når den teoretiske del av programmet er fullført. Den andre søker å sette studentene i kontakt med pasienter så tidlig som mulig og parallelt med den teoretiske del av utdanningen. Valg av tilnærming ligger helt og holdent hos den enkelte EØS-stat, og reglene om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner gjelder i samme grad for begge systemer.

162. Etter Kommisjonens oppfatning fremgår det klart av direktivet artikkel 1 at formålet med direktivet er å fastsette regler som en EØS/EFTA-stat som krever bestemte yrkeskvalifikasjoner for adgang til eller utøvelse av et lovregulert yrke på sitt territorium, skal anvende ved godkjenning av yrkeskvalifikasjoner for adgang til og utøvelse av yrket som er oppnådd i en eller flere andre EØS-stater, og som gir innehaveren av disse kvalifikasjoner rett til å utøve dette yrket der. Samme tanke gjentas i direktivet artikkel 4 nr. 1.<sup>44</sup>

163. Kommisjonen gjør gjeldende at godkjenningen av yrkeskvalifikasjoner oppnådd i en annen EØS-stat enn der yrkesutøveren ønsker å praktisere, kan baseres på den generelle ordningen beskrevet i direktivet artikkel 13, eller kan skje automatisk i samsvar med artikkel 21. I begge tilfelle gjelder den for personer som har rett til adgang til og til utøvelse av et bestemt yrke i sin hjemstat.

164. For en rekke yrker, herunder yrket som tannlege, fastsetter direktivet minstekrav til utdanning, slik at det når utdanningen er fullført (uansett i hvilken EØS-stat), gis automatisk adgang til dette yrket. Den generelle ordning for godkjenning overlater det til vertsstaten å undersøke arten av og innholdet i utdanningen en søker har mottatt. I motsetning til den generelle ordningen er det for de yrker der minstekravene til utdanning er harmonisert besittelsen av kvalifikasjonen som i seg selv utgjør et nødvendig og tilstrekkelig grunnlag for adgang til yrket. Vertsstaten har ikke rett til å undersøke hva som ligger bak kvalifikasjonen.

165. Kommisjonen gjør videre gjeldende at automatisk godkjenning baserer seg både på et materielt (oppfyllelse av minstekravene til utdanning) og et formelt (dokumenter oppført i vedlegg V til direktivet) krav, og begge er avgjørende. Det materielle kravet er verifisert når en bestemt kvalifikasjon meldes til oppføring på listene i vedlegg V. Det formelle krav er basert på den gjensidige tillit til vedkommende myndigheter som ligger til grunn for direktivets rettslige ramme.<sup>45</sup> Etter direktivet artikkel 21 nr. 1 andre ledd må et dokument «være utstedt av vedkommende organer i EØS-statene for å utgjøre et «kvalifikasjonsbevis», og der det er hensiktsmessig være ledsaget av attestene i nr. [...] 5.3.2 [...] i vedlegg V». Kommisjonen anser to momenter som viktige i denne sammenheng.

---

<sup>44</sup> Det vises til dommen i *Angerer*, som omtalt over, avsnitt 36.

<sup>45</sup> Det vises til dommen i *Preindl*, som omtalt over, avsnitt 31.

166. For det første defineres «kvalifikasjonsbevis» i direktivet artikkel 3 nr. 1 bokstav c som dokumentasjon som dokumenterer «bestått yrkesrettet opplæring». Denne definisjon forklares ved at direktivet gjelder yrkeskvalifikasjoner (i motsetning til akademiske kvalifikasjoner), og søker å dekke personer som er kvalifiserte yrkesutøvere i sin hjemstat.

167. For det andre kan de krav som er meldt av en EØS-stat som nødvendige for dette formål, gå utover besittelsen av et universitetsdiplom i den forstand at andre «attester» kan måtte fremlegges. Strukturen i tabellene i vedlegg V til direktivet gjenspeiler behovet dette for å ta hensyn til ulike typer dokumentasjon, der kolonne 4 gir anledning til å føre opp eventuelle tilleggskrav.

168. Der kolonne 4 inneholder tilleggskrav, utgjør disse en vesentlig del av de trinn som må fullføres for å få full adgang til det aktuelle yrke. I denne sammenheng gjør Kommisjonen gjeldende at det ikke er grunnlag for et argument som søker å innføre et element av skjønn eller en individuell vurdering i analysen.

169. Etter Kommisjonens syn er bruken av uttrykket «der det er hensiktsmessig» i direktivet artikkel 21 nr. 1 andre ledd kun ment å gjenspeile forskjellene i tilnærmingen til utdanning i de ulike EØS-stater. For en del stater vil kvalifikasjonen oppført i andre kolonne være tilstrekkelig, mens det for andre må fullføres ytterligere trinn. Måten disse trinn dokumenteres på er ført opp i kolonne 4 og må ledsage beviset på den akademiske kvalifikasjon angitt i kolonne 2. Når en EØS-stat krever tilleggsattester som et vilkår for adgang til et gitt yrke, er disse attester oppført i vedlegg V til direktivet. De utgjør en integrert del av den dokumentasjon som en person som søker automatisk godkjenning av sine kvalifikasjoner i en annen EØS-stat må legge frem som grunnlag. På denne bakgrunn er det ifølge Kommisjonen ikke nødvendig å besvare den andre del av det første spørsmål den anmodende domstol har stilt.

170. Kommisjonen påpeker at Danmark har meldt cand.odont.-diplomet som den yrkeskvalifikasjon som oppfyller minstekravet til utdanning fastsatt i direktivet artikkel 34. Danmark har også oppgitt ytterligere to attester som påkrevd for å bli fullt kvalifisert som tannlege i Danmark, nemlig *Autorisation som tandlæge, udstedt af Sundhedsstyrelsen* og *Tilladelse til selvstændig virke som tandlæge*, som er oppført i direktivet vedlegg V nr. 5.3.2 kolonne 4. Lindberg er i besittelse av kvalifikasjonen oppført i kolonne 2 (cand.odont. fra Aarhus Universitet – som oppfyller alle krav fastsatt i direktivet artikkel 34). Hun har mottatt *Autorisation som tandlæge, udstedt af Sundhedsstyrelsen* (attesten som gir henne autorisasjon til å begynne å praktisere under tilsyn av en kvalifisert tannlege). Hun er imidlertid ikke i besittelse av *Tilladelse til selvstændig virke som tandlæge* (attesten som bekrefter at hun har fullført praksis under tilsyn av en kvalifisert tannlege). Med andre ord betraktes hun ikke ennå som en fullt kvalifisert yrkesutøver, og omfattes derfor ikke av

direktivet.<sup>46</sup> Følgelig kan det ikke være spørsmål om anvendelse av verken den generelle ordning eller noen ervervede rettigheter.

171. Når det gjelder rettigheter etter hoveddelen i EØS-avtalen, gjør Kommisjonen gjeldende at EØS-statene må ta behørig hensyn til diplomer, attester og andre kvalifikasjonsbevis som er oppnådd i en annen EØS-stat, og at de må overholde sine forpliktelser med hensyn til gjensidig godkjenning av yrkeskvalifikasjoner når de behandler en søknad om autorisasjon til å utøve et yrke. Dette gjelder også i tilfelle der det er vedtatt sekundærrett i forbindelse med det aktuelle fagfelt, og der den berørte person, selv om han er i besittelse av et diplom på et felt der det er vedtatt et direktiv om gjensidig godkjenning, ikke er i stand til å benytte ordningen for automatisk godkjenning som ligger i direktivet, ettersom han ikke oppfyller vilkårene for at det kommer til anvendelse.<sup>47</sup>

172. Ifølge Kommisjonen må vedkommende nasjonale myndigheter, for å overholde EØS-avtalen artikkel 28 og 31, tillate søkeren å godtgjøre kunnskapen han har ervervet. Imidlertid kan en EØS-stat ved behandling av søknaden ta hensyn til objektive forskjeller i den rettslige ramme som gjelder for det aktuelle yrket i hjemstaten. Særlig kan nasjonale myndigheter vurdere om søkerens kunnskap og erfaring er tilstrekkelig målt opp mot det som kreves for adgang til det aktuelle yrke på dens territorium.<sup>48</sup>

173. Kommisjonen gjør gjeldende at når det søkes godkjenning etter EØS-avtalen artikkel 28 og 31, er det ikke tilstrekkelig å godtgjøre at utdanningen oppfyller kravene fastsatt i direktivet artikkel 34. Vertsstaten har snarere rett til å undersøke hva som ligger bak kvalifikasjonen, undersøke hva utdanningen konkret inneholder og anvende sin egen (muligens høyere) standard. Dette kan for eksempel gjøres gjennom kompensierende tiltak. Dersom og i den utstrekning kunnskapen og utdanningen som dokumenteres ved den utenlandske kvalifikasjon, tilsvarer det som kreves i vertsstaten, må vedkommende myndigheter i den staten anerkjenne dette faktum og treffe en tilsvarende beslutning.

174. Kommisjonen foreslår følgende svar på spørsmålene fra den anmodende domstol:

*1. Direktiv 2005/36/EF artikkel 21 nr. 1 må tolkes slik at for å kunne dra nytte av den automatiske godkjenning som er fastsatt i nevnte bestemmelse, må søkeren være i besittelse av en av attestene oppført i direktivet vedlegg V nr. 5.3.2 kolonne 4, så vel som det kvalifikasjonsbevis som er angitt i kolonne 2 i samme nummer, selv om utdanningen som er tatt for å oppnå den formelle kvalifikasjon oppført i kolonne 2 alene oppfyller minstekravene til utdanning fastsatt i direktivet artikkel 34.*

---

<sup>46</sup> Det vises til dommen i *Morgenbesser*, som omtalt over, avsnitt 45.

<sup>47</sup> Det vises til dommen i *Dreessen*, som omtalt over, og rettspraksis som det vises til der.

<sup>48</sup> Det vises til dommen i *Morgenbesser*, som omtalt over, avsnitt 57.

*2. EØS-avtalen artikkel 28 og 31 må tolkes slik at vertsstaten har en plikt til å foreta en individuell vurdering av den kunnskap og utdanning som dokumenteres av søkeren, og innvilge søkeren adgang til det aktuelle yrket dersom man kommer til at denne kunnskapen og utdanningen tilsvarer gjeldende krav i vertsstaten for adgang til og utøvelse av dette yrket. Det faktum at søkeren ikke er i besittelse av en bestemt attest eller i sin hjemstat ikke har rett til full adgang til det aktuelle yrket, er ikke relevant for denne vurderingen.*

Per Christiansen  
Saksforberedende dommer