



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

M. SZPUNAR

fremSAT den 10. marts 2022¹

Sag C-577/20

A

proceddeltager

Sosiaali- ja terveystoimien lupa- ja valvontavirasto

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Korkein hallinto-oikeus (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Finland))

»Præjudiciel forelæggelse – fri bevægelighed for personer og tjenesteydelser – anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer – betingelser for at få adgang til titlen psykoterapeut på baggrund af et eksamensbevis i psykoterapi udstedt i en anden medlemsstat – vurdering af spørgsmålet om ligestilling af den omhandlede uddannelse«

I. Indledning

1. Direktiv 2005/36/EF² om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer er en hjørnesten i det indre markeds opbygning, idet det giver medlemsstaternes statsborgere mulighed for at udøve et erhverv i en anden medlemsstat end den, hvor de har erhvervet deres erhvervsmæssige kvalifikationer. Det konkretiserer således traktatens bestemmelser om personers etableringsfrihed.

2. Det er ligeledes i centrum for den foreliggende sag, som giver Domstolen lejlighed til at klarlægge rammerne for dets anvendelse.

¹ – Originalsprog: fransk.

² – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 7.9.2005 om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer (EUT 2005, L 255, s. 22), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/55/EU af 20.11.2013 (EUT 2013, L 354, s. 132) (herefter »direktiv 2005/36«).

II. Retsforskrifter

A. EU-retten

3. 1., 3., 6., 11. og 17. betragtning til direktiv 2005/36 har følgende ordlyd:

»(1) I henhold til traktatens artikel 3, stk. 1, litra c), er fjernelse af hindringerne for den frie bevægelighed for personer og tjenesteydelser et af Fællesskabets mål. Dette indebærer for medlemsstaternes statsborgere, at de bl.a. har ret til at udøve et erhverv som selvstændig eller lønmodtager i en anden medlemsstat end den, hvor de har erhvervet deres erhvervsmæssige kvalifikationer. Endvidere skal der i henhold til traktatens artikel 47, stk. 1, udstedes direktiver om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser.

[...]

(3) Den garanti, som dette direktiv giver personer, der har erhvervet deres erhvervsmæssige kvalifikationer i en medlemsstat, for i en anden medlemsstat at kunne få adgang til samme erhverv og for at kunne udøve det med samme rettigheder som den anden medlemsstats statsborgere, er ikke til hinder for, at den migrerende erhvervsudøver skal opfylde eventuelle ikke-diskriminerende betingelser for erhvervsudøvelsen, som denne anden medlemsstat pålægger, forudsat at betingelserne er objektivt begrundede og er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

[...]

(6) Udveksling af tjenesteydelser må lattes under fuld hensyntagen til den offentlige sundhed og sikkerhed og beskyttelse af forbrugeren. Der bør derfor fastsættes særlige bestemmelser for regulerede erhverv, der har konsekvenser for den offentlige sundhed eller sikkerhed, og hvis udøvere midlertidigt eller lejlighedsvis udfører grænseoverskridende tjenesteydelser.

[...]

(11) For erhverv, der er omfattet af den generelle ordning for anerkendelse af uddannelsesbeviser, i det følgende benævnt »den generelle ordning«, bør medlemsstaterne fortsat kunne fastsætte minimumskvalifikationsniveauet med henblik på at sikre kvaliteten af de ydelser, der leveres på deres områder. I henhold til traktatens artikel 10, 39 og 43 bør de dog ikke pålægge en EF-statsborger at erhverve kvalifikationer, som de normalt fastsætter ved at henvise til eksamensbeviser udstedt i deres eget nationale uddannelsessystem, hvis den pågældende allerede har erhvervet alle eller en del af disse kvalifikationer i en anden medlemsstat. Det bør derfor bestemmes, at de værtsmedlemsstater, i hvilke et bestemt erhverv er lovreguleret, skal tage hensyn til de kvalifikationer, der er erhvervet i en anden medlemsstat, og vurdere, om de svarer til de kvalifikationer, som landet selv kræver. Denne generelle ordning for anerkendelse er imidlertid ikke til hinder for, at en medlemsstat kan stille specifikke krav til enhver person, der udøver et erhverv i den pågældende medlemsstat, som er begrundet i anvendelsen af faglige regler, der er berettiget af hensyn til almenhedens interesse. Disse regler vedrører f.eks. erhvervets organisation, faglige standarder, herunder vedrørende etik, kontrol og ansvar. Endelig sigtes der med dette

direktiv ikke mod indgreb i medlemsstaternes berettigede interesse i at forhindre, at nogle af deres borgere gennem misbrug søger at unddrage sig deres nationale lovgivning på erhvervsområdet.

[...]

- (17) For at tage højde for alle situationer, hvor der endnu ikke er nogen bestemmelser om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer, bør den generelle ordning også omfatte tilfælde, som ikke er dækket af en særlig ordning, enten fordi det pågældende erhverv ikke er omfattet af en af disse ordninger, eller fordi ansøgeren, selv om erhvervet er omfattet af en sådan særlig ordning, af en særlig og usædvanlig årsag ikke opfylder betingelserne for at falde ind under den.«

4. Direktivets artikel 1 med overskriften »Formål« bestemmer:

»I dette direktiv fastsættes de regler, hvorefter en medlemsstat, der på sit område kræver bestemte erhvervsmæssige kvalifikationer for adgang til eller udøvelse af et lovreguleret erhverv (i det følgende benævnt »værtstatsmedlemsstaten«), anerkender de erhvervsmæssige kvalifikationer, der er opnået i en eller flere andre medlemsstater (i det følgende benævnt »hjemlandet«), og som giver indehaveren af de pågældende kvalifikationer ret til dér at udøve det samme erhverv, med henblik på adgang til og udøvelse af det pågældende erhverv.

I dette direktiv fastsættes endvidere regler for delvis adgang til et lovreguleret erhverv og anerkendelse af praktikophold gennemført i en anden medlemsstat.«

5. Nævnte direktivs artikel 2 med overskriften »Anvendelsesområde« fastsætter i stk. 1:

»Dette direktiv gælder for enhver statsborger i en medlemsstat, der ønsker at udøve et lovreguleret erhverv som selvstændig eller som arbejdstager, herunder udøvere af et liberalt erhverv, i en anden medlemsstat end den, hvor han har opnået sine erhvervsmæssige kvalifikationer.

[...]«

6. Samme direktivs artikel 3 med overskriften »Definitioner« bestemmer i stk. 1:

»I dette direktiv forstås ved:

- a) »lovreguleret erhverv«: en eller flere former for erhvervsmæssig virksomhed under ét, når der enten direkte eller indirekte ifølge love eller administrative bestemmelser kræves bestemte erhvervsmæssige kvalifikationer for adgang hertil eller udøvelse eller en form for udøvelse heraf; især vil anvendelsen af en faglig titel, der ifølge love eller administrative bestemmelser er begrænset til en person, der er i besiddelse af en bestemt erhvervsmæssig kvalifikation, være en form for udøvelse. Såfremt første punktum i denne definition ikke finder anvendelse, sidestilles erhverv omhandlet i stk. 2 med et lovreguleret erhverv
- b) »erhvervsmæssige kvalifikationer«: kvalifikationer, som er attesteret ved et uddannelsesbevis, et kursusbevis som omhandlet i artikel 11, litra a), nr. i), og/eller erhvervserfaring

- c) »uddannelsesbevis«: eksamensbeviser, certifikater og andre beviser for en erhvervskompetencegivende uddannelse, der overvejende har fundet sted i Fællesskabet, udstedt af en myndighed udpeget i overensstemmelse med love eller administrative bestemmelser i vedkommende medlemsstat. Såfremt første punktum i denne definition ikke finder anvendelse, sidestilles et uddannelsesbevis efter stk. 3 med et uddannelsesbevis
- d) »kompetente myndigheder«: alle myndigheder eller organer, der af en medlemsstat er særligt bemyndiget til at udstede og modtage uddannelsesbeviser og andre dokumenter eller oplysninger og til at modtage ansøgninger og træffe de i dette direktiv omhandlede afgørelser
- e) »lovreguleret uddannelse«: enhver uddannelse, som er specifikt rettet mod udøvelse af et bestemt erhverv, og som består af et uddannelsesforløb, om fornødent suppleret med en erhvervsuddannelse, en praktisk uddannelse eller erhvervspraktik.

Erhvervsuddannelsens, den praktiske uddannelses og erhvervspraktikkens struktur og niveau fastlægges ved den pågældende medlemsstats love og administrative bestemmelser eller kontrolleres eller godkendes af den myndighed, der er udpeget med henblik herpå

[...]«

7. Artikel 4 i direktiv 2005/36 med overskriften »Anerkendelsens virkninger« fastsætter:

»1. Værtsmedlemsstatens anerkendelse af de erhvervmæssige kvalifikationer giver de begunstigede adgang til i denne medlemsstat at optage det erhverv, som vedkommende er kvalificeret til i hjemlandet, og til at udøve det på samme vilkår som landets egne statsborgere.

2. Med henblik på dette direktiv er det erhverv, som ansøgeren ønsker at udøve i værtsmedlemsstaten, det samme som det, han er kvalificeret til i hjemlandet, hvis det omfatter sammenlignelige former for virksomhed.

[...]«

8. Direktivets artikel 13 med overskriften »Betingelser for anerkendelse« fastsætter:

»1. Når der i en værtsmedlemsstat kræves bestemte erhvervmæssige kvalifikationer for adgang til eller udøvelse af et lovreguleret erhverv, skal denne medlemsstats kompetente myndighed give ansøgeren mulighed for at få adgang til dette erhverv og udøve det på samme vilkår som dem, der gælder for landets egne statsborgere, hvis vedkommende er i besiddelse af det kursus- eller uddannelsesbevis, jf. artikel 11, som i en anden medlemsstat kræves som betingelse for at få adgang til eller for at udøve det samme erhverv.

Kursus- og uddannelsesbeviser skal være udstedt af en kompetent myndighed i en medlemsstat, der er udpeget i overensstemmelse med denne medlemsstats love eller administrative bestemmelser.

2. Tilladelse til adgang til eller udøvelse af erhvervet som beskrevet i stk. 1, skal også gives til ansøgere, der har udøvet det pågældende erhverv på fuldtidsbasis i et år eller i en tilsvarende samlet varighed på deltidsbasis i løbet af de foregående ti år i en anden medlemsstat, hvor dette

erhverv ikke er lovreguleret, og som er i besiddelse af et eller flere kursus- eller uddannelsesbeviser, som er udstedt i en anden medlemsstat, hvor dette erhverv ikke er lovreguleret.

Kursus- eller uddannelsesbeviserne skal opfylde følgende betingelser:

- a) de er udstedt af en kompetent myndighed i en medlemsstat, der er udpeget i overensstemmelse med denne medlemsstats love eller administrative bestemmelser
- b) de attesterer, at indehaveren er forberedt til at udøve det pågældende erhverv.

Den i første afsnit omhandlede etårige erhvervsmæssige erfaring kan imidlertid ikke kræves, hvis det uddannelsesbevis, som ansøgeren besidder, attesterer lovreguleret uddannelse.

[...]«

B. Finsk ret

1. Loven om sundhedsprofessionelle

9. I henhold til § 2, stk. 1, nr. 2, i laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä (559/1994), ammattihenkilölaki (lov om sundhedsprofessionelle (559/1994)) i den affattelse, der finder anvendelse på omstændighederne i hovedsagen, forstås ved en »sundhedsprofessionel« bl.a. en person, som i medfør af denne lov har ret til at anvende en faglig titel for en sundhedsprofessionel, som er reguleret ved regeringens forordning (sundhedsprofessionel med beskyttet faglig titel). I henhold til samme lovs § 2, stk. 2, har en autoriseret eller godkendt sundhedsprofessionel henholdsvis en sundhedsprofessionel med beskyttet faglig titel ret til at arbejde inden for det pågældende erhverv og anvende den pågældende faglige titel. Andre personer, der har tilstrækkelig uddannelse, erfaring og tilstrækkelige faglige færdigheder, kan også arbejde i et erhverv som sundhedsprofessionel med beskyttet faglig titel.

10. I henhold til § 3a, stk. 3, i loven om sundhedsprofessionelle fungerer Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (herefter »Valvira«) med hensyn til sundhedsprofessionelle som kompetent myndighed som omhandlet i direktiv 2005/36/EF og i laki ammattipätevyden tunnustamisesta (1384/2015) (lov om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer (1384/2015)).

11. I henhold til § 5, stk. 2, i loven om sundhedsprofessionelle har en person, som har gennemført en uddannelse til et erhverv, der er reguleret ved regeringens forordning, ret til at anvende den pågældende faglige titel.

2. Forordningen om sundhedsprofessionelle

12. I henhold til § 1 i asetus terveydenhuollon ammattihenkilöistä (564/1994) (forordning om sundhedsprofessionelle (564/1994)) i den affattelse, der finder anvendelse i den foreliggende sag, er bl.a. »psykoterapeut« en beskyttet faglig titel for sundhedsprofessionelle som omhandlet i § 2, stk. 1, nr. 2, i loven om sundhedsprofessionelle.

13. I henhold til denne forordnings § 2a, stk. 1, er det en betingelse for at anvende den beskyttede faglige titel »psykoterapeut«, at den pågældende person har gennemført en psykoterapeutuddannelse, der er tilrettelagt af et universitet henholdsvis af et universitet i samarbejde med en anden uddannelsesinstitution.

3. Loven om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer

14. I henhold til § 6, stk. 1, i loven om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer beror anerkendelsen af erhvervsmæssige kvalifikationer på et kvalifikationsbevis, et individuelt uddannelsesbevis eller en kombination af dokumenter af denne art, som en kompetent myndighed i en anden medlemsstat har udstedt. Det er en betingelse for anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer, at en person i dennes hjemland har ret til at arbejde i det erhverv, til hvis udøvelse vedkommende ansøger om en afgørelse om anerkendelse af de erhvervsmæssige kvalifikationer.

15. I henhold til denne lovs § 6, stk. 2, gælder en anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer også for ansøgere, som i løbet af de seneste ti år har udøvet deres erhverv på fuldtidsbasis i et år henholdsvis på deltidsbasis i en tilsvarende periode i en anden medlemsstat, hvor det pågældende erhverv ikke er lovreguleret, og som er i besiddelse af et eller flere kursus- eller uddannelsesbeviser. Disse dokumenter skal attestere, at indehaveren har de fornødne kompetencer til at udøve det pågældende erhverv. Den etårige erhvervsmæssige erfaring kræves imidlertid ikke, hvis de uddannelsesbeviser, som ansøgeren besidder, attesterer lovreguleret erhvervsmæssig uddannelse.

III. De faktiske omstændigheder, der ligger til grund for tvisten i hovedsagen, de præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne ved Domstolen

16. A gennemførte i Finland, på finsk, en uddannelse tilrettelagt af Helsingin Psykoterapiinstituutti Oy (herefter »HPI«), et finsk aktieselskab, der driver virksomhed i Finland, i samarbejde med University of West England, Bristol (det vestengelske universitet, Bristol, Det Forenede Kongerige, herefter »UWE«).

17. Efter at have fået sit eksamensbevis i psykoterapi, som blev udstedt af UWE den 27. november 2017, indgav A en ansøgning til Valvira om ret til at anvende den beskyttede faglige titel psykoterapeut, som er en beskyttet titel i henhold til de gældende nationale bestemmelser.

18. I løbet af 2017 blev Valvira kontaktet af tidligere studerende på denne uddannelse, som gav udtryk for deres bekymringer med hensyn til adskillige mangler i uddannelsens faktiske indhold og praktiske gennemførelse i forhold til de fastsatte mål. Valvira kontaktede selv andre personer, som havde gået på uddannelsen, og som havde tilsvarende erfaringer.

19. Ved afgørelse af 29. juni 2018 gav Valvira afslag på A's ansøgning om at få ret til at anvende den beskyttede faglige titel psykoterapeut, i det væsentlige med den begrundelse, at A ikke havde givet Valvira tilstrækkelige oplysninger om uddannelsens indhold.

20. Ved afgørelse af 10. september 2018 afviste Valvira også A's klage, idet myndigheden fandt, at A havde gennemført den omhandlede uddannelse i et udenlandsk uddannelsessystem, og at den ikke havde kunnet opnå sikkerhed for, at uddannelsen var tilrettelagt på en sådan måde, at den opfyldte de krav, der i Finland stilles til en psykoterapiuddannelse.

21. A anlagde søgsmål i første instans til prøvelse af denne afgørelse ved Helsingin hallinto-oikeus (forvaltningsdomstolen i Helsinki, Finland), men fik ved dom af 25. april 2019 ikke medhold. Forvaltningsdomstolen var af den opfattelse, at den omhandlede uddannelse uanset den omstændighed, at den reelt var blevet afholdt i Finland, på finsk, skulle anses for at være gennemført i Det Forenede Kongerige. Bestemmelserne i den generelle ordning for anerkendelse af uddannelsesbeviser, som er fastlagt ved direktiv 2005/36, krævede ikke, at ansøgningen skulle imødekommes, eftersom A hverken havde udøvet erhvervet som psykoterapeut i Det Forenede Kongerige, hvor uddannelsen til og erhvervet som psykoterapeut ikke er lovreguleret, eller i en anden medlemsstat, som har en tilsvarende ordning.

22. Helsingin hallinto-oikeus (forvaltningsdomstolen i Helsinki) anså det for godtgjort, at den pågældende uddannelse havde opvist væsentlige mangler og forskelle i forhold til den finske psykoterapiuddannelse. Ifølge forvaltningsdomstolen kunne Valvira derfor med rette fastslå, at A ikke havde godtgjort, at hans viden og kvalifikationer svarede til den viden og de kvalifikationer, som en person, der har gennemgået en finsk psykoterapiuddannelse, er i besiddelse af.

23. I sin appel af denne dom ved den forelæggende ret har A gjort gældende, at uddannelsen skal anses for at være gennemført i Finland, og at UWE som kompetent myndighed har erklæret, at uddannelsen er i overensstemmelse med den finske forordning om sundhedsprofessionelle. Uddannelsen skal derfor anerkendes som en uddannelse, der giver ham ret til at anvende den beskyttede faglige titel psykoterapeut i Finland.

24. Ifølge A skal uddannelsens ligestilling, såfremt uddannelsen ikke anerkendes som værende gennemført i Finland, vurderes på grundlag af de dokumenter vedrørende kursuskataloget og kvaliteten af det fastlagte uddannelsesprogram, som er blevet fremsendt af A og uddannelsesinstitutionerne. Valvira har ikke foretaget en sådan vurdering, men har derimod støttet sig på anonyme breve, et resposum indhentet fra et universitet, der er konkurrent til UWE, og samtaler, som Valvira selv har forestået. Loyalitetsprincippet i EU-retten kræver imidlertid, at Valvira ikke sætter spørgsmålstegn ved indholdet af et dokument udstedt af UWE, som er kompetent myndighed i en anden medlemsstat.

25. Valvira er af den opfattelse, at en psykoterapiuddannelse, der er gennemført i en anden medlemsstat, skal sammenlignes med den, der gennemføres på de finske universiteter. Ifølge Valvira opfylder A's uddannelse ikke de indholdsmæssige og kvalitative krav, der stilles i Finland, og den kan således ikke give ret til dér at anvende den beskyttede faglige titel psykoterapeut. Valvira har endvidere fastslået, at man i reglen anerkender udstedte certifikater og oplysninger om indholdet og den praktiske gennemførelse af de udbudte uddannelser fra universiteter og andre uddannelsesinstitutioner i andre medlemsstater og ikke undersøger disse ud over, hvad der er nødvendigt med henblik på at afklare, om der er forskelle mellem den gennemførte uddannelse og den finske uddannelse.

26. Den forelæggende ret har præciseret, at den allerede i en anden sag har fastslået, at den i hovedsagen omhandlede uddannelse ikke kan anses for en »uddannelse, der er gennemført i Finland« som omhandlet i § 5 i loven om sundhedsprofessionelle.

27. Denne ret har anført, at i Finland er erhvervet som psykoterapeut et lovreguleret erhverv som omhandlet i artikel 3, stk. 1, litra a), i direktiv 2005/36, eftersom retten til at anvende den pågældende faglige titel kun tilkommer en person, der opfylder kravene om erhvervsmæssige kvalifikationer i gældende finsk lovgivning. Erhvervet som psykoterapeut er underlagt den

generelle ordning for anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer, der navnlig er fastsat i dette direktivs artikel 10-14. Da erhvervet som og uddannelsen til psykoterapeut ikke er lovreguleret i Det Forenede Kongerige, finder direktivets artikel 13, stk. 2, anvendelse.

28. Den forelæggende ret har gjort gældende, at eftersom A ikke har udøvet erhvervet som psykoterapeut i en anden medlemsstat, hvor dette erhverv ikke er lovreguleret, har han på grundlag af bestemmelserne i direktiv 2005/36 ikke ret til at optage det lovregulerede erhverv.

29. Denne ret er i tvivl om, hvorvidt den omhandlede situation uanset direktivets bestemmelser også skal vurderes i lyset af de grundlæggende friheder, der er sikret ved artikel 45 TEUF og 49 TEUF, og Domstolens praksis i denne forbindelse. Såfremt der skal tages hensyn til de grundlæggende friheder, skal der ifølge den forelæggende ret tages stilling til, hvilken betydning den pågældendes eksamensbevis skal tillægges. I denne forbindelse skal der også tages stilling til, om den kompetente myndighed i værtsmedlemsstaten for at opnå sikkerhed for, at det udenlandske certifikat attesterer, at indehaveren heraf har de samme eller i det mindste tilsvarende kundskaber og kvalifikationer, som et nationalt certifikat attesterer, ligeledes kan støtte sig på andre oplysninger, som den har indhentet om gennemførelsen af den pågældende uddannelse, eller om myndigheden også under de særlige omstændigheder i den foreliggende sag skal holde sig til de oplysninger, som et universitet i en anden medlemsstat har givet herom.

30. Under disse omstændigheder har Korkein hallinto-oikeus (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Finland) besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Skal de grundlæggende friheder, som er sikret ved [traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde] og direktiv 2005/36/EF, fortolkes således, at den kompetente myndighed i værtsmedlemsstaten skal vurdere, hvorvidt en ansøger har ret til at udøve et lovreguleret erhverv, på grundlag af artikel 45 TEUF og 49 TEUF og retspraksis i denne forbindelse (navnlig dom af 7.5.1991, C-340/89, EU:C:1991:193, Vlassopoulou, og dom af 6.10.2015, C-298/14, EU:C:2015:652, Brouillard), selv om betingelserne for udøvelsen af et lovreguleret erhverv, hvorunder værtsmedlemsstaten skal give en ansøger, som har et uddannelsesbevis fra en anden stat, hvor erhvervet ikke er lovreguleret, tilladelse til at udøve erhvervet, må anses for at være harmoniseret i artikel 13, stk. 2, i direktiv 2005/36/EF, idet ansøgeren imidlertid ikke opfylder det krav til udøvelsen af erhvervet, der er fastsat i den nævnte bestemmelse i direktivet?
- 2) Såfremt det første præjudicielle spørgsmål besvares bekræftende: Er EU-retten – henset til bemærkningerne i sag C-298/14, EU:C:2015:652, Brouillard (dommens præmis 55), om de eneste kriterier for vurderingen af, om certifikater er ligeværdige – til hinder for, at den kompetente myndighed i værtsmedlemsstaten i en situation som den i sagen omhandlede til støtte for sin vurdering af en uddannelses ligeværdighed også inddrager andre oplysninger om uddannelsens nærmere indhold og måden, hvorpå den gennemføres, end oplysningerne fra uddannelsesinstitutionen eller myndighederne i den anden medlemsstat?«

31. Der er indgivet skriftlige indlæg af A, Valvira, den finske, den franske, den nederlandske og den norske regering samt af Europa-Kommissionen. Med undtagelse af den nederlandske regering deltog de samme parter i retsmødet, der blev afholdt den 2. december 2021.

IV. Bedømmelse

A. Indledende bemærkninger

32. Med sit første præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 45 TEUF og 49 TEUF og artikel 13, stk. 2, i direktiv 2005/36 skal fortolkes således, at en ansøgning om adgang til og udøvelse af et lovreguleret erhverv i en værtsmedlemsstat skal vurderes i lyset af traktatens bestemmelser, når ansøgeren ikke opfylder de betingelser, der er fastsat i artikel 13, stk. 2, i direktiv 2005/36, som tillader en sådan adgang.

33. Med sit andet præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 45 TEUF og 49 TEUF er til hinder for, at den kompetente myndighed i værtsmedlemsstaten støtter sin vurdering af ligestillingen af ansøgerens uddannelse på oplysninger om uddannelsens nærmere indhold og konkrete gennemførelse, når disse oplysninger stammer fra andre kilder end uddannelsesinstitutionen eller de kompetente myndigheder i hjemlandet.

34. Disse to spørgsmål beror på den forudsætning, at A's ansøgning om adgang til at optage erhvervet som psykoterapeut er baseret på erhvervsmæssige kvalifikationer opnået i en anden medlemsstat. Det følger heraf, at A's situation i princippet er omfattet af anvendelsesområdet for bestemmelserne i direktiv 2005/36, og navnlig af direktivets artikel 13, stk. 2, eller, hvis dette ikke er tilfældet, af traktatens bestemmelser om grundlæggende friheder.

35. Den forelæggende ret har anført, at den allerede har fastslået, at den i hovedsagen omhandlede uddannelse ikke kan anses for en uddannelse, der er gennemført i Finland. På grundlag af de faktiske konstateringer, der fremgår af forelæggelsesafgørelsen, kan der imidlertid efter min opfattelse rejses tvivl om, hvorvidt de påberåbte bestemmelser i EU-retten er relevante i en situation som den i hovedsagen omhandlede.

36. Jeg vil derfor komme med nogle indledende bemærkninger om, hvorvidt direktiv 2005/36 og traktatens bestemmelser om etableringsfrihed kan finde anvendelse på den situation, hvor en statsborger i en værtsmedlemsstat har opnået sit eksamensbevis efter at have gennemført en uddannelse, som er tilrettelagt i samarbejde med et universitet i en anden medlemsstat.

37. Direktiv 2005/36 bidrager til fjernelse af hindringerne for den frie bevægelighed for personer og tjenesteydelser i Unionen, idet det giver medlemsstaternes statsborgere mulighed for at udøve et erhverv i en anden medlemsstat end den, hvor de har erhvervet deres kvalifikationer³.

38. I direktiv 2005/36 fastsættes nærmere bestemt de regler, hvorefter en medlemsstat, der på sit område kræver bestemte erhvervsmæssige kvalifikationer for adgang til eller udøvelse af et lovreguleret erhverv, anerkender de erhvervsmæssige kvalifikationer, der er opnået i en eller flere andre medlemsstater, med henblik på adgang til og udøvelse af det pågældende erhverv⁴.

39. Med henblik herpå opstiller afsnit III i direktiv 2005/36 tre forskellige ordninger for anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer, nemlig ordningen for automatisk anerkendelse vedrørende erhverv, hvor mindstekravene til uddannelse er harmoniserede (kapitel III),

³ – Første betragtning til direktiv 2005/36. For en præsentation af direktiv 2005/36 og de anerkendelsesordninger, der er fastsat heri, jf. mit forslag til afgørelse Angerer (C-477/13, EU:C:2014:2338, punkt 19-23).

⁴ – Artikel 1 i direktiv 2005/36.

ordningen for anerkendelse på baggrund af erhvervs erfaring (kapitel II) og den generelle ordning for anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer (kapitel I) for alle erhverv, som ikke er omfattet af bestemmelserne i kapitel II og III⁵.

40. Som fastsat i artikel 2, stk. 1, i direktiv 2005/36 gælder disse bestemmelser for enhver statsborger i en medlemsstat, der ønsker at udøve et lovreguleret erhverv i en *anden* medlemsstat *end den, hvor han har opnået sine erhvervsmæssige kvalifikationer*.

41. Dette element er efter min opfattelse afgørende.

42. Direktiv 2005/36 omhandler således situationer, hvor en person i en medlemsstat har opnået visse erhvervsmæssige kvalifikationer, der kvalificerer den pågældende med henblik på adgang til eller udøvelse af en bestemt virksomhed i samme medlemsstat, og derefter ønsker at få disse kvalifikationer anerkendt i en anden medlemsstat, for at vedkommende kan få adgang til eller udøve et erhverv på samme måde som værtsmedlemsstatens statsborgere.

43. Det drejer sig således om i medlemsstat A at sikre anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer opnået i medlemsstat B med henblik på at give indehaveren af disse erhvervsmæssige kvalifikationer mulighed for frit at etablere sig i medlemsstat A, selv om han i kraft af sit eksamensbevis i teorien skulle udøve et erhverv i medlemsstat B.

44. Situationen i hovedsagen adskiller sig imidlertid fra de situationer, der er omhandlet i direktiv 2005/36.

45. Det eksamensbevis, som sagsøgeren i hovedsagen er indehaver af, blev udstedt, efter at vedkommende afsluttede en uddannelse, der blev gennemført i Finland på denne stats sprog, og som blev udbudt i samarbejde med en institution, der er etableret i denne medlemsstat. Den forelæggende ret har endvidere anført, at det britiske universitet, der udstedte eksamensbeviset, har oplyst, at det har tilrettelagt uddannelsen, således at den opfylder kravene i den finske forordning om sundhedsprofessionelle.

46. På grundlag af disse oplysninger kan det konkluderes, at den udbudte uddannelse udelukkende havde til formål at gøre det muligt at udøve erhvervet som psykoterapeut i Finland. Den omstændighed, at det omhandlede eksamensbevis er udstedt i samarbejde med en institution i en anden medlemsstat, har ingen betydning for den kendsgerning, at hjemlandet og værtsmedlemsstaten i en sådan situation er en og samme medlemsstat. Der var i realiteten ikke tale om, at ansøgeren gjorde brug af sin ret til etableringsfrihed på grundlag af erhvervsmæssige kvalifikationer opnået i en anden medlemsstat end hjemlandet. Under disse omstændigheder er en sådan situation efter min opfattelse ikke omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2005/36, og den kan derfor ikke bedømmes i lyset af direktivets bestemmelser.

47. Det fremgår ligeledes af disse oplysninger, at A's situation som fremlagt af den forelæggende ret ikke frembyder nogen tilknytning til traktatens bestemmelser om de grundlæggende friheder⁶. Den omstændighed alene, at det omhandlede eksamensbevis blev udstedt i samarbejde med et universitet i en anden medlemsstat, godtgør ikke, at der foreligger en tilstrækkelig tilknytning til A's situation, når det er udstedt efter afslutningen af en uddannelse, der blev gennemført i værtsmedlemsstaten og på dennes sprog, og som udelukkende havde til formål at give adgang til

⁵ – For en detaljeret analyse af de forskellige ordninger for anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer i direktiv 2005/36, jf. C. Barnard, *The Substantive Law of the EU. The Four Freedoms*, 6. udg., Oxford University Press, Oxford, 2019, s. 320.

⁶ – Dom af 15.11.2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, præmis 57).

at optage erhvervet som psykoterapeut i Finland. Ud fra A's synspunkt er det udenlandske universitets inddragelse efter min mening rent accessorisk⁷. Under disse omstændigheder kan artikel 45 TEUF og 49 TEUF, som tilsigter at beskytte de personer, der faktisk gør brug af de grundlæggende friheder, ikke tillægge A rettigheder⁸. Sidstnævnte kan ikke påberåbe sig disse i forbindelse med sin ansøgning om adgang til og udøvelse af erhvervet som psykoterapeut.

48. En sådan konklusion betyder ganske vist ikke, at EU-retten ikke er relevant i en situation som den i hovedsagen omhandlede. Den forekommer mig imidlertid udelukkende at være omfattet af bestemmelserne om fri udveksling af tjenesteydelser eller om UWE's frie etableringsret som institution i en medlemsstat, der indgår et samarbejde med en institution i en anden medlemsstat med henblik på at udbyde en uddannelse i sidstnævnte medlemsstat. En eventuel overtrædelse af traktatens bestemmelser om de grundlæggende friheder skal således hovedsageligt undersøges i forhold til det udenlandske universitet.

49. Dette spørgsmål går imidlertid efter min opfattelse videre end de præjudicielle spørgsmål, som den forelæggende ret har forelagt, og kræver en anden analyse, som Domstolen, henset til oplysningerne i forelæggelsesafgørelsen, ikke er i stand til at foretage.

50. De faktiske omstændigheder, der ligger til grund for det andet præjudicielle spørgsmål, viser i øvrigt, at A's situation hverken er omfattet af bestemmelserne i direktiv 2005/36 eller af EUF-traktatens bestemmelser om de grundlæggende friheder. I forbindelse med dette andet præjudicielle spørgsmål drejer det sig nemlig om at afgøre, om Valvira i sin egenskab af kompetent myndighed kunne foretage en nøje undersøgelse af de erhvervsmæssige kvalifikationer, som ansøgeren har påberåbt sig, med henblik på at afgøre, om disse kvalifikationer giver sidstnævnte adgang til erhvervet som psykoterapeut i Finland.

51. Selve den omstændighed, at der anvendes oplysninger om uddannelsens nærmere indhold og konkrete gennemførelse, viser efter min opfattelse, at denne uddannelse, uanset disse forhold, ganske rigtigt i teorien giver adgang til at optage erhvervet som psykoterapeut i Finland. Hvis den gennemførte uddannelse havde et helt andet formål, eller hvis det klart fremgik, at den omhandlede uddannelse var ufuldstændig i henhold til kravene i finsk ret, ville en sådan konstatering være tilstrækkelig til at afslå ansøgningen om adgang til dette erhverv.

52. Det er således kun, fordi uddannelsen faktisk har til formål at uddanne psykoterapeuter i Finland, at Valvira foretager en sådan nøje undersøgelse med henblik på at kontrollere, om uddannelsen i praksis opfylder kravene i finsk ret.

53. Valvira søger således ikke på grundlag af oplysningerne om uddannelsens nærmere indhold og konkrete gennemførelse at undersøge, om en uddannelse udbudt af en institution i en anden medlemsstat kan ligestilles med de uddannelser, der udbydes i Finland, men at kontrollere, om den uddannelse, der udbydes i Finland, opfylder de krav, der stilles i finsk ret, for, at der kan gives adgang til erhvervet som psykoterapeut.

⁷ – Selv om A's situation således ikke har nogen tilknytning til de grundlæggende friheder, kan disse imidlertid være af betydning for de faktiske omstændigheder som beskrevet af den forelæggende ret for så vidt angår situationen for et universitet i en anden medlemsstat. Jf. punkt 48 i dette forslag til afgørelse.

⁸ – Dom af 15.11.2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, præmis 57).

54. Under disse omstændigheder mener jeg, at den omhandlede uddannelse skal anses for en uddannelse, der udbydes i Finland som omhandlet i de EU-retlige bestemmelser, således at A's situation hverken kan bedømmes i lyset af bestemmelserne i direktiv 2005/36 eller i lyset af traktatens bestemmelser om A's etableringsfrihed.

55. På baggrund af ovenstående betragtninger er jeg derfor af den opfattelse, at de præjudicielle spørgsmål skal besvares således, at en ansøgning om adgang til og udøvelse af et erhverv indgivet af en studerende, der har opnået et eksamensbevis, som er udstedt i samarbejde med et universitet i en anden medlemsstat, efter at have afsluttet en uddannelse, der udelukkende blev gennemført i værtsmedlemsstaten og på denne stats sprog med henblik på at udøve det pågældende erhverv i denne stat, ikke kan bedømmes i lyset af direktiv 2005/36 eller artikel 45 TEUF og 49 TEUF.

56. For det tilfælde, at Domstolen måtte være af den opfattelse, at direktiv 2005/36 og bestemmelserne om A's etableringsfrihed finder anvendelse i en situation som den i hovedsagen omhandlede, vil jeg imidlertid gennemgå de præjudicielle spørgsmål.

B. Det første præjudicielle spørgsmål

57. Med sit første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 45 TEUF og 49 TEUF og artikel 13, stk. 2, i direktiv 2005/36 skal fortolkes således, at en ansøgning om adgang til og udøvelse af et lovreguleret erhverv i en værtsmedlemsstat skal vurderes i lyset af traktatens bestemmelser, når ansøgeren ikke opfylder de betingelser, der er fastsat i sidstnævnte bestemmelse, som tillader en sådan adgang.

58. Inden for den generelle ordning, der er fastsat i direktiv 2005/36, opstiller direktivets artikel 13, stk. 2, betingelserne for, at en værtsmedlemsstat tillader adgang til og udøvelse af et lovreguleret erhverv, når ansøgeren er indehaver af et uddannelsesbevis udstedt i en medlemsstat, hvor dette erhverv ikke er lovreguleret.

59. Som den forelæggende ret har anført, er erhvervet som psykoterapeut ikke omfattet af ordningen med automatisk anerkendelse, og det er derfor underlagt bestemmelserne i den generelle ordning. Det fremgår desuden af de retsforskrifter og faktiske omstændigheder, som den forelæggende ret har redegjort for, at erhvervet som psykoterapeut er et lovreguleret erhverv i Finland som omhandlet i direktiv 2005/36 til forskel fra Det Forenede Kongerige, hvor erhvervet ikke er underlagt krav om bestemte erhvervsmæssige kvalifikationer.

60. Det er imidlertid ubestridt, at sagsøgeren i hovedsagen ikke opfylder betingelserne i artikel 13, stk. 2, i direktiv 2005/36. Herefter opstår spørgsmålet, om adgangen til og udøvelsen af erhvervet som psykoterapeut alligevel kan anerkendes på grundlag af de grundlæggende friheder, der er fastsat i EUF-traktaten.

61. Som den franske og den finske regering har gjort gældende, afhænger svaret på dette spørgsmål af den grad af harmonisering, der er foretaget ved direktiv 2005/36. I henhold til fast retspraksis skal enhver national foranstaltning inden for et område, der har været genstand for en udtømmende harmonisering på EU-plan, bedømmes på grundlag af de harmoniserede

bestemmelser og ikke på grundlag af bestemmelser i den primære ret⁹. Denne fortrængning af traktatens bestemmelser til fordel for den afledte retsakt finder dog kun sted, når EU-retsakten regulerer et emne udtømmende¹⁰.

62. Hvis det med andre ord fastslås, at den harmonisering, der er foretaget ved artikel 13, stk. 2, i direktiv 2005/36, er udtømmende, kan en ansøgning om adgang til erhvervet som psykoterapeut i en værtsmedlemsstat på grundlag af erhvervsmæssige kvalifikationer opnået i en anden medlemsstat ikke længere bedømmes på grundlag af den primære ret.

63. A samt den franske og den finske regering støtter dette synspunkt, mens den nederlandske regering og Kommissionen er uenige heri. Den omstændighed, at betingelserne i artikel 13, stk. 2, i direktiv 2005/36 ikke er opfyldt, indebærer efter deres opfattelse ikke, at ansøgningen om adgang til erhvervet som psykoterapeut ikke kan behandles i lyset af traktatens bestemmelser.

64. Jeg deler denne opfattelse. Der er efter min opfattelse ikke foretaget en udtømmende harmonisering ved artikel 13, stk. 2, i direktiv 2005/36, og den omstændighed, at betingelserne i denne bestemmelse ikke er opfyldt, er ikke til hinder for, at en ansøgning om adgang til og udøvelse af et erhverv kan behandles på grundlag af EUF-traktaten.

1. Graden af harmonisering, der er foretaget ved direktiv 2005/36

65. Det følger af Domstolens praksis, at den grad af harmonisering, som et direktivs bestemmelser foretager, skal søges fastlagt under hensyntagen ikke blot til deres ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori de indgår, og til de mål, der forfølges med den ordning, som de udgør en del af¹¹.

66. Domstolen har fastslået, at direktiverne om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser tilsigter at lette den gensidige anerkendelse af eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser gennem udstedelsen af fælles bestemmelser og kriterier¹². Det fremgår endvidere af 40. betragtning til direktiv 2005/36, at målene for dette er »rationalisering, forenkling og forbedring af bestemmelserne om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer« med henblik på at give medlemsstaternes statsborgere mulighed for at udøve et erhverv i en anden medlemsstat end den, hvor de har erhvervet deres erhvervsmæssige kvalifikationer¹³.

67. I dette øjemed giver direktiv 2005/36 personer, der har erhvervet deres erhvervsmæssige kvalifikationer i en medlemsstat, garanti for i en anden medlemsstat at kunne få adgang til samme erhverv og for at kunne udøve det med samme rettigheder som den anden medlemsstats statsborgere¹⁴.

⁹ – Dom af 12.10.1993, Vanacker og Lesage (C-37/92, EU:C:1993:836), af 11.12.2003, Deutscher Apothekerverband (C-322/01, EU:C:2003:664, præmis 64), og af 11.6.2020, KOB (C-206/19, EU:C:2020:463, præmis 30).

¹⁰ – Jf. generaladvokat Cruz Villalóns forslag til afgørelse Kommissionen mod Frankrig (C-216/11, EU:C:2012:819, punkt 35).

¹¹ – Dom af 16.7.2015, UNIC og Uni.co.pel (C-95/14, EU:C:2015:492, præmis 35).

¹² – Dom af 8.7.2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554, præmis 36).

¹³ – Første betragtning til direktiv 2005/36.

¹⁴ – Tredje betragtning til direktiv 2005/36.

68. Disse mål om forenkling og forbedring af anerkendelsen af erhvervsmæssige kvalifikationer, sammenholdt med tanken om en garanti, der sikres ved direktiv 2005/36, viser klart EU-lovgivers ønske om at sikre medlemsstaternes statsborgeres ret til frit at etablere sig i værtsmedlemsstater, når betingelserne i direktiv 2005/36 er opfyldt. Det følger derimod ikke heraf, at erhvervsmæssige kvalifikationer kun kan anerkendes på disse betingelser.

69. I lyset af formålene med direktiv 2005/36 forholder det sig med andre ord således, at selv om anerkendelsen af erhvervsmæssige kvalifikationer lettes på grundlag af dette direktivs bestemmelser, og selv om opfyldelsen af de betingelser, der er fastsat heri, garanterer indehaveren ret til at optage og udøve et erhverv i en anden medlemsstat, kan det ikke heraf udledes, at denne ret kun kan anerkendes i disse tilfælde.

70. Dette fremgår også af ordlyden af artikel 13, stk. 2, i direktiv 2005/36 med titlen »Betingelser for anerkendelse«. Det er nemlig i denne bestemmelse anført, at tilladelse til adgang til eller udøvelse af erhvervet »skal [...] gives« til ansøgere, der opfylder de fastsatte betingelser. En sådan formulering antyder, at værtsmedlemsstaten, når disse betingelser er opfyldt, er forpligtet til at anerkende de pågældende erhvervsmæssige kvalifikationer og give adgang til at optage erhvervet. Artikel 13, stk. 2, i direktiv 2005/36 er således udtryk for den garanti, der er nævnt i betragtningerne til direktiv 2005/36.

71. Det kan imidlertid ikke heraf udledes, at disse betingelser er de eneste, der *kan give* adgang til at optage og udøve et erhverv. De er derimod de eneste betingelser, der *garanterer* adgangen til dette erhverv.

72. En gennemgang af formålene med direktiv 2005/36 og ordlyden af direktivets artikel 13, stk. 2, viser efter min opfattelse, at teksten ikke foretager en udtømmende harmonisering. Selv om artikel 13, stk. 2, i direktiv 2005/36 således opstiller de betingelser, hvorunder medlemsstaterne er forpligtet til at anerkende erhvervsmæssige kvalifikationer opnået i en anden medlemsstat, kan bestemmelsen ikke fortolkes således, at medlemsstaterne systematisk skal nægte adgang til og udøvelse af et erhverv, når disse betingelser ikke er opfyldt.

2. Forholdet mellem direktiv 2005/36 og traktatens bestemmelser

73. Jeg fremhæver, at Domstolen allerede har fastslået, at princippet om de grundlæggende friheder, der er sikret ved EUF-traktaten, ikke kan anses for at miste en del af sin gyldighed som følge af, at der udstedes direktiver om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser. Disse direktiver har nemlig ikke til formål og kan ikke have til følge, at anerkendelsen af sådanne eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser vanskeliggøres i situationer, der ikke er omhandlet i direktiverne¹⁵.

¹⁵ – Dom af 14.9.2000, Hoczman (C-238/98, EU:C:2000:440, præmis 31 og 34), af 22.1.2002, Dreessen (C-31/00, EU:C:2002:35, præmis 25 og 26), af 8.7.2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554, præmis 35 og 36), og af 3.3.2022, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Medicinsk grunduddannelse) (C-634/20, EU:C:2022:149, præmis 37).

74. Jeg skal understrege, at selv om udtrykket »situationer, der ikke er omhandlet« synes at betegne situationer, der ikke er omfattet af anvendelsesområdet for direktiverne om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, er denne retspraksis ikke desto mindre blevet udviklet både i forbindelse med sådanne situationer¹⁶ og i forbindelse med situationer, hvor de betingelser, der er fastsat i disse direktiver, ikke var opfyldt¹⁷.

75. Med andre ord foretager direktiv 2005/36 en harmonisering af betingelserne for anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer i henhold til de i direktivet opstillede betingelser. Det indeholder derimod ingen regler om anerkendelse (eller ikke-anerkendelse) af erhvervsmæssige kvalifikationer i situationer, der ligger uden for direktivets anvendelsesområde, eller hvor de betingelser, der er fastsat i direktiv 2005/36, ikke er opfyldt.

76. Det følger efter min opfattelse heraf, at de grundlæggende friheder, der er sikret ved EUF-traktaten, således kan finde anvendelse på en situation, der er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2005/36, men som ikke opfylder betingelserne i direktivets artikel 13, stk. 2.

77. En sådan fortolkning forekommer mig at blive styrket af Domstolens nyere praksis vedrørende anvendelsen af EUF-traktatens bestemmelser, når direktiv 2005/36 ikke finder anvendelse, for så vidt som ansøgeren, når denne ikke har afsluttet sit studium, ikke er i besiddelse af et uddannelsesbevis, der attesterer vedkommendes erhvervsmæssige kvalifikationer som farmaceut¹⁸, eller når ansøgeren, selv om denne er indehaver af et uddannelsesbevis, ikke fremlægger det certifikat for erfaring, der ledsager uddannelsesbeviset, og som er en betingelse for retten til fuldt ud at udøve virksomhed som læge i hjemlandet¹⁹.

78. Det forekommer mig paradoksalt at tillade, at en ansøgning om adgang kan behandles på grundlag af andre bestemmelser end bestemmelserne i direktiv 2005/36, når ansøgeren ikke er i besiddelse af et fuldstændigt uddannelsesbevis, mens dette ikke er tilfældet, når ansøgeren er i besiddelse af et uddannelsesbevis, men ikke opfylder betingelserne i direktiv 2005/36. En ansøger uden uddannelsesbevis ville således stå stærkere end indehaveren af erhvervsmæssige kvalifikationer, som dog ikke opfylder betingelserne i artikel 13, stk. 2, i direktiv 2005/36.

79. Dette gælder så meget desto mere, som jeg med hensyn til disse situationer konstaterer, at det kan være vanskeligt at afgøre, hvor grænsen mellem det, der er omfattet af direktivets anvendelsesområde, og det, der ikke er omfattet heraf, går. I en situation, hvor ansøgeren ikke er i besiddelse af et eksamensbevis, kan det nemlig i lige så høj grad forfægtes, at betingelserne i artikel 13, stk. 2, i direktiv 2005/36 – selv om de finder anvendelse – ikke er opfyldt, eftersom ansøgeren ikke har fremlagt et uddannelsesbevis som omhandlet i direktiv 2005/36.

80. Under disse omstændigheder finder jeg det vanskeligt at antage, at disse to situationer behandles forskelligt. Direktiv 2005/36 indeholder ingen særlige bestemmelser for disse to tilfælde og pålægger ikke staten at nægte at anerkende ansøgerens erhvervsmæssige kvalifikationer.

¹⁶ – Dom af 22.1.2002, Dreessen (C-31/00, EU:C:2002:35), af 8.7.2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554), og af 3.3.2022, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Medicinsk grunduddannelse) (C-634/20, EU:C:2022:149).

¹⁷ – Dom af 14.9.2000, Hoczman (C-238/98, EU:C:2000:440, præmis 34).

¹⁸ – Dom af 8.7.2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554). Selv om der i denne sag var tale om et erhverv, der henhørte under ordningen for automatisk anerkendelse, gælder det samme ræsonnement ikke desto mindre også for et erhverv, der ikke henhører under denne ordning.

¹⁹ – Dom af 3.3.2022, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Medicinsk grunduddannelse) (C-634/20, EU:C:2022:149).

81. Jeg skal videre tilføje, at jeg i modsætning til, hvad den franske regering har gjort gældende, ikke kan se, hvilken risiko en sådan fortolkning indebærer for den effektive virkning af artikel 13, stk. 2, i direktiv 2005/36.

82. De betingelser, der er fastsat i denne bestemmelse, er fortsat de eneste betingelser, der garanterer ansøgeren adgang til at optage og udøve et erhverv, for så vidt som medlemsstaten, når disse betingelser er opfyldt, er forpligtet til at imødekomme ansøgningen. Den omstændighed, at en ansøger, der ikke opfylder disse betingelser, kan få sin ansøgning behandlet på grundlag af EUF-traktaten, sår ikke tvivl om dette forhold. I dette tilfælde har en sådan ansøger ikke nogen garanti for, at medlemsstaten imødekommer ansøgningen, idet undersøgelsen af ansøgerens erhvervsmæssige kvalifikationer med henblik på at give adgang til et erhverv afhænger af andre faktorer²⁰.

83. Jeg er derfor af den opfattelse, at artikel 45 TEUF og 49 TEUF og artikel 13, stk. 2, i direktiv 2005/36 skal fortolkes således, at en ansøgning om adgang til og udøvelse af et lovreguleret erhverv i en værtsmedlemsstat skal vurderes i lyset af EUF-traktatens bestemmelser, når ansøgeren ikke opfylder de betingelser, der er fastsat i sidstnævnte bestemmelse, som tillader en sådan adgang.

C. Det andet præjudicielle spørgsmål

84. Med sit andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 45 TEUF og 49 TEUF er til hinder for, at den kompetente myndighed i værtsmedlemsstaten støtter sin vurdering af ligestillingen af ansøgerens uddannelse på oplysninger om uddannelsens nærmere indhold og måden, hvorpå den gennemføres, når disse oplysninger stammer fra andre kilder end uddannelsesinstitutionen eller de kompetente myndigheder i hjemlandet.

85. Jeg vil kort gennemgå retspraksis vedrørende behandlingen af ansøgninger om adgang til et erhverv i en værtsmedlemsstat på grundlag af EUF-traktatens bestemmelser, som opstiller en formodning for erhvervelse af kundskaber og kvalifikationer baseret på det eksamensbevis, som ansøgeren påberåber sig. Jeg vil dernæst undersøge, om og i givet fald på hvilke betingelser denne formodning kan afkræftes.

1. Retspraksis vedrørende anvendelsen af artikel 45 TEUF og 49 TEUF på værtsmedlemsstatens behandling af en ansøgning om adgang til og udøvelse af et erhverv: eksistensen af en formodning

86. Det er fast praksis, at i det omfang betingelserne for adgangen til et erhverv ikke er harmoniseret, kan medlemsstaterne frit fastsætte de kundskaber og kvalifikationer, der findes nødvendige for at udøve vedkommende erhverv, ligesom de kan kræve et eksamensbevis fremlagt som dokumentation for sådanne kundskaber og kvalifikationer²¹.

²⁰ – Jf. min analyse vedrørende det andet præjudicielle spørgsmål.

²¹ – Dom af 7.5.1991, Vlassopoulou (C-340/89, EU:C:1991:193, præmis 9), og af 6.10.2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, præmis 48).

87. Medlemsstaterne er dog forpligtede til at udøve deres kompetence på dette område under iagttagelse af de grundlæggende friheder, som er sikret ved EUF-traktaten²². De herom udstedte nationale retsfor skrifter må navnlig ikke udgøre en uberettiget hindring for den faktiske udøvelse af de ved artikel 45 TEUF og 49 TEUF tilsikrede grundlæggende friheder²³.

88. Ifølge Domstolens praksis kan nationale regler om bestemte kvalifikationer, uanset om de anvendes uden forskelsbehandling med hensyn til nationalitet, således hindre udøvelsen af de grundlæggende friheder, såfremt der med de omhandlede nationale regler ses bort fra kundskaber og kvalifikationer, der allerede er erhvervet af den pågældende i en anden medlemsstat²⁴.

89. I denne forbindelse bemærkes, at myndighederne i en medlemsstat, når de får forelagt en ansøgning fra en EU-borger om tilladelse til at udøve et erhverv, hvortil adgangen ifølge den nationale lovgivning er betinget af, at vedkommende har et eksamensbevis eller erhvervsmæssige kvalifikationer eller perioder med erhvervs erfaring, er forpligtet til at tage hensyn til samtlige eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser, herunder den pågældendes relevante erfaring, idet de skal foretage en sammenligning mellem på den ene side den kompetence, der er dokumenteret ved disse kvalifikationsbeviser og denne erfaring, og på den anden side de krav om kundskaber og kvalifikationer, der stilles i national ret²⁵.

90. Værtsmedlemsstatens myndigheder skal ved denne undersøgelse *objektivt* kunne konstatere, at indehaveren af et udenlandsk eksamensbevis har kundskaber og kvalifikationer, som er, om ikke identiske med, så dog i det mindste på samme niveau som de kundskaber og kvalifikationer, der attesteres ved det nationale eksamensbevis. Ved denne vurdering af spørgsmålet om ligestilling af det udenlandske eksamensbevis skal der *alene* tages hensyn til det kundskabs- og kvalifikationsniveau, som en person med et sådant eksamensbevis må *formodes* at have opnået, når henses til indholdet og varigheden af den teoretiske og praktiske uddannelse, der ifølge eksamensbeviset er gennemført²⁶.

91. Med andre ord er værtsmedlemsstatens myndighed forpligtet til at fæste lid til de kundskaber og kvalifikationer, som det eksamensbevis, som ansøgeren påberåber sig, gør det muligt at erhverve. Denne mekanisme, der er baseret på tilliden mellem medlemsstaterne, indfører således en formodning for, at ansøgeren har de kundskaber og kvalifikationer, som det omhandlede eksamensbevis attesterer, og værtsmedlemsstaten har ikke mulighed for at kontrollere, om ansøgeren rent faktisk har erhvervet disse kundskaber og kvalifikationer.

92. Sammenligningen har nærmere bestemt kun til formål at fastlægge uddannelsens indhold, arten af den gennemførte undervisning og uddannelsens varighed med henblik på at afgøre, om de kvalifikationer, der attesteres ved det udenlandske eksamensbevis, svarer til de krav, der stilles i værtsmedlemsstatens bestemmelser²⁷. Som Kommissionen har anført, kan den sammenligning,

²² – Dom af 6.10.2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, præmis 51).

²³ – Dom af 6.10.2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, præmis 52).

²⁴ – Dom af 7.5.1991, Vlassopoulou (C-340/89, EU:C:1991:193, præmis 15), og af 6.10.2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, præmis 53).

²⁵ – Dom af 7.5.1991, Vlassopoulou (C-340/89, EU:C:1991:193, præmis 16), af 22.1.2002, Dreessen (C-31/00, EU:C:2002:35, præmis 24), af 6.10.2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, præmis 54), af 8.7.2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554, præmis 34), og af 3.3.2022, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Medicinsk grunduddannelse) (C-634/20, EU:C:2022:149).

²⁶ – Dom af 7.5.1991, Vlassopoulou (C-340/89, EU:C:1991:193, præmis 17), og af 6.10.2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, præmis 55).

²⁷ – Dom af 6.10.2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, præmis 57).

som værtsmedlemsstaten foretager, derimod på ingen måde gå så langt som til at tillade en vurdering af kvaliteten af den udbudte uddannelse eller en kontrol af den faktiske erhvervelse af de kundskaber, som eksamensbeviset attesterer.

93. En sådan kontrol ville ikke alene være i strid med den tanke om en formodning, der er opstillet i retspraksis og udelukkende baseret på ansøgerens eksamensbevis, men ville desuden undergrave tilliden mellem medlemsstaterne og deres kompetente myndigheder og i sidste ende forhindre anerkendelsen af eksamensbeviser.

94. Under disse omstændigheder er jeg af den opfattelse, at artikel 45 TEUF og 49 TEUF principielt er til hinder for, at den kompetente myndighed i værtsmedlemsstaten støtter sin vurdering af spørgsmålet om ligestilling af ansøgerens uddannelse på oplysninger om uddannelsens nærmere indhold og måden, hvorpå den gennemføres, når disse oplysninger stammer fra andre kilder end uddannelsesinstitutionen eller de kompetente myndigheder i hjemlandet. Hensyntagen til sådanne oplysninger forekommer mig nemlig at gå ud over, hvad Domstolens praksis tillader, og ville være til skade for ordningen for gensidig anerkendelse af kvalifikationer inden for Unionen.

2. *Formodningens afkræftelse*

95. Selv om det klart fremgår af retspraksis, at den sammenligning af eksamensbeviser, der foretages af den kompetente myndighed i værtsmedlemsstaten, er baseret på de kvalifikationer, som en person med det eksamensbevis, som ansøgeren påberåber sig, må formodes at have opnået, er jeg ligeledes af den opfattelse, at en sådan formodning i begrænsede tilfælde kan afkræftes, og at værtsmedlemsstatens kompetente myndighed derefter kan foretage en kontrol, der rækker ud over de kvalifikationer, som ansøgerens eksamensbevis attesterer.

96. Efter min opfattelse er en sådan mulighed i realiteten en naturlig følge af de grundlæggende friheder, der er fastsat i traktaten, og som sikrer fri etablering og anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer opnået i en anden medlemsstat eller efter afslutningen af en uddannelse, der udbydes af en institution i en anden medlemsstat, samtidig med at der i visse begrænsede tilfælde fastsættes undtagelser fra disse principper.

97. Selv om det, som Domstolen har fastslået, er klart, at nationale regler om bestemte kvalifikationer, uanset om de anvendes uden forskelsbehandling med hensyn til nationalitet, således kan hindre udøvelsen af de grundlæggende friheder, såfremt der med de omhandlede nationale regler ses bort fra kundskaber og kvalifikationer, der allerede er erhvervet af den pågældende i en anden medlemsstat, forekommer det mig imidlertid, at sådanne hindringer kan være begrundet i tvingende almene hensyn, såfremt de er egnede til at sikre, at det tilstræbte formål nås, og såfremt de ikke går ud over, hvad der er nødvendigt med henblik på at nå dette mål.

98. Som den franske og den finske regering har anført, er det erhverv, der er omhandlet i hovedsagen, erhvervet som sundhedsprofessionel med patientansvar. Under disse omstændigheder har den kompetente myndigheds sammenligning, som rækker ud over den formodning, der er baseret på det eksamensbevis, som ansøgeren påberåber sig, til formål at garantere patientsikkerheden, og den skal således sikre beskyttelsen af den offentlige sundhed, hvilket udgør et tvingende alment hensyn, der kan begrunde en restriktion for etableringsfriheden²⁸.

²⁸ – Dom af 21.9.2017, Malta Dental Technologists Association og Reynaud (C-125/16, EU:C:2017:707, præmis 58).

99. Det skal dog stadig kontrolleres, at en sådan sammenligning er egnet til at sikre målet om beskyttelse af den offentlige sundhed og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt med henblik på at nå dette mål.

100. For at opfylde kravene om proportionalitet og nødvendighed kan der efter min opfattelse kun foretages en sammenligning af de erhvervsmæssige kvalifikationer, der tager hensyn til andre forhold end netop de erhvervsmæssige kvalifikationer, som en person med det omhandlede eksamensbevis må formodes at have, med henblik på at sikre beskyttelsen af den offentlige sundhed i et tilfælde, hvor der netop foreligger en påvist risiko for patientsikkerheden og den offentlige sundhed, hvis ansøgeren optager og udøver det pågældende erhverv.

101. En sådan risiko skal godtgøres af den kompetente myndighed i værtsmedlemsstaten, som kan støtte sig på en række samstemmende indicier vedrørende systemiske mangler i den uddannelse, som ansøgeren har gennemført. Den kan derimod ikke støtte sig alene på anonyme og isolerede anmeldelser uden at foretage yderligere kontrol, og dette så meget desto mere, når uddannelsen reelt er blevet gennemført i den pågældende medlemsstat, og myndigheden dermed råder over omfattende midler til dette formål.

102. Som den franske regering har anført, skal det navnlig være muligt for den myndighed, der har udstedt det pågældende eksamensbevis, at komme med præciseringer, når den kompetente myndighed i værtsmedlemsstaten har identificeret en eventuel risiko for den offentlige sundhed som følge af den gennemførte uddannelse.

103. Selv om beskyttelsen af den offentlige sundhed kan begrunde en sammenligning af eksamensbeviser, der ikke kun er baseret på de erhvervsmæssige kvalifikationer, som en person med det eksamensbevis, som ansøgeren påberåber sig, må formodes at have, er den kompetente myndighed med andre ord under alle omstændigheder altid forpligtet til at tage hensyn til ikke blot ansøgerens faktiske erhvervsmæssige kvalifikationer, men til alle relevante forhold, der giver mulighed for at optage og udøve et erhverv.

104. Jeg er derfor af den opfattelse, at det andet præjudicielle spørgsmål skal besvares således, at artikel 45 TEUF og 49 TEUF ikke er til hinder for, at den kompetente myndighed i værtsmedlemsstaten tager hensyn til oplysninger om uddannelsens nærmere indhold og måden, hvorpå den gennemføres, når disse oplysninger stammer fra andre pålidelige kilder end uddannelsesinstitutionen eller de kompetente myndigheder i hjemlandet, med henblik på at godtgøre, at der foreligger en påvist risiko for patientsikkerheden. Den kompetente myndighed i værtsmedlemsstaten kan imidlertid ikke udelukkende støtte sig på sådanne forhold med henblik på at nægte en medlemsstats statsborger, der har opnået sit eksamensbevis ved et universitet i en anden medlemsstat, adgang til at optage og udøve et erhverv.

V. Forslag til afgørelse

105. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg, at de spørgsmål, som Korkein hallinto-oikeus (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Finland) har forelagt, besvares som følger:

»En ansøgning om adgang til og udøvelse af et erhverv indgivet af en studerende, der har opnået et eksamensbevis, som er udstedt i samarbejde med et universitet i en anden medlemsstat, efter at have afsluttet en uddannelse, der udelukkende blev gennemført i værtsmedlemsstaten og på

denne stats sprog med henblik på at udøve det pågældende erhverv i denne stat, kan ikke bedømmes i lyset af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/36/EF af 7. september 2005 om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/55/EU af 20. november 2013. Heller ikke artikel 45 TEUF og 49 TEUF, som tilsigter at beskytte de personer, der faktisk gør brug af de grundlæggende friheder, finder anvendelse på en sådan studerendes situation, og sidstnævnte kan således ikke påberåbe sig disse i forbindelse med sin ansøgning om adgang til og udøvelse af et erhverv.«