DOMSTOLENS DOM
25. mars 2021*

(*Fri bevegelighet for personer – Direktiv 2005/36/EF – Godkjenning av yrkeskvalifikasjoner – Adgang til tannlegeyrket – Automatisk godkjenning*)

I sak E-3/20,

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

Staten v/Helse- og omsorgsdepartementet

og

Anniken Jenny Lindberg,

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

DOMSTOLEN,

sammensatt av: Páll Hreinsson, president, Per Christiansen (saksforberedende dommer) og Bernd Hammermann, dommere,

justissekretær: Ólafur Jóhannes Einarsson,

etter å ha tatt i betraktning de skriftlige innlegg inngitt på vegne av:

– den norske stat, representert ved Kaija Bjelland og Torje Sunde, som partsrepresentanter,

* Språket i anmodningen om rådgivende uttalelse: norsk. Engelske oversettelser av nasjonale bestemmelser er uoffisielle og er basert på oversettelsene i sakens dokumenter.

– Anniken Jenny Lindberg («Lindberg)», representert ved Tone Christin Galaasen og Per Andreas Bjørgan, advokater,

– Østerrikes regjering, representert ved dr. Albert Posch og Julia Schmoll, som partsrepresentanter,

– Spanias regjering, representert ved Juan Rodríguez de la Rúa Puig, som partsrepresentant,

– EFTAs overvåkingsorgan («ESA»), representert ved Ingibjörg-Ólöf Vilhjálmsdóttir, Erlend Møinichen Leonhardsen og Carsten Zatschler, som partsrepresentanter, og

– Europakommisjonen («Kommisjonen»), representert ved Lorna Armati og Hans Christian Støvlbæk, som partsrepresentanter,

med henvisning til rettsmøterapporten,

og etter å ha hørt muntlige innlegg fra den norske stat, representert ved Kaija Bjelland og Torje Sunde; Lindberg, representert ved Tone Christin Galaasen og Per Andreas Bjørgan; ESA, representert ved Erlend Møinichen Leonhardsen og Carsten Zatschler; og Kommisjonen, representert ved Lorna Armati og Hans Christian Støvlbæk, i digitalt rettsmøte 11. november 2020,

slik

Dom

I Rettslig bakgrunn

EØS-rett

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

> *1. Fri bevegelighet for arbeidstagere skal gjennomføres mellom EFs medlemsstater og EFTA-statene.*
>
> *2. Den frie bevegelighet innebærer at all forskjellsbehandling av arbeidstagere fra EFs medlemsstater og EFTA-statene på grunnlag av statsborgerskap skal avskaffes når det gjelder sysselsetting, lønn og andre arbeidsvilkår.*

2 EØS-avtalen artikkel 30 lyder:

> *For å lette adgangen til å starte og utøve virksomhet som arbeidstager og selvstendig næringsdrivende skal avtalepartene treffe de nødvendige tiltak, som fastsatt i vedlegg VII, for gjensidig godkjennelse av diplomer, eksamensbevis og andre kvalifikasjonsbevis og samordning av de bestemmelser som avtalepartene har gitt ved lov eller forskrift om adgangen til å starte og utøve virksomhet som arbeidstager og selvstendig næringsdrivende.*

3 EØS-avtalen artikkel 31 nr. 1 lyder:

> *I samsvar med bestemmelsene i denne avtale skal det ikke være noen restriksjoner på etableringsadgangen for statsborgere fra en av EFs medlemsstater eller en EFTA-stat på en annen av disse staters territorium. Dette skal gjelde også adgangen til å opprette agenturer, filialer eller datterselskaper for så vidt angår borgere fra en av EFs medlemsstater eller en EFTA-stat som har etablert seg på en av disse staters territorium.*
>
> *Etableringsadgangen skal omfatte adgang til å starte og utøve selvstendig næringsvirksomhet og til å opprette og lede foretak, særlig selskaper som definert i artikkel 34 annet ledd, på de vilkår som lovgivningen i etableringsstaten fastsetter for egne borgere, med forbehold for bestemmelsene i kapittelet om kapital.*

4 Europaparlaments- og rådsdirektiv 2005/36/EF av 7. september 2005 om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner (EUT 2005 L 255, s. 22) («direktivet») ble innlemmet i EØS-avtalen ved EØS-komiteens beslutning nr. 142/2007 (EUT 2008 L 100, s. 70, og EØS-tillegg 2008 nr. 19 s. 70) som endret vedlegg VII (Godkjenning av yrkeskvalifikasjoner) og satte det inn som punkt nr. 1. Forfatningsrettslige krav ble angitt av Norge, Island og Liechtenstein. Kravene ble oppfylt 14. mai 2009, og beslutningen trådte i kraft 1. juli 2009.

5 Direktivet ble endret i Europeiske Union ved europaparlaments- og rådsdirektiv 2013/55/EU av 20. november 2013 om endring av direktiv 2005/36/EF om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner og forordning (EU) nr. 1024/2012 om forvaltningssamarbeid gjennom informasjonssystemet for det indre marked («IMI-forordningen») (EUT L 2013 L 374, s. 132). Sistnevnte direktiv ble innlemmet i EØS-avtalen ved EØS-komiteens beslutning nr. 94/2017 (EUT 2008 L 36 s. 70 og EØS-tillegg 2019 nr. 11 s. 62). Forfatningsrettslige krav ble angitt av Norge, Island og Liechtenstein. Kravene ble oppfylt 28. november 2018, og beslutningen trådte i kraft 1. januar 2019.. Følgelig gjaldt direktiv 2005/36/EF e i EØS-området i perioden 1. juli 2009 til 1. januar 2019 («det relevante tidspunkt»).

6 Betraktning 1 i direktivet lyder:

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

7 Betraktning 9 i direktivet lyder:

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

8 Betraktning 14 i direktivet lyder:

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

9 På det relevante tidspunkt lød direktivet artikkel 1, med overskriften «Formål»:

> *Ved dette direktiv fastsettes reglene som en medlemsstat som krever bestemte yrkeskvalifikasjoner for adgang til eller utøvelse av et lovregulert yrke på sitt territorium (heretter kalt «vertsstaten») skal anvende ved godkjenning av slike yrkeskvalifikasjoner for adgang til og utøvelse av yrket som er oppnådd i en eller*

flere andre medlemsstater (heretter kalt «hjemstaten»), og som gir innehaveren av disse kvalifikasjonene rett til å utøve yrket der.

10 Direktivet artikkel 3 nr. 1, med overskriften «Definisjoner», lyder i utdrag:

I dette direktiv menes med:

[…]

b) «yrkeskvalifikasjoner» kvalifikasjoner bekreftet ved et kvalifikasjonsbevis, en kompetanseattest som nevnt i artikkel 11 bokstav a) i) og/eller yrkeserfaring,

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

[…]

11 På det relevante tidspunkt lød direktivet artikkel 4, med overskriften «Virkninger av godkjenningen»:

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

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

12 Direktivet artikkel 10, med overskriften «Virkeområde», lyder i utdrag:

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

[…]

13 På det relevante tidspunkt lød direktivet artikkel 21, med overskriften «Prinsippet om automatisk godkjenning», i utdrag:

> *1. Alle medlemsstater skal godkjenne de kvalifikasjonsbeviser som lege som gir adgang til yrkesvirksomhet som lege med grunnutdanning og spesialistutdanning, som sykepleier med ansvar for alminnelig sykepleie, som tannlege, som tannlege med spesialistutdanning, som veterinær, som farmasøyt og som arkitekt, slik det framgår av listen i vedlegg V, henholdsvis nr. 5.1.1, 5.1.2, 5.2.2, 5.3.2, 5.3.3, 5.4.2, 5.6.2 og 5.7.1, som oppfyller minstevilkårene for utdanning nevnt i henholdsvis artikkel 24, 25, 31, 34, 35, 38, 44 og 46, og skal med hensyn til adgang til og utøvelse av yrkesvirksomhet gi slike kvalifikasjonsbeviser samme virkning på medlemsstatens territorium som de kvalifikasjonsbevisene medlemsstaten selv utsteder.*
>
> *Slike kvalifikasjonsbeviser skal være utstedt av vedkommende organer i medlemsstatene, og der det er hensiktsmessig være ledsaget av attestene i henholdsvis nr. 5.1.1, 5.1.2, 5.2.2, 5.3.2, 5.3.3, 5.4.2, 5.6.2 og 5.7.1 i vedlegg V.*
>
> *Bestemmelsene i første og annet ledd påvirker ikke de ervervede rettighetene nevnt i artikkel 23, 27, 33, 37, 39 og 49.*
>
> *[…]*
>
> *6. Alle medlemsstater skal for adgang til og utøvelse av yrkesvirksomhet som lege, sykepleier med ansvar for alminnelig sykepleie, tannlege, veterinær, jordmor og farmasøyt kreve at utøveren er i besittelse av et kvalifikasjonsbevis nevnt i henholdsvis nr. 5.1.1, 5.1.2, 5.1.4, 5.2.2, 5.3.2, 5.3.3, 5.4.2, 5.5.2 og 5.6.2 i vedlegg V, som bekrefter at vedkommende i løpet av hele sin utdanning har ervervet de kunnskaper og ferdigheter som er nevnt i artikkel 24 nr. 3, artikkel 31 nr. 6, artikkel 34 nr. 3, artikkel 38 nr. 3, artikkel 40 nr. 3 og artikkel 44 nr. 3.*
>
> *[...]*
>
> *7. Alle medlemsstatene skal underrette Kommisjonen om de lover og forskrifter de vedtar med hensyn til utstedelse av kvalifikasjonsbeviser på det område dette kapittel omhandler. For kvalifikasjonsbeviser på området nevnt i avsnitt 8 skal denne underretningen i tillegg rettes til de andre medlemsstatene.*
>
> *Kommisjonen skal offentliggjøre en egnet melding i Den europeiske unions tidende, og angi de betegnelsene som medlemsstatene har vedtatt for kvalifikasjonsbeviser og, der det er hensiktsmessig, det organ som utsteder kvalifikasjonsbeviset, den attesten som ledsager beviset samt tilsvarende yrkestittel i henholdsvis nr. 5.1.1, 5.1.2, 5.1.4, 5.2.2, 5.3.2, 5.3.3, 5.4.2, 5.5.2, 5.6.2 og 5.7.1 i vedlegg V.*

14 På det relevante tidspunkt lød direktivet artikkel 34 nr. 2, med overskriften «Grunnutdanning for tannleger», i utdrag:

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

15 På det relevante tidspunkt lød punkt 5.3.2 i direktivet vedlegg V, med overskriften «Kvalifikasjonsbevis – grunnutdanning for tannleger», i utdrag:

Stat	***Kvalifikasjonsbevis***	***Organ som utsteder kvalifikasjonsbeviset***	***Attest som ledsager kvalifikasjonsbeviset***	***Yrkestittel***	***Referansedato***
[...]	*[...]*	*[...]*	*[...]*	*[...]*	*[...]*
Danmark	*Bevis for tandlægeeksamen (odontologisk kandidateksamen)*	*Tandlægehøjskolerne, Sundhedsvidenskabeligt universitetsfakultet*	*Autorisation som tandlæge, udstedt af Sundhedsstyrelsen*	*Tandlæge*	*28. januar 1980*
[...]	*[...]*	*[...]*	*[...]*	*[...]*	*[...]*

16 Kommisjonsmeldingen «Communication — Notification of evidence of formal qualifications — Directive 2005/36/EC on the recognition of professional qualifications (Annex V)» (EUT 2008 C 322, s. 3) («kommisjonsmelding 2008/C 322/03») lyder i utdrag:

> [...]
>
> ***6. Dental practitioners***
>
> *[...]*
>
> *2. Denmark has notified the following change to the title of dental practitioner already listed (Annex V, point 5.3.2, to Directive 2005/36/EC):*

Country	***Evidence of formal qualifications***	***Body awarding the evidence of qualifications***	***Certificate accompanying the evidence of qualifications***	***Professional title***	***Reference date***
Danmark	*Bevis for tandlæge-eksamen (odonto-logisk kandidat-eksamen)*	*Tandlægehøj-skolerne, Sundheds-videnskabeligt universitetsfakultet*	*1. Autorisation som tandlæge, udstedt af Sund-hedsstyrelsen* *2. Tilladelse til selvstændig virke som tandlæge*	*Tandlæge*	*28.1.1980*

17 Ved direktivet artikkel 62 ble de foregående direktiver, herunder endringen ved europaparlaments- og rådsdirektiv 2001/19/EF av 14. mai 2001 om endring av rådsdirektiv 89/48/EØF og 92/51/EØF om den generelle ordningen for godkjenning av faglige kvalifikasjoner og av rådsdirektiv 77/452/EØF, 77/453/EØF, 78/686/EØF, 78/687/EØF, 78/1026/EØF, 78/1027/EØF, 80/154/EØF, 80/155/EØF, 85/384/EØF, 85/432/EØF, 85/433/EØF og 93/16/EØF om yrkene sykepleier med ansvar for alminnelig sykepleie, tannlege, veterinær, jordmor, arkitekt, farmasøyt og lege (EFT 2001 L 206, s. 1) («direktiv 2001/19/EF») opphevet.

18 Betraktning 5 i direktiv 2001/19/EF lød:

> *I sin melding til Europaparlamentet og Rådet om SLIM-tiltaket påtok Kommisjonen seg å framlegge forslag med sikte på å forenkle ajourføringen av listene over de diplomer som kan godkjennes automatisk. I rådsdirektiv 93/16/EØF av 5. april 1993 om å lette den frie bevegelighet for leger og om gjensidig godkjenning av deres diplomer, eksamensbevis og andre kvalifikasjonsbevis er det fastsatt en enkel framgangsmåte når det gjelder kvalifikasjonsbevis for allmennpraktikere. Erfaringen har vist at framgangsmåten gir tilstrekkelig rettssikkerhet. Det er ønskelig å utvide den til å omfatte diplomer, eksamensbevis og andre kvalifikasjonsbevis for sykepleiere med ansvar for alminnelig sykepleie, tannleger, veterinærer, jordmødre, farmasøyter og leger nevnt henholdsvis i rådsdirektiv 77/452/EØF, 77/453/EØF, 78/686/EØF, 78/687/EØF, 78/1026/EØF, 78/1027/EØF, 80/154/EØF, 80/155/EØF, 85/432/EØF, 85/433/EØF og 93/16/EØF (heretter kalt «sektordirektivene»).*

Nasjonal rett

19 Den norske helsepersonelloven (*Lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell m.v.*) regulerer blant annet kravene som helsepersonell er underlagt for å oppnå autorisasjoner, lisenser og

spesialistgodkjenninger. Helsepersonelloven § 48 første ledd bokstav x) angir at autorisasjonsordningen gjelder for «tannlege».

20 På det relevante tidspunkt lød helsepersonelloven § 48a første ledd i utdrag:

> *Rett til autorisasjon etter søknad har den som*
>
> *[…]*
>
> *b) har bestått utenlandsk eksamen som er anerkjent etter avtale om gjensidig godkjenning etter § 52,*
>
> *c) har gjennomført utdanning og bestått utenlandsk eksamen som anerkjennes som jevngod med tilsvarende norsk utdanning og eksamen, eller*
>
> *d) har godtgjort å ha den nødvendige kyndighet ved bestått eksamen i helsefaglig utdanning, og tilleggsutdanning eller yrkeserfaring.*

21 Etter helsepersonelloven § 52 første ledd kan autorisasjon, lisens, spesialistgodkjenning og rett til å utøve yrke som helsepersonell i Norge uten norsk autorisasjon gis med hjemmel i reglene i en internasjonal avtale som Norge er bundet av. Dette inkluderer direktivet.

22 Når det gjelder helsepersonell, ble direktivet gjennomført i Norge ved forskrift 8. oktober 2008 nr. 1130 om autorisasjon, lisens og spesialistgodkjenning for helsepersonell med yrkeskvalifikasjoner fra andre EØS-land eller fra Sveits («forskrift om helsepersonell fra EØS-land og Sveits»). Etter forskriften § 5 har en søker rett til autorisasjon eller lisens som tannlege dersom han eller hun fremlegger kvalifikasjonsbevis som nevnt i forskriftens vedlegg II nr. 5.3.2, og vedlegger en eventuell attest om praktisk tjeneste mv.

23 På det relevante tidspunkt var vedlegg II til forskrift om helsepersonell fra EØS-land og Sveits basert på direktivet og blant annet kommisjonsmelding 2008/C 322/03. For Danmark lød punkt nr. 5.3.2 i vedlegget:

Stat	***Kvalifikasjons-bevis***	***Organ som tildeler kvalifikasjonsbevis***	***Attest som ledsager kvalifikasjonsbevis***	***Yrkestittel***	***Referansedato***
Danmark	*Bevis for kandidat-uddannelsen i odontologi (cand.odont.)*	*Tandlæge-højskolerne, Sundheds-videnskabeligt universitetsfakultet*	*1. Autorisation som tandlæge, udstedt af Sundhedsstyrels en* *2. Tilladelse til selvstændig virke som tandlæge*	*Tandlæge*	*28. januar 1980*

II Faktum og saksgang

24 Lindberg er norsk statsborger. Høsten 2011 startet hun på tannlegeutdanningen ved Aarhus Universitet i Danmark. Lindberg oppnådde universitetsgraden cand.odont. 27. juni 2016 og fikk dansk autorisasjon som tannlege 30. juni 2016.

25 En dansk autorisasjon til å praktisere som tannlege utstedes etter fullført tannlegeutdanning ved et universitet i Danmark. Denne autorisasjon gir innehaveren rett til å bruke tittelen «tandlæge» og til å utøve yrkesvirksomhet som tannlege. Imidlertid har slike tannleger ikke tillatelse til selvstendig virke som tannlege, men kan arbeide som tannlege under tilsyn av en annen tannlege som har slik tillatelse.

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

27 For å praktisere selvstendig som tannlege i Danmark må vedkommende oppnå attesten «tilladelse til selvstændig virke som tandlæge». Attesten utstedes etter fullført postgraduate praksis bestående av arbeidserfaring som tannlege i minst 12 måneder (1 440 timer), enten i Danmark eller i utlandet. Det er ingen prøving eller ytterligere eksamen og ingen frist for å oppnå attesten.

28 Lindberg flyttet tilbake til Norge, og 10. august 2016 søkte hun elektronisk om autorisasjon og lisens. Hun fremla dokumentasjon på utdanningen og autorisasjonen fra Danmark.

29 I vedtak 29. september 2016 avslo Helsedirektoratet søknaden hennes med slik begrunnelse:

> *Din gjennomførte kandidatutdanning som tannlege tilsvarer i stor grad den norske tannlegeutdanningen. Du har fått innvilget autorisasjon i Danmark, uten rett til selvstendig virke. I følge danske regler, kreves at du praktiserer minst ett år etter*

fullført utdanning før du kan arbeide som selvstendig tannlege. Etter minimum ett års praksis oppnås rett til selvstendig virke i Danmark. Norge har ikke et tilsvarende system med praksis for tannleger som i Danmark.

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

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

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

Lisens

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

Konklusjon

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

Informasjon

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

30 Den 6. oktober 2016 klaget Lindberg på Helsedirektoratets vedtak. Hun viste til at studiet i Århus holdt standard den Europeiske Union, at hun hadde benyttet seg av én av sju studieplasser for odontologi i Danmark forbeholdt nordmenn, at Aarhus Tandlægeskole er rangert som nr. 17 av de beste tannlegeutdanningene i verden, at hun hadde fått skriftlig svar fra Helsedirektoratet i februar 2016 om at hun ville få lisens i Norge til veiledet praksis, og at hun nå hadde fått ansettelse i Norge på betingelse av lisens.

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

32 Lindberg brakte vedtaket inn for Larvik tingrett ved stevning 28. februar 2018. Ved dom 1. oktober 2018 kom Larvik tingrett til at Lindberg for å ha rett til autorisasjon i Norge måtte fremlegge «bevis for kandidatuddannelsen i odontologi», «autorisation som tandlæge» samt attest for at hun hadde «tilladelse til selvstændig virke som tandlæge». Siden Lindberg ikke kunne fremlegge det sistnevnte dokument, fant Larvik tingrett at hun ikke hadde rett til autorisasjon etter reglene i forskrift om helsepersonell fra EØS-land og Sveits, eller på andre grunnlag

33 Etter anke fra Lindberg kom Agder lagmannsrett til motsatt resultat i dom 2. juli 2019, idet den fant at vilkårene for å få autorisasjon etter den automatiske godkjenningsordning i direktivet artikkel 21 nr. 1 var oppfylt. Agder lagmannsrett la til grunn at Lindbergs gjennomførte universitetsutdanning i Danmark oppfyller minstekravene i direktivet artikkel 34 nr. 2. Det fremlagte «Bevis for kandidatuddannelsen i odontologi (cand.odont.)» ble ansett som tilstrekkelig. Det var ikke av betydning at Lindberg ikke kunne fremlegge attest for tillatelse til selvstendig virke som tannlege. Agder lagmannsrett pekte på at prinsippet om automatisk godkjenning i artikkel 21 nr. 1 andre ledd innebærer at det må foretas en hensiktsmessighetsvurdering av hvilke attester som skal kreves fremlagt. Den fant videre at Lindberg også kunne ha bygget sin rett til autorisasjon på den generelle godkjenningsordning fastsatt i direktivet artikkel 10.

34 Den norske stat anket Agder lagmannsretts dom inn for Norges Høyesterett. Ved Høyesteretts ankeutvalgs beslutning 9. desember 2019 ble anken tillatt fremmet. Høyesterett besluttet å utsette rettergangen og forelegge EFTA-domstolen en anmodning om rådgivende uttalelse etter artikkel 34 i Avtalen mellom EFTA-statene om opprettelse av et Overvåkningsorgan og en Domstol («ODA»). Anmodningen var datert 27. mars 2020 og ble registrert ved EFTA-domstolen 14. april 2020.

35 På denne bakgrunn har Norges Høyesterett forelagt EFTA-domstolen følgende spørsmål:

> *I. Om yrkeskvalifikasjonsdirektivet artikkel 21*
>
> *1. Skal yrkeskvalifikasjonsdirektivet artikkel 21 nr. 1 forstås slik at vertsstaten i ethvert tilfelle kan kreve at søker fremlegger både det aktuelle «kvalifikasjonsbeviset» i vedlegg V punkt 5.3.2 kolonne 2 og de angitte «attestene» som hjemstaten eventuelt har ført opp i kolonne 4 for det aktuelle yrket, eller skal formuleringen «hensiktsmessig» forstås slik at vertsstaten må vurdere om det i et gitt tilfelle er hensiktsmessig å kreve de angitte attester?*
>
> *Hvis formuleringen «hensiktsmessig» skal forstås slik at det tilligger vertsstaten å vurdere om det i et gitt tilfelle er hensiktsmessig å kreve de angitte attestene:*
>
> *2. Hva er det rettslige vurderingstemaet, og hva vil utgjøre de rettslig relevante momentene ved vurderingen av om det er «hensiktsmessig» å kreve inntatte attester?*

3. Har det noen betydning om kvalifikasjonsbeviset alene dokumenterer en utdannelse som anses å oppfylle minimumsvilkårene i direktivets artikkel 34 nr. 2, og om attesten som ikke kan fremlegges gjelder postgraduate praksis?

II. Om rettigheter etter EØS-avtalens hoveddel

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

Hvis ja:

2. Hva er det rettslige vurderingstemaet for – og de rettslig relevante momentene ved vurderingen av – om en slik søker kan utlede ytterligere rettigheter etter EØS-avtalen artikkel 28 eller 31?

3. Hvilken betydning har det at søker ikke har attest for postgraduate praksis som hjemstaten har medtatt i yrkeskvalifikasjonsdirektivets vedlegg V kolonne 4, dersom vertsstaten ikke krever postgraduate praksis av søkere utdannet i vertsstaten, og utdannelsen søker har gjennomført anses ekvivalent med den utdannelsen som tilbys i vertsstaten?

4. Kan det være påkrevd å gi søker fulle yrkesrettigheter i vertsstaten, dersom kvalifikasjonsbeviset søker kan fremlegge ikke gir søker tilsvarende yrkesrettigheter i hjemstaten?

36 Den 25. september 2020 foreskrev EFTA-domstolen tiltak for tilrettelegging av rettergangen etter EFTA-domstolens rettergangsordning («rettergangsordningen») artikkel 49 nr. 1 og i samsvar med rettergangsordningen artikkel 49 nr. 3 bokstav a. EFTA-domstolen anmodet deltakerne i rettergangen for EFTA-domstolen om å se hen til attesten «tilladelse til selvstændigt virke» som saken gjelder, og som er oppført i kommisjonsmelding 2008/C 322/03. De ble anmodet om å besvare følgende spørsmål skriftlig innen 4. november 2020:

«1a. Vennligst redegjør for deres synspunkter når det gjelder betydningen av at attesten er oppført i nevnte kommisjonsmelding, for vurderingen av om Norge skulle kunne kreve denne attest av søkere som søker om lisens/autorisasjon som tannlege i Norge på grunnlag av utdanning og autorisasjon som tannlege i Danmark i 2016, og

1b. redegjør for deres synspunkter når det gjelder betydningen av det faktum at nevnte kommisjonsmelding ikke var offentliggjort på norsk i EØS-tillegget til Den europeiske unions tidende.

2. Vennligst redegjør for deres synspunkter når det gjelder hvorvidt dette påvirker vurderingen i deres skriftlige innlegg, og om det gjør det, på hvilken måte.»

37 Det innkom svar fra Lindberg, den norske stat, Spanias regjering, ESA og Kommisjonen.

38 Det vises til rettsmøterapporten for en mer utførlig redegjørelse for den rettslige ramme, de faktiske forhold, saksgangen og forslagene til svar som er inngitt til EFTA-domstolen. Partenes argumenter vil i det følgende bare bli nevnt eller drøftet så langt dette er nødvendig for EFTA-domstolens begrunnelse.

III EFTA-domstolens svar

Spørsmål 1

39 Ved første del av sitt første spørsmål spør den anmodende domstol i hovedsak om uttrykket «der det er hensiktsmessig» i direktivet artikkel 21 nr. 1 bør forstås slik at det viser til situasjoner der hjemstaten har oppført en attest som ledsager kvalifikasjonsbeviset opp i vedlegg V, eller i stedet til situasjoner der vertsstaten finner det hensiktsmessig å kreve attesten som ledsager kvalifikasjonsbeviset.

40 Direktivet artikkel 21 etablerer en ordning med automatisk godkjenning av yrkeskvalifikasjonsbevis for visse yrker på grunnlag av samordnede minstekrav til utdanning, herunder for tannleger. Det følger av artikkel 21 at kvalifikasjonsbevis som omfattet av nevnte artikkel må være utstedt av et vedkommende organ i en EØS-stat og der det er hensiktsmessig være ledsaget av attestene oppført i vedlegg V.

41 Etter artikkel 1 er formålet med gjensidig godkjenning etter direktivet å garantere at en EØS-stat – vertsstaten – som krever bestemte yrkeskvalifikasjoner for adgang til eller utøvelse av et lovregulert yrke på sitt territorium, godkjenner yrkeskvalifikasjoner som er oppnådd i en annen EØS-stat – hjemstaten – som gir innehaveren av nevnte kvalifikasjoner rett til å utøve samme yrke i denne stat, og gir adgang til og rett til å utøve dette yrke i vertsstaten.

42 Som angitt i direktivet artikkel 4, er konsekvensen av godkjenningen av yrkeskvalifikasjoner at vertsstaten gir den begunstigede adgang i denne stat til det samme yrke som vedkommende er kvalifisert til i hjemstaten, og til å utøve det i vertsstaten på samme vilkår som denne stats borgere. Både etter direktivet artikkel 1 og artikkel 4 forutsetter retten til adgang til et lovregulert yrke i vertsstaten at den begunstigede har «yrkeskvalifikasjoner» for dette yrke i hjemstaten.

43 Følgelig har søkere som har fullført utdanning i hjemstaten og derfor er i besittelse av et kvalifikasjonsbevis, samt der det er hensiktsmessig, av attester som ledsager

kvalifikasjonsbeviset, rett til automatisk godkjenning av sine yrkeskvalifikasjoner etter direktivet artikkel 21 nr. 1.

44 Uttrykket «der det er hensiktsmessig» i direktivet artikkel 21 nr. 1 må tolkes innenfor rammen av ordningen med automatisk godkjenning av yrkeskvalifikasjonsbevis som er etablert ved direktivet. Etter denne ordning er det opp til den enkelte EØS-stat å definere hvilke bevis den utsteder og krever for adgang til og utøvelse av de enkelte yrker på sitt territorium. Beviset utstedt av én EØS-stat må godkjennes og gis samme virkning som beviset som en annen EØS-stat utsteder og krever for adgang til og utøvelse av samme yrke på sitt territorium. Det er altså opp til den enkelte EØS-stat å definere hvilke kvalifikasjonsbevis som omfattes av ordningen med automatisk godkjenning i andre EØS-stater etter direktivet.

45 Ordningen med automatisk godkjenning bygger på en automatisk og ubetinget godkjenning som ikke innebærer noen materiell undersøkelse fra vertsstatens side for at kvalifikasjonsbeviset skal godkjennes. Som anført av den norske stat, Østerrikes regjering, Spanias regjering, ESA og Kommisjonen, har vertsstaten ingen skjønnsmargin med hensyn til godkjenningen av de aktuelle kvalifikasjoner, og vertsstaten har ikke anledning til å vurdere om hjemstatens tilleggskrav er hensiktsmessige. Vertsstaten har plikt til automatisk å godkjenne kvalifikasjonsbevis utstedt av hjemstaten for det aktuelle yrke.

46 Uttrykket «der det er hensiktsmessig» i direktivet artikkel 21 nr. 1 må derfor forstås slik at det viser til eventuelle tilleggsattester som hjemstaten har ført opp i vedlegg V som vilkår for adgang til et yrke på sitt territorium. Disse attester må ledsage kvalifikasjonsbeviset for at en søker skal kunne dra nytte av retten til automatisk godkjenning etter direktivet. I denne sammenheng spiller det ingen rolle om kvalifikasjonen søkeren allerede har oppnådd i hjemstaten, tilsvarer gjeldende krav i vertsstaten for adgang til yrket. Om søkeren ikke kan fremlegge dokumentene som er oppført i vedlegg V, har vedkommende ikke rett til automatisk godkjenning av yrkeskvalifikasjoner etter direktivet.

47 I direktivets forstand er det Danmark, som har utstedt kvalifikasjonsbeviset hovedsaken gjelder, som er Lindbergs hjemstat. Kravene med hensyn til kvalifikasjonsbevis for tannleger som utstedes av Danmark, og ledsagende attester har vært i kraft siden 2008. Disse krav ble meldt av Danmark til Kommisjonen og deretter offentliggjort i kommisjonsmelding 2008/C 322/03 i samsvar med direktivet artikkel 21 nr. 7. Det følger av anmodningen at Lindberg ikke er i besittelse av den «tilladelse til selvstændig virke som tandlæge» som er oppført i nevnte kommisjonsmelding.

48 Både ESA og Lindberg har gjort gjeldende at kommisjonsmelding 2008/C 322/03 ikke var bindende i EØS-området, noe som innebærer at Norge, som er vertsstat i direktivets forstand, ikke kunne kreve «tilladelse til selvstændig virke som tandlæge» av den grunn at kommisjonsmeldingen ikke var spesifikt innlemmet i EØS-avtalen av EØS-komiteen eller offentliggjort på norsk i EØS-tillegget til Den europeiske unions tidende.

49 Direktivet artikkel 21 nr. 7 fastsetter at EØS-statene skal underrette Kommisjonen eller ESA om de lover og forskrifter de vedtar med hensyn til utstedelse av kvalifikasjonsbeviser på det område direktivet avdeling III kapittel III omhandler. Kommisjonen eller ESA skal deretter offentliggjøre en egnet melding i Den europeiske unions tidende eller i EØS-avdelingen av og EØS-tillegget til Den europeiske unions tidende med angivelse av de betegnelser EØS-statene har vedtatt for kvalifikasjonsbevis og, der det er hensiktsmessig, det organ som utsteder kvalifikasjonsbeviset, den attest som ledsager beviset samt tilsvarende yrkestittel som nevnt i vedlegg V.

50 Kommisjonsmelding 2008/C 322/03 inneholdt Danmarks ajourførte krav til attester som ledsager kvalifikasjonsbevis, i samsvar med prosedyren fastsatt i direktivet artikkel 21 nr. 7. Den ble offentliggjort i Den europeiske unions tidende i tråd med prosedyren fastsatt i direktivet slik dette var innlemmet i EØS-avtalen. På det relevante tidspunkt var de relevante krav til tannleger i Danmark dermed på plass i samsvar med direktivet. Følgelig var det verken nødvendig at kommisjonsmelding 2008/C 322/03 var innlemmet i EØS-avtalen av EØS-komiteen, eller at den var offentliggjort på norsk i EØS-tillegget til Den europeiske unions tidende.

51 Denne tolkning bekreftes både av ordlyden i direktivet artikkel 21 nr. 7 og, som påpekt av Kommisjonen og den norske stat i den muntlige høring, av forarbeidene til direktiv 2001/19/EF, som innførte bestemmelser tilsvarende direktivet artikkel 21 nr. 7 i de tidligere direktiver om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner. Dette fremgår også av betraktning 5 i direktiv 2001/19/EF, som viser til Kommisjonens løfte om å fremme forslag for å forenkle ajourføringen av listene over de kvalifikasjoner som kan godkjennes automatisk.

52 Følgelig må svaret på det første spørsmål bli at for å kunne dra nytte av den automatiske godkjenning som er fastsatt i direktivet artikkel 21 nr. 1, må søkeren være i besittelse av alle attester som ledsager kvalifikasjonsbeviset som er oppført i vedlegg V til direktivet, i tråd med hjemstatens krav til det aktuelle yrke.

53 I lys av dette svar er det ikke nødvendig å besvare den andre og tredje del av det første spørsmål.

Spørsmål 2.1

54 Ved første del av sitt andre spørsmål spør den anmodende domstol i hovedsak om vertsstaten har plikt til å vurdere en søknad om godkjenning etter EØS-avtalen artikkel 28 og 31 dersom en søker ikke oppfyller kriteriene for godkjenning etter direktivet artikkel 10 og 21.

55 Retten til godkjenning av diplomer er et uttrykk for den grunnleggende rett til etableringsfrihet (jf. dommen i *Kommisjonen* mot *Spania*, C-39/07, EU:C:2008:265, avsnitt 37). Ikke å godkjennelæring, ferdigheter og kvalifikasjoner som vedkommende har tilegnet seg i en annen EØS-stat, kan innebære en hindring for den frie bevegelighet og

etableringsadgangen for EØS-yrkesutøvere, selv der nasjonale regler anvendes på en måte som ikke medfører forskjellsbehandling på grunnlag av statsborgerskap. Derfor kan vertsstaten ikke se bort fra kunnskap og kvalifikasjoner oppnådd i andre EØS-stater. Særlig kan bestemmelser i nasjonal lovgivning vedtatt i den forbindelse ikke utgjøre en uberettiget hindring for effektiv utøvelse av de grunnleggende friheter som sikres i EØS-avtalen (jf. dommen i *Brouillard*, C-298/14, EU:C:2015:652, avsnitt 52 og 53 og rettspraksis som det vises til der).

56 Den norske stat, som støttes av Spanias regjering, gjør gjeldende at når en søker ønsker adgang til et lovregulert yrke som omfattes av direktivet, har vertsstaten ikke plikt til å vurdere søknader om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner etter hoveddelen i EØS-avtalen dersom søkeren ikke oppfyller vilkårene for godkjenning under ordningen for automatisk godkjenning eller den generelle ordning for godkjenning etter direktivet.

57 Som ESA har anført, har Den europeiske unions domstol («EU-domstolen») i forbindelse med de foregående direktiver om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner lagt til grunn at en EØS-stats plikt til å vurdere en søkers relevante erfaring ikke opphører selv om det er vedtatt direktiver om gjensidig godkjenning av diplomer (jf. dommen i *Vandorou*, forente saker C-422/09, C-425/09 og C-426/09, EU:C:2010:732, avsnitt 71 og rettspraksis som det vises til der).

58 Det er ikke noe i selve direktivet som tilsier at det var ment å begrense utøvelsen av grunnleggende friheter slik disse var blitt tolket innenfor rammen av de foregående direktiver om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner. Tvert imot, som det fremgår av betraktningene 9 og 14, er direktivets mål å omorganisere og forenkle anvendelsen av de foregående direktiver om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner og dermed å støtte den frie bevegelighet og etableringsadgang for yrkesutøvere.

59 Direktivets formål er, som det fremgår av direktivet artikkel 1 og EØS-avtalen artikkel 30, å legge til rette for gjensidig godkjenning av diplomer, eksamensbevis og andre kvalifikasjonsbevis ved å fastsette regler og felles kriterier som i størst mulig grad skal sikre automatisk godkjenning av disse yrkeskvalifikasjoner og dermed gjøre godkjenningsprosessen mer forutsigbar og effektiv for søkeren. Direktivet har ikke til formål å gjøre godkjenningen av yrkeskvalifikasjoner vanskeligere i situasjoner som faller utenfor dets virkeområde, og det skal heller ikke ha en slik konsekvens (jf. dommen i *Dreessen*, C-31/00, EU:C:2002:35, avsnitt 26). Ordningen med automatisk godkjenning etter direktivet utfyller dermed rettighetene etter EØS-avtalens hoveddel, men erstatter ikke en vurdering etter de nevnte bestemmelser.

60 Disse betraktninger er like gyldige for ordningen fastsatt i direktivet artikkel 10, som må forstås på samme måte. Søkere som etter vilkårene i artikkel 10 ikke kan komme inn under ordningen med automatisk godkjenning, må vurderes etter den generelle ordning for godkjenning. Denne bestemmelse er ment å legge til rette for og forenkle godkjenningen

av yrkeskvalifikasjoner i de spesifikke tilfeller som er oppført der. Dette innebærer ikke at enhver annen situasjon der en søker ikke oppfyller kravene fastsatt i artikkel 10, står uten beskyttelse for de grunnleggende friheter.

61 Under omstendigheter der vilkårene for godkjenning av yrkeskvalifikasjoner etter direktivet ikke er oppfylt, kan derfor retten til godkjenning av yrkeskvalifikasjoner utledes fra EØS-avtalen artikkel 28 og 31. Dette gjelder saker der en person søker om autorisasjon i vertsstaten for å utøve et yrke i et tilfelle som ikke omfattes av direktivet (jf. dommen i *Brouillard*, som omtalt over, avsnitt 46). Dette gjelder også dersom et direktiv om gjensidig godkjenning av diplomer har blitt vedtatt for det aktuelle yrke, men søkeren ikke oppfyller vilkårene for godkjenning av kvalifikasjoner (jf. dommen i *Dreessen*, som omtalt over, avsnitt 31).

62 I lys av det ovenstående må svaret på første del av det andre spørsmål derfor bli at EØS-avtalen artikkel 28 og 31 må tolkes slik at vertsstaten har plikt til å foreta en individuell vurdering av den kunnskap og utdanning som dokumenteres ved en søkers yrkeskvalifikasjoner, også om søkeren søker adgang til et yrke som faller inn under kategorien av yrker med samordnede minstekrav til utdanning, men ikke oppfyller kravene i direktivet artikkel 10 eller 21.

Spørsmål 2.2

63 Ved andre del av sitt andre spørsmål spør den anmodende domstol i hovedsak hvilke faktorer som er relevante ved vurdering av om en søker kan påberope seg EØS-avtalen artikkel 28 og 31.

64 Det følger av rettspraksis fra EU-domstolen at vertsstatens myndigheter må ta hensyn til alle søkerens diplomer, attester og andre kvalifikasjonsbevis samt relevant erfaring når de sammenligner de kvalifikasjoner og den erfaring søkeren har, med den kunnskap og de kvalifikasjoner som nasjonal lovgivning krever for adgang til det aktuelle yrke (jf. dommen i *Brouillard*, som omtalt over, avsnitt 54 og rettspraksis som det vises til der). Denne øvelse er ikke ment å ende med at noe bestemt diplom eller noen bestemt attest godkjennes som likeverdig med en tilsvarende nasjonal kvalifikasjon, men som en vurdering av om søkerens kvalifikasjoner tilsvarer de kvalifikasjoner som vertsstaten krever. Vertsstaten må derfor vurdere kvalifikasjonen og det konkrete innhold i utdanningen.

65 Vurderingen må sette vertsstatens myndigheter i stand til å forvisse seg om på et objektivt grunnlag at et utenlandsk diplom bekrefter at kunnskapen og kvalifikasjonene er, om ikke identiske, så i alle fall minst tilsvarer det som dokumenteres ved det nasjonale diplom. Denne bedømmelse må utelukkende bygge på det kunnskaps- og kvalifikasjonsnivå som innehaveren kan antas å inneha i betraktning av arten og varigheten av studiene og den praktiske utdanning som diplomet gjelder (jf. dommen i *Brouillard*, som omtalt over, avsnitt 55 og rettspraksis som det vises til der). I denne komparative sammenligning kan en EØS-stat ta hensyn til objektive forskjeller knyttet både til den rettslige ramme for det

aktuelle yrke i hjemstaten og til dets yrkets virksomhet (jf. dommen i *Brouillard*, som omtalt over, avsnitt 56 og rettspraksis som det vises til der).

66 Dersom kunnskapen og kvalifikasjonene som dokumenteres ved det utenlandske diplom, tilsvarer det som kreves etter nasjonale bestemmelser, må vertsstaten anerkjenne at diplomet oppfyller kravene fastsatt i dens nasjonale bestemmelser. På den annen side, dersom kunnskapen og kvalifikasjonene som dokumenteres ved det utenlandske diplom, bare delvis tilsvarer kravene etter nasjonale bestemmelser, kan vertsstaten kreve at søkeren viser at han eller hun har tilegnet seg den kunnskap og de kvalifikasjoner som mangler (jf. dommen i *Brouillard*, som omtalt over, avsnitt 57 og rettspraksis som det vises til der).

67 I denne sammenheng er det vedkommende nasjonale myndigheter som må vurdere om kunnskapen som er ervervet i løpet av studiet eller gjennom praktisk erfaring, er tilstrekkelig til å bevise at vedkommende er i besittelse av den kunnskap som mangler (jf. dommen i *Brouillard*, som omtalt over, avsnitt 58 og rettspraksis som det vises til der).

68 I den grad praktisk erfaring med utøvelse av tilgrensende virksomhet kan øke søkerens kunnskap, påligger det vedkommende nasjonale myndigheter å ta i betraktning den praktiske erfaring som er relevant for yrket som søkeren søker adgang til. Det er vedkommende nasjonale myndighet som må vurdere verdien av slik erfaring på grunnlag av spesifikke funksjoner og ervervet og anvendt kunnskap i utøvelsen av disse funksjoner, samt det ansvar og det nivå av selvstendighet søkeren er gitt (jf. dommen i *Brouillard*, som omtalt over, avsnitt 59 og rettspraksis som det vises til der).

69 Dersom vertsstatens vedkommende myndigheter kommer til at en søkers kunnskap og kvalifikasjoner som dokumentert ved diplomet og relevant arbeidserfaring, ikke tilsvarer eller bare delvis tilsvarer det som kreves av vertsstaten, må vertsstaten angi hva slags utdanning søkeren mangler, for at søkeren skal kunne fullføre eller supplere utdanningen. En annen tolkning ville ikke sikre mulighet for effektiv utøvelse av de grunnleggende friheter som sikres i EØS-avtalen. I denne sammenheng påminnes det også om at EØS-retten fastsetter en plikt til å begrunne nasjonale beslutninger som påvirker utøvelsen av en grunnleggende rettighet (jf. dommene i *Heylens*, 222/86, EU:C:1987:442, avsnitt 15; *Vlassopoulou*, C-340/89, EU:C:1991:193, avsnitt 22; og *Norbrook Laboratories Ltd*, C-127/95, EU:C:1998:151, avsnitt 103). Følgelig må en søker som Lindberg i den foreliggende sak være i stand til å bringe på det rene hva avslaget bygger på, som hvilken utdanning hun mangler.

70 Følgelig må en vertsstat sammenligne alle søkerens diplomer, attester, andre kvalifikasjonsbevis og erfaring med sine egne krav for å utøve det aktuelle yrke. Dersom søkerens kunnskap og kvalifikasjoner som dokumentert ved diplomet og relevant arbeidserfaring ikke tilsvarer eller bare delvis tilsvarer det som kreves av vertsstaten, må denne stat angi hva slags utdanning som mangler slik at søkeren skal kunne fullføre eller supplere utdanningen.

Spørsmål 2.3 og 2.4

71 Ved tredje og fjerde del av sitt andre spørsmål søker den anmodende domstol i hovedsak veiledning med hensyn til konsekvensene av at søkeren ikke er fullt ut kvalifisert og derfor ikke har full adgang til yrket i hjemstaten.

72 EØS-avtalen artikkel 28 og 31 fastsetter ingen rett til godkjenning som sådan, men snarere en rett til å få slik utdanning godkjent for å legge til rette for utøvelsen av rettighetene som er garantert i EØS-avtalen, som retten til å begynne å arbeide og etablere seg i en annen EØS-stat. Derfor gir ikke disse bestemmelser noen rett til godkjenning av yrkeskvalifikasjoner uavhengig av utøvelsen av rettighetene til fri bevegelighet.

73 I den foreliggende sak har imidlertid søkeren fullført en universitetsutdanning som er dokumentert ved et diplom. Det er derfor ikke snakk om å vurdere en ufullstendig utdanning, men utdanningen som dokumenteres ved det nevnte diplom.

74 Vurderingen som skal gjøres etter EØS-avtalens hoveddel, må sammenligne søkerens kunnskap og ferdigheter slik de er dokumentert ved søkerens attester og praktiske erfaring, med den kunnskap og de ferdigheter som kreves for adgang til yrket i vertsstaten. I denne vurdering må søkerens kvalifikasjoner sammenlignes med kravene for adgang til yrket i vertsstaten. At søkeren ikke har full adgang til yrket i hjemstaten, kan ikke være avgjørende for denne vurdering.

75 En vurdering etter EØS-avtalen artikkel 28 og 31 er ikke det samme som vurderingen med sikte på godkjenning av yrkeskvalifikasjoner etter direktivet. Som Kommisjonen har påpekt, er det derfor verken nødvendig eller tilstrekkelig å vise at utdanningen som er fullført i hjemstaten, oppfyller minstekravene til utdanning som er fastsatt i de relevante bestemmelser i direktivet. Imidlertid anser EFTA-domstolen, i likhet med det Kommisjonen påpekte under den muntlige høring, at om en søker har fått utdanning som oppfyller minstekravene til utdanning angitt i direktivet, burde dette forenkle og lette sammenligningen av kvalifikasjonene søkeren har oppnådd, med kravene i vertsstaten.

76 I lys av disse hensyn har EFTA-domstolen kommet til at svaret på tredje og fjerde del av det andre spørsmål må bli at det faktum at en søker ikke har full adgang til yrket i hjemstaten, ikke kan være avgjørende for vurderingen av om søkeren kan gis adgang til samme yrke i vertsstaten.

IV Saksomkostninger

77 Omkostninger som er påløpt for Østerrikes regjering, Spanias regjering, ESA og Kommisjonen, som har inngitt innlegg for EFTA-domstolen, kan ikke kreves dekket. Ettersom foreleggelsen for EFTA-domstolen utgjør ledd i behandlingen av saken som står for den nasjonale domstol, ligger det til denne domstol å ta en eventuell avgjørelse om saksomkostninger for partene.

På dette grunnlag avgir

EFTA-DOMSTOLEN

som svar på spørsmålene forelagt den av Norges Høyesterett, følgende rådgivende uttalelse:

1. **For å kunne dra nytte av den automatiske godkjenning som er fastsatt i artikkel 21 nr. 1 i europaparlaments- og rådsdirektiv 2005/36/EF av 7. september 2005 om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner, må en søker være i besittelse av alle attester som ledsager kvalifikasjonsbeviset som er oppført i vedlegg V til direktivet, i tråd med hjemstatens krav til det aktuelle yrke.**
2. **EØS-avtalen artikkel 28 og 31 må tolkes slik at vertsstaten har en plikt til å foreta en individuell vurdering av den kunnskap og utdanning som dokumenteres ved en søkers yrkeskvalifikasjoner, også om søkeren søker adgang til et yrke som faller inn under kategorien av yrker med samordnede minstekrav til utdanning, men ikke oppfyller kravene i direktiv 2005/36/EF artiklene 10 eller 21.**
3. **Vertsstatens individuelle vurdering av en søkers kunnskap og ferdigheter må innebære en sammenligning av alle søkerens diplomer, attester, andre kvalifikasjonsbevis og erfaring med sine egne krav for å utøve det aktuelle yrke. Dersom søkerens kunnskap og kvalifikasjoner som dokumentert ved diplomet og relevant arbeidserfaring, ikke tilsvarer eller bare delvis tilsvarer det som kreves av vertsstaten, må denne stat spesifisere hva slags utdanning som mangler slik at søkeren skal kunne fullføre eller supplere utdanningen.**

4. **Det faktum at en søker ikke har full adgang til yrket i hjemstaten, kan ikke være avgjørende for vurderingen av om søkeren kan gis adgang til samme yrke i vertsstaten.**

Páll Hreinsson Per Christiansen Bernd Hammermann

Avsagt i åpen rett i Luxembourg, 25. mars 2021.

Ólafur Jóhannes Einarsson
Justissekretær

Páll Hreinsson
President