



# Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

16. juni 2022\*

»Præjudiciel forelæggelse – anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer – direktiv 2005/36/EF – artikel 2 – anvendelsesområde – artikel 13, stk. 2 – lovregulerede erhverv – betingelser for at få adgang til titlen psykoterapeut i en medlemsstat på grundlag af et eksamensbevis i psykoterapi udstedt af et universitet etableret i en anden medlemsstat – artikel 45 TEUF og 49 TEUF – fri bevægelighed og etableringsfrihed – vurdering af spørgsmålet om ligestilling af den omhandlede uddannelse – artikel 4, stk. 3, TEU – princippet om loyalt samarbejde mellem medlemsstaterne – værtsmedlemsstatens anfægtelse af det kundskabs- og kvalifikationsniveau, som kan formodes opnået på grundlag af et eksamensbevis udstedt i en anden medlemsstat – betingelser«

I sag C-577/20,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Korkein hallinto-oikeus (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Finland) ved afgørelse af 29. oktober 2020, indgået til Domstolen den 4. november 2020, i sagen anlagt af

**A**

procededeltager:

**Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus ja valvontavirasto,**

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, A. Arabadjiev, Domstolens vicepræsident, L. Bay Larsen (refererende dommer), og dommerne I. Ziemele, P.G. Xuereb og A. Kumin,

generaladvokat: M. Szpunar,

justitssekretær: fuldmægtig C. Strömholm,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 2. december 2021,

efter at der er afgivet indlæg af:

– A ved asianajaja A. Palmujoki og J. Pihlaja,

\* Processprog: finsk.

- Sosiaali- ja terveystilintämäärä- ja valvontavirasto ved K. Heiskanen, M. Henriksson og M. Mikkonen, som befuldmægtigede,
  - den finske regering ved M. Pere, som befuldmægtiget,
  - den franske regering ved A.-L. Desjonquères og N. Vincent, som befuldmægtigede,
  - den nederlandske regering ved M.K. Bulterman og J. Langer, som befuldmægtigede,
  - den norske regering ved K.S. Borge, som befuldmægtiget, bistået af advokater I. Meinich og T. Sunde,
  - Europa-Kommissionen ved L. Armati og T. Sevón, som befuldmægtigede,
- og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 10. marts 2022, afsagt følgende

### Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 13, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/36/EF af 7. september 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. november 2013 (EUT 2013, L 354, s. 132) (herefter »direktiv 2005/36«), og af artikel 45 TEUF og 49 TEUF.
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en sag anlagt af A til prøvelse af en afgørelse fra Sosiaali- ja terveystilintämäärä- ja valvontavirasto (autorisations- og tilsynsmyndighed på sundheds- og socialområdet, Finland) (herefter »Valvira«) om afslag på at give A ret til at bære den faglige titel psykoterapeut i Finland.

### Retsforskrifter

#### *EU-retten*

- 3 1., 3., 6., 11., 17. og 44. 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 lettes 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.

[...]

(44) Dette direktiv anfægter ikke de nødvendige foranstaltninger, der iværksættes for at sikre et højt niveau for sundheds- og forbrugerbeskyttelse.

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 »værtsmedlemsstaten«), 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, der har overskriften »Anvendelsesområde«, fastsætter i stk. 1, første afsnit, at direktivet 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 den pågældende 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, der har overskriften »Anerkendelsens virkninger«, fastsætter:

»1. Værtsmedlemsstatens anerkendelse af de erhvervsmæssige 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« har følgende ordlyd:

»1. Når der i en værtsmedlemsstat kræves bestemte erhvervsmæssige 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.

[...]«

## *Finsk ret*

### *Loven om sundhedsprofessionelle*

- 9 I henhold til § 2, stk. 1, nr. 2, i laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä (559/1994) (lov om sundhedsprofessionelle (559/1994), herefter »loven om sundhedsprofessionelle«) forstås ved »sundhedsprofessionel« i denne lov en person, som i medfør af nævnte lov har ret til at anvende en faglig titel for en sundhedsprofessionel, som er reguleret ved regeringsforordning (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 benytte den dertil knyttede faglige titel. Andre personer, der har tilstrækkelig uddannelse, erfaring og faglig kompetence, kan også udøve et erhverv med beskyttet faglig titel.
- 10 I henhold til § 3a, stk. 3, i loven om sundhedsprofessionelle fungerer Valvira med hensyn til sundhedsprofessionelle som kompetent myndighed som omhandlet i direktiv 2005/36 og i laki ammattipätevyyden tunnustamisesta (1384/2015) (lov om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer (1384/2015), herefter »loven om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer«).

### *Forordningen om sundhedsprofessionelle*

- 11 I henhold til § 1 i asetus terveydenhuollon ammattihenkilöistä (564/1994) (forordning om sundhedsprofessionelle (564/1994), herefter »forordningen om sundhedsprofessionelle«) er bl.a. psykoterapeut en beskyttet faglig titel for sundhedsprofessionelle som omhandlet i § 2, stk. 1, nr. 2, i loven om sundhedsprofessionelle.
- 12 I henhold til § 2a, stk. 1, i forordningen om sundhedsprofessionelle 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.

### *Loven om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer*

- 13 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 end Republikken Finland 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.
- 14 I henhold til § 6, stk. 2, i loven om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer 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 end Republikken Finland, og 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.

### **Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål**

- 15 Den finske statsborger A indgav på grundlag af et *Postgraduate Diploma in Solution Focused Therapy* (postgraduat diplom i løsningsfokuseret terapi, herefter »den omhandlede uddannelse«), udstedt den 27. november 2017 af University of the West of England (det vestengelske universitet, Det Forenede Kongerige) (herefter »UWE«), en ansøgning til Valvira om ret til at anvende den faglige titel psykoterapeut, som er en beskyttet titel i henhold til de finske bestemmelser.
- 16 Den omhandlede uddannelse var blevet tilrettelagt af UWE i Finland og på finsk i samarbejde med Helsingin Psykoterapiinstituutti Oy, som er et finsk aktieselskab, der driver virksomhed i Finland.
- 17 I løbet af 2017 var Valvira blevet kontaktet af tidligere studerende på denne uddannelse, som over for myndigheden havde givet udtryk for deres bekymringer med hensyn til adskillige mangler i uddannelsens faktiske indhold og praktiske gennemførelse i forhold til de fastsatte mål. Valvira havde selv kontaktet andre personer, som havde gået på uddannelsen, og som havde tilsvarende erfaringer.
- 18 Da Valvira nærrede tvivl om, hvorvidt den omhandlede uddannelse kunne anses for ligestillet, henset til kravene i de finske bestemmelser om adgangen til at optage og udøve erhvervet som psykoterapeut, gav Valvira ved afgørelse af 29. juni 2018 afslag på A's ansøgning med den hovedbegrundelse, at hun ikke havde givet Valvira tilstrækkelige oplysninger om uddannelsens indhold. Ved afgørelse af 10. september 2018 gav Valvira afslag på A's klage over afgørelsen af 29. juni 2018.
- 19 A fik ved dom af 25. april 2019 afsagt af Helsingin hallinto-oikeus (forvaltningsdomstolen i Helsinki, Finland) ikke medhold i sit søgsmål anlagt til prøvelse af Valviras afgørelse af 10. september 2018. Denne ret fastslog, at den omhandlede uddannelse, uanset den omstændighed, at den reelt var blevet tilrettelagt på finsk i Finland, skulle anses for at være gennemført i Det Forenede Kongerige. Imidlertid krævede bestemmelserne i den generelle ordning for anerkendelse af uddannelsesbeviser, som er fastlagt ved direktiv 2005/36, ikke, at A's ansøgning skulle imødekommes, eftersom hun 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.
- 20 Da Helsingin hallinto-oikeus (forvaltningsdomstolen i Helsinki) anså det for godtgjort, at den omhandlede uddannelse opviste væsentlige mangler og forskelle i forhold til den finske psykoterapeutuddannelse, fandt denne retsinstans, at Valvira med rette havde kunnet fastslå, at A ikke havde godtgjort, at hendes kundskaber og kvalifikationer kunne ligestilles med de kundskaber og kvalifikationer, som en person, der har gennemgået en psykoterapeutuddannelse i Finland, er i besiddelse af. Det fulgte heller ikke af de i EUF-traktaten sikrede grundlæggende friheder, at Valviras afgørelse om at afslå ansøgningen var retsstridig.

- 21 I sin appel af denne dom ved den forelæggende ret, Korkein hallinto-oikeus (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Finland), har A gjort gældende, at den omhandlede uddannelse skal anses for at være udbudt i Finland, og at UWE som kompetent myndighed har attesteret, at uddannelsen er i overensstemmelse med de krav til psykoterapeutuddannelsen, der er fastsat i Finland i forordningen om sundhedsprofessionelle. Den omhandlede uddannelse skal således anerkendes som en uddannelse, der giver hende den ret til den faglige titel som psykoterapeut, som hun ansøger om.
- 22 Såfremt den omhandlede uddannelse ikke skal anses for at være blevet udbudt i Finland, skal ligestillingen med uddannelsen af psykoterapeuter i Finland imidlertid vurderes på grundlag af de dokumenter vedrørende kursuskataloget og kvaliteten af det omhandlede uddannelsesprogram, som A og uddannelsesinstitutionen har fremlagt. Valvira har ikke foretaget en sådan vurdering, men har støttet sit afslag på anonyme breve, et responsum indhentet fra et finsk universitet, der er konkurrent til UWE, og samtaler, som Valvira selv har forestået. Det loyalitetsprincip, der er fastsat i EU-retten, kræver imidlertid, at Valvira ikke sætter spørgsmålstegn ved indholdet af et dokument, som UWE har udstedt i sin egenskab af kompetent myndighed i en anden medlemsstat.
- 23 Valvira er af den opfattelse, at en psykoterapeutuddannelse, der er gennemført i en anden medlemsstat, bør være sammenlignelig med den uddannelse, der på nuværende tidspunkt udbydes af finske universiteter. Ifølge denne myndighed opfylder den omhandlede uddannelse imidlertid i mange henseender ikke de indholdsmæssige og kvalitative krav, som de psykoterapeutiske uddannelser skal opfylde i Finland, og kan følgelig ikke give ret til at anvende den beskyttede faglige titel psykoterapeut i Finland. Valvira har tilføjet, at den i reglen fæster lid til de certifikater, som universiteter og andre uddannelsesinstitutioner i andre medlemsstater udsteder, og til de af disse fremlagte oplysninger om indholdet og den praktiske gennemførelse af de udbudte uddannelser, og at den ikke undersøger disse ud over, hvad der er nødvendigt med henblik på at afklare, om der er forskelle mellem den finske uddannelse og den tilsvarende uddannelse i den anden medlemsstat.
- 24 Den forelæggende ret har anført, at den i forbindelse med en anden sag allerede har fastslået, at den omhandlede uddannelse ikke kan anses for at være gennemført i Finland som omhandlet i loven om sundhedsprofessionelle. 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, som opfylder de erhvervsmæssige kvalifikationer, der kræves i henhold til gældende finsk lovgivning.
- 25 Erhvervet som psykoterapeut er underlagt den generelle ordning for anerkendelse af uddannelsesbeviser, der særligt er fastsat i direktivets artikel 10-14. Da erhvervet som og uddannelsen til psykoterapeut ikke er lovreguleret i Det Forenede Kongerige, finder direktivets artikel 13, stk. 2, anvendelse på A's situation.
- 26 Ifølge den forelæggende ret opfylder A imidlertid ikke betingelsen i denne bestemmelse om, at hun skal have udøvet erhvervet som psykoterapeut i en anden medlemsstat, hvor dette erhverv ikke er lovreguleret, og hun kan derfor ikke gøre krav på at få adgang til dette erhverv i Finland.
- 27 Den forelæggende ret er i tvivl om, hvorvidt A's situation, uanset bestemmelserne i direktiv 2005/36, ligeledes skal vurderes i forhold til de grundlæggende friheder, der er sikret ved artikel 45 TEUF og 49 TEUF, samt Domstolens praksis i denne forbindelse. I bekræftende fald ønsker den forelæggende ret oplyst, om værtsmedlemsstatens kompetente myndighed, for at



opnå sikkerhed for, at et eksamensbevis, der er udstedt i en anden medlemsstat, attesterer, at indehaveren heraf har de samme eller i det mindste tilsvarende kundskaber og kvalifikationer, som et nationalt eksamensbevis dokumenterer, ligeledes kan støtte sig på andre oplysninger, som den har indhentet om gennemførelsen af den pågældende uddannelse, eller om myndigheden skal holde sig til de oplysninger, som et universitet i en anden medlemsstat, såsom UWE, har givet herom.

28 På denne baggrund har Korkein hallinto-oikeus (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) 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], 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, [Vlassopoulou, C-340/89, EU:C:1991:193], og [...] af 6.10.2015, [Brouillard,] C-298/14, [EU:C:2015:652]), selv om betingelserne for udøvelsen af et lovreguleret erhverv, hvorunder værtsmedlemsstaten skal give en ansøger, som har et uddannelsesbevis fra en anden [medlems]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], 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 [dom af 6. oktober 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, 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?«

### *Indledende bemærkning*

29 Det bemærkes, at de relevante faktiske omstændigheder i hovedsagen fandt sted, da EU-retten fandt anvendelse i Det Forenede Kongerige. Artikel 45 TEUF og 49 TEUF samt direktiv 2005/36 finder derfor anvendelse i det foreliggende tilfælde.

### *Det første spørgsmål*

30 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 13, stk. 2, i direktiv 2005/36 samt artikel 45 TEUF og 49 TEUF skal fortolkes således, at en ansøgning om adgang til og tilladelse til at udøve et lovreguleret erhverv i værtsmedlemsstaten, der indgives i medfør af nævnte artikel 13, stk. 2, af en person, som dels har et uddannelsesbevis for dette erhverv, der er udstedt i en medlemsstat, hvor det nævnte erhverv ikke er lovreguleret, dels ikke opfylder kravet om at have udøvet erhvervet i den minimumsperiode, der er omhandlet i nævnte artikel 13, stk. 2, skal vurderes af værtsmedlemsstatens kompetente myndighed på grundlag af artikel 45 TEUF eller 49 TEUF.

- 31 Indledningsvis skal det i den foreliggende sag bemærkes, at selv om A ganske vist har fulgt en uddannelse, som UWE har tilrettelagt i Finland og på finsk i samarbejde med Helsingin Psykoterapiinstituutti, kan det ikke desto mindre lægges til grund, at A efter afslutningen af denne uddannelse fik udstedt sit eksamensbevis i psykoterapi af UWE, der har hjemsted i Det Forenede Kongerige.
- 32 Det fremgår af artikel 2, stk. 1, i direktiv 2005/36, at direktivet 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 den pågældende har opnået sine erhvervsmæssige kvalifikationer.
- 33 I henhold til direktivets artikel 3, stk. 1, litra b)-d), forstås desuden ved »erhvervsmæssige kvalifikationer« bl.a. kvalifikationer, som er attesteret ved et uddannelsesbevis, såsom i særdeleshed et eksamensbevis, der er udstedt af en kompetent myndighed i en medlemsstat, for en erhvervskompetencegivende uddannelse, der overvejende har fundet sted i Den Europæiske Union.
- 34 Det følger heraf, at eftersom det i hovedsagen omhandlede uddannelsesbevis for en erhvervskompetencegivende uddannelse opnået i Unionen er udstedt af en kompetent myndighed i en anden medlemsstat end den, hvor A ønsker at udøve et lovreguleret erhverv, kan den i hovedsagen omhandlede situation falde ind under anvendelsesområdet for direktiv 2005/36.
- 35 Det fremgår imidlertid af anmodningen om præjudiciel afgørelse, og navnlig af det første spørgsmål, at A ikke opfylder kravet i artikel 13, stk. 2, i direktiv 2005/36 om at have udøvet det erhverv, som hun påberåber sig, i den minimumsperiode, der er omhandlet i denne bestemmelse. Under disse omstændigheder kan A ikke alene ikke påberåbe sig denne bestemmelse eller mere bredt den generelle ordning for anerkendelse af uddannelsesbeviser, der er fastsat i artikel 10-14 i direktiv 2005/36, men kan heller ikke påberåbe sig en anden ordning for anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer, som er indført ved dette direktiv.
- 36 Det skal således afgøres, om en situation som A's skal vurderes på grundlag af artikel 45 TEUF eller 49 TEUF.
- 37 I denne forbindelse bemærkes for det første, at Domstolen har fastslået, at fri bevægelighed for personer ikke ville kunne gennemføres fuldt ud, såfremt medlemsstaterne kunne undlade at indrømme de i artikel 45 TEUF og 49 TEUF sikrede friheder til de af deres statsborgere, som har udnyttet mulighederne i henhold til EU-retten, og som i kraft heraf har erhvervet faglige kvalifikationer i en anden medlemsstat end den, hvori de er statsborgere. Denne betragtning gælder ligeledes i tilfælde, hvor en statsborger fra én medlemsstat i en anden medlemsstat har erhvervet en akademisk kvalifikation, som vedkommende vil påberåbe sig i den medlemsstat, hvor den pågældende er statsborger (jf. i denne retning dom af 6.10.2015, Brouillard, C-298/14, EU:C:2015:652, præmis 27).
- 38 I den sag, der gav anledning til dom af 6. oktober 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652), hvor den berørte person i den medlemsstat, hvor han var statsborger, påberåbte sig et akademisk eksamensbevis, som han havde opnået i en anden medlemsstat, fastslog Domstolen i dommens præmis 29, at den pågældende ikke kunne afskæres fra de rettigheder, der er fastsat i EUF-traktatens bestemmelser om fri bevægelighed for personer, og at det i denne forbindelse var uden betydning, at eksamensbeviset var opnået på baggrund af en uddannelse gennemført via fjernundervisning.

- 39 Det samme gælder for en person som A, der i den medlemsstat, hvor hun er statsborger, påberåber sig et akademisk eksamensbevis, som hun har opnået i en anden medlemsstat, selv om eksamensbeviset er resultatet af en uddannelse, der udbydes i den første medlemsstat i samarbejde med en myndighed fra den anden medlemsstat, der er kompetent til at udstede et sådant eksamensbevis.
- 40 For det andet bemærkes, at myndighederne i en medlemsstat, når de får forelagt en ansøgning fra en unionsborger 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 samt 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 ret (dom af 8.7.2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija, C-166/20, EU:C:2021:554, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).
- 41 Idet denne praksis blot er udtryk for udmøntningen i retspraksis af et princip, som hører til de grundlæggende friheder i EUF-traktaten, kan dette princip ikke antages at miste en del af sin retsgyldighed som følge af, at der udstedes direktiver om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser (dom af 8.7.2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija, C-166/20, EU:C:2021:554, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).
- 42 Direktiverne om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser og navnlig direktiv 2005/36 har således 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 direktiverne (dom af 3.3.2022, Sosiaali- ja terveystieteiden lautakunta (Den medicinske grunduddannelse), C-634/20, EU:C:2022:149, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).
- 43 I en situation som den i hovedsagen omhandlede, hvor den berørte person – således som det fremgår af denne doms præmis 35 – ikke opfylder betingelserne i nogen af de ordninger for anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer, som er indført ved direktiv 2005/36, skal den pågældende værtsmedlemsstat overholde sine forpligtelser på området for anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer, således som disse er gengivet i denne doms præmis 40, hvilke forpligtelser finder anvendelse både i situationer, der henhører under artikel 45 TEUF, og i situationer, der henhører under artikel 49 TEUF (jf. analogt dom af 8.7.2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija, C-166/20, EU:C:2021:554, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).
- 44 På baggrund af samtlige ovenfor anførte betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 13, stk. 2, i direktiv 2005/36 samt artikel 45 TEUF og 49 TEUF skal fortolkes således, at en ansøgning om adgang til og tilladelse til at udøve et lovreguleret erhverv i værtsmedlemsstaten, der indgives i medfør af nævnte artikel 13, stk. 2, af en person, som dels har et uddannelsesbevis for dette erhverv, der er udstedt i en medlemsstat, hvor det nævnte erhverv ikke er lovreguleret, dels ikke opfylder kravet om at have udøvet erhvervet i den minimumsperiode, der er omhandlet i nævnte artikel 13, stk. 2, skal vurderes af værtsmedlemsstatens kompetente myndighed på grundlag af artikel 45 TEUF eller 49 TEUF.

### *Det andet spørgsmål*

- 45 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om EU-retten, og navnlig artikel 45 TEUF og 49 TEUF, skal fortolkes således, at den er til hinder for, at den kompetente myndighed i værtsmedlemsstaten, der har fået forelagt en ansøgning om tilladelse til at udøve et lovreguleret erhverv i denne medlemsstat, til støtte for sin vurdering af, om den uddannelse, som ansøgeren har påberåbt sig, er ligestillet med de tilsvarende uddannelser i nævnte medlemsstat, også inddrager andre oplysninger om uddannelsens nærmere indhold og måden, hvorpå den gennemføres, end oplysningerne fra uddannelsesinstitutionen eller myndighederne i en anden medlemsstat.
- 46 Det bemærkes, at i en situation som den i hovedsagen omhandlede, hvor den berørte person ikke opfylder betingelserne i nogen af de ordninger for anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer, der er indført ved direktiv 2005/36, men hvorpå artikel 45 TEUF eller artikel 49 TEUF finder anvendelse, skal den pågældende medlemsstat overholde sine forpligtelser med hensyn til anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer, således som disse forpligtelser er beskrevet i denne doms præmis 40 (jf. analogt dom af 3.3.2022, *Sosiaali- ja terveystalantien lupa- ja valvontavirasto (Den medicinske grunduddannelse)*, C-634/20, EU:C:2022:149, præmis 41).
- 47 Værtsmedlemsstatens myndigheder skal ved den sammenlignende undersøgelse, der er omhandlet i denne doms præmis 40, 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 gennemført (dom af 3.3.2022, *Sosiaali- ja terveystalantien lupa- ja valvontavirasto (Den medicinske grunduddannelse)*, C-634/20, EU:C:2022:149, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).
- 48 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at denne sammenlignende undersøgelse forudsætter, at der mellem medlemsstaterne består en gensidig tillid til de beviser for erhvervsmæssige kvalifikationer, der er udstedt af hver enkelt medlemsstat. Værtsmedlemsstatens myndighed er derfor i princippet forpligtet til at betragte et dokument, som f.eks. et eksamensbevis, der er udstedt af en anden medlemsstats myndighed, som pålideligt.
- 49 Såfremt den kompetente myndighed i en medlemsstat imidlertid er i alvorlig tvivl – og ikke blot nærer en simpel mistanke – om et dokumentets ægthed eller pålidelighed, skal den udstedende myndighed eller institution, på anmodning fra den førstnævnte myndighed, på ny undersøge, om det pågældende dokument er udstedt på et korrekt grundlag, og efter omstændighederne tilbagekalde det (dom af 19.6.2003, *Tennah-Durez*, C-110/01, EU:C:2003:357, præmis 80).
- 50 Når den kompetente myndighed i en medlemsstat forelægger den udstedende myndighed konkrete forhold, der udgør en samstemmende række indicier, som lader antage, at det eksamensbevis, som ansøgeren påberåber sig, ikke afspejler det kundskabs- og kvalifikationsniveau, som en person med et sådant eksamensbevis må formodes at have opnået i overensstemmelse med den ordning, der er nævnt i denne doms præmis 47, skal den udstedende myndighed i medfør af det princip om loyalt samarbejde, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU, således på baggrund af disse forhold på ny undersøge, om det nævnte eksamensbevis er udstedt på et korrekt grundlag, og efter omstændighederne tilbagekalde det.

- 51 Blandt disse konkrete forhold kan i givet fald bl.a. være oplysninger, der meddeles såvel af andre personer end de pågældende uddannelsesinstitutioner som af myndighederne i en anden medlemsstat under udførelsen af deres arbejde.
- 52 Værtsmedlemsstatens myndighed, der, således som det fremgår af denne doms præmis 48, i princippet er forpligtet til at anse et dokument, såsom et eksamensbevis udstedt af en myndighed i en anden medlemsstat, for pålideligt, kan principielt ikke rejse tvivl om det kundskabs- og kvalifikationsniveau, som en person med et sådant eksamensbevis må formodes at have opnået, når den udstedende myndighed på baggrund af de forhold, der er nævnt i denne doms præmis 50, på ny har undersøgt, om eksamensbeviset er udstedt på et korrekt grundlag, uden at tilbagekalde det (jf. analogt dom af 19.6.2003, Tennah-Durez, C-110/01, EU:C:2003:357, præmis 79). Kun undtagelsesvis vil værtsmedlemsstatens kompetente myndighed være berettiget til at rejse tvivl om det kundskabs- og kvalifikationsniveau, som en person med dette eksamensbevis må formodes at have opnået.
- 53 I det tilfælde, hvor omstændigheder i sagen, der er indtruffet på værtsmedlemsstatens område, således som det er tilfældet i hovedsagen, åbenbart viser, at nævnte eksamensbevis ikke er pålideligt, kan denne medlemsstat således ikke være forpligtet til at se bort fra dem (jf. analogt dom af 27.9.1989, van de Bijl, 130/88, EU:C:1989:349, præmis 25 og 26).
- 54 Værtsmedlemsstaten kan nemlig ikke fratages beføjelse til at træffe foranstaltninger for at undgå, at den frie bevægelighed for personer, der er sikret ved EUF-traktaten, benyttes af de berørte personer med det formål at unddrage sig de krav til faglig uddannelse, der stilles til personer med et nationalt eksamensbevis (jf. analogt dom af 27.9.1989, van de Bijl, 130/88, EU:C:1989:349, præmis 26).
- 55 Det er navnlig blevet fastslået, at beskyttelsen af den offentlige sundhed udgør et tvingende alment hensyn, der kan begrunde en national foranstaltning, som begrænser den nævnte frie bevægelighed, forudsat at den er egnet til at nå det forfulgte formål og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt med henblik herpå (jf. i denne retning dom af 21.9.2017, Malta Dental Technologists Association og Reynaud, C-125/16, EU:C:2017:707, præmis 58 og 59).
- 56 I denne sammenhæng skal det præciseres, at et eksamensbevis' manglende pålidelighed navnlig er åbenbar, når det er klart, at det faktiske indhold af den udbudte uddannelse adskiller sig væsentligt fra indholdet af den uddannelse, som fremgår af det pågældende eksamensbevis.
- 57 På baggrund af samtlige ovenfor anførte betragtninger skal det andet spørgsmål besvares med, at artikel 45 TEUF og 49 TEUF, sammenholdt med artikel 4, stk. 3, TEU, skal fortolkes således, at værtsmedlemsstatens kompetente myndighed, når den modtager en ansøgning om tilladelse til at udøve et lovreguleret erhverv i denne medlemsstat, er forpligtet til at betragte et eksamensbevis, der er udstedt af en anden medlemsstats myndighed, som pålideligt og kan principielt ikke rejse tvivl om det kundskabs- og kvalifikationsniveau, som ansøgeren må formodes at have opnået med dette eksamensbevis. Det er kun, når førstnævnte myndighed er i alvorlig tvivl på grundlag af konkrete forhold, der udgør en samstemmende række indicier, som lader antage, at det eksamensbevis, som ansøgeren påberåber sig, ikke afspejler det kundskabs- og kvalifikationsniveau, som ansøgeren må formodes at have opnået med dette eksamensbevis, at myndigheden kan anmode den udstedende myndighed om på baggrund af disse forhold på ny at undersøge, om eksamensbeviset er udstedt på et korrekt grundlag, idet sidstnævnte myndighed efter omstændighederne skal tilbagekalde dette. Blandt disse konkrete forhold kan i givet fald bl.a. være oplysninger, der meddeles såvel af andre personer end den pågældende

uddannelsesinstitution som af myndighederne i en anden medlemsstat under udførelsen af deres arbejde. Når den udstedende myndighed i lyset af disse forhold på ny har undersøgt, om eksamensbeviset er udstedt på et korrekt grundlag, uden at tilbagekalde det, er det kun undtagelsesvis, såfremt omstændighederne i den foreliggende sag åbenbart viser, at det pågældende eksamensbevis ikke er pålideligt, at værtsmedlemsstatens myndighed kan rejse tvivl om, hvorvidt nævnte eksamensbevis er udstedt på et korrekt grundlag.

## Sagsomkostninger

- 58 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Første Afdeling) for ret:

- 1) Artikel 13, stk. 2, i 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, samt artikel 45 TEUF og 49 TEUF skal fortolkes således, at en ansøgning om adgang til og tilladelse til at udøve et lovreguleret erhverv i værtsmedlemsstaten, der indgives i medfør af nævnte artikel 13, stk. 2, af en person, som dels har et uddannelsesbevis for dette erhverv, der er udstedt i en medlemsstat, hvor det nævnte erhverv ikke er lovreguleret, dels ikke opfylder kravet om at have udøvet erhvervet i den minimumsperiode, der er omhandlet i nævnte artikel 13, stk. 2, skal vurderes af værtsmedlemsstatens kompetente myndighed på grundlag af artikel 45 TEUF eller 49 TEUF.
- 2) Artikel 45 TEUF og 49 TEUF, sammenholdt med artikel 4, stk. 3, TEU, skal fortolkes således, at værtsmedlemsstatens kompetente myndighed, når den modtager en ansøgning om tilladelse til at udøve et lovreguleret erhverv i denne medlemsstat, er forpligtet til at betragte et eksamensbevis, der er udstedt af en anden medlemsstats myndighed, som pålideligt og kan principielt ikke rejse tvivl om det kundskabs- og kvalifikationsniveau, som ansøgeren må formodes at have opnået med dette eksamensbevis. Det er kun, når førstnævnte myndighed er i alvorlig tvivl på grundlag af konkrete forhold, der udgør en samstemmende række indicier, som lader antage, at det eksamensbevis, som ansøgeren påberåber sig, ikke afspejler det kundskabs- og kvalifikationsniveau, som ansøgeren må formodes at have opnået med dette eksamensbevis, at myndigheden kan anmode den udstedende myndighed om på baggrund af disse forhold på ny at undersøge, om eksamensbeviset er udstedt på et korrekt grundlag, idet sidstnævnte myndighed efter omstændighederne skal tilbagekalde dette. Blandt disse konkrete forhold kan i givet fald bl.a. være oplysninger, der meddeles såvel af andre personer end den pågældende uddannelsesinstitution som af myndighederne i en anden medlemsstat under udførelsen af deres arbejde. Når den udstedende myndighed i lyset af disse forhold på ny har undersøgt, om eksamensbeviset er udstedt på et korrekt grundlag, uden at tilbagekalde det, er det kun undtagelsesvis, såfremt omstændighederne i den foreliggende sag åbenbart viser, at det pågældende eksamensbevis ikke er pålideligt, at værtsmedlemsstatens myndighed kan rejse tvivl om, hvorvidt nævnte eksamensbevis er udstedt på et korrekt grundlag.

Underskrifter