



NORGES HØYESTERETT

EFTA Court
Rue du Fort Thungen
1499 Luxembourg
Luxembourg

Dok 72

Sak nr. 19-143507SIV-HRET, sivil sak, anke over dom: Anmodning om rådgivende tolkingsuttalelse

1 INNLEDNING

- (1) I medhold av artikkel 34 i Avtalen mellom EFTA-statene om opprettelsen av et overvåkningsorgan og en domstol, jf. også den norske domstoloven § 51a, anmoder Norges Høyesterett herved om rådgivende uttalelse fra EFTA-domstolen til bruk i sak nr. 19-143507SIV-HRET. Ankende part i saken er staten v/Helse- og omsorgsdepartementet, mens Anniken Jenny Lindberg er ankemotpart.
- (2) Saken gjelder rett til autorisasjon i Norge som tannlege på grunnlag av 5-årig utdannelse fra dansk universitet. Ved vedtak 6. desember 2017 opprettholdt Statens helsepersonellnemnd avslag på Lindbergs søknad om autorisasjon som tannlege. Grunnlaget for avslaget var at Lindberg ikke hadde oppnådd såkalt «tilladelse til selvstendig virke» som tannlege i Danmark.
- (3) Saken reiser spørsmål om tolkningen av Europaparlaments- og rådsdirektiv 2005/36/EF 7. september 2005 om godkjenning av faglige kvalifikasjoner. Direktivet ble innlemmet i EØS-avtalen ved EØS-komiteens beslutning 142/2007. Reglene er gjennomført i norsk rett i Forskrift om autorisasjon, lisens og spesialistgodkjenning for helsepersonell med yrkeskvalifikasjoner fra andre EØS-land eller fra Sveits (FOR-2008-10-08-1130).
- (4) Høyesterett ber nå om at EFTA-domstolen uttaler seg om det nærmere innholdet i regelen i direktivets artikkel 21.
- (5) Saken reiser dessuten spørsmål om tolkningen av EØS-avtalens hoveddel artikkel 28 og 31, og om disse bestemmelsenes forhold til direktivet. Høyesterett ber om at EFTA-domstolen også uttaler seg om dette.

2 OVERSIKT OVER SAKENS PARTER

- (6) De involverte parter i saken for Høyesterett er
- (7) Ankende part: Staten v/Helse- og omsorgsdepartementet
- Prosessfullmektig: Regjeringsadvokaten v/advokat Kaija Bjelland
Postboks 8012 Dep
0030 Oslo
- (8) Ankemotpart: Anniken Jenny Lindberg
- Prosessfullmektig: Advokat Tone Galaasen
Den norske tannlegeforening
Postboks 2073 Vika
0125 Oslo
- (9) Rettslig medhjelper: Advokat Per Andreas Bjørgan
Advokatfirmaet Lund & Co DA
Postboks 1148 Sentrum
0104 Oslo

3 SAKENS FAKTISKE BAKGRUNN

- (10) Statens anke til Høyesterett gjelder anke over Agder lagmannsretts dom 2. juli 2019. Lagmannsretten avgjorde ved denne dommen Lindbergs anke over Larvik tingretts dom 1. oktober 2018. Mens tingretten fant at Statens helsepersonells vedtak om å nekte autorisasjon og lisens som tannlege i Norge var gyldig og frifant staten, kom lagmannsretten til at Lindberg hadde rett til autorisasjon. Staten ble videre kjent erstatningsansvarlig for det økonomiske tapet Lindberg ble påført som følge av det lagmannsretten mente var et ugyldig avslag.
- (11) Partene er i det vesentligste enige i lagmannsrettens fremstilling av sakens historikk. Lagmannsretten har innledningsvis i dommen beskrevet saksforholdet og saksgangen i forvaltningen slik:

«Anniken Jenny Lindberg, født 11.10.1990, er norsk statsborger. Høsten 2011 startet hun på utdanning til tannlege ved Aarhus universitet i Danmark

Lindberg oppnådde universitetsgraden Cand. Odont. 27.06.2016 og fikk dansk autorisasjon som tannlege 30.06.2016.

Sommeren 2016 flyttet Lindberg tilbake til Norge. Den 10.08.2016 benyttet hun den elektroniske «Søknad om autorisasjon og lisens» hvor hun dokumenterte utdanningen og autorisasjonen fra Danmark.

I 'Søknad om autorisasjon som Tannlege – avslag' 29.09.2016 ble søknaden i vedtak avslått av Helsedirektoratet med slik vurdering:

'Din gjennomførte kandidatutdanning som tannlege tilsvarer i stor grad den norske tannlegeutdanningen. Du har fått innvilget autorisasjon i Danmark, uten rett til selvstendig

virke. I følge danske regler, kreves at du praktiserer minst ett år etter fullført utdanning før du kan arbeide som selvstendig tannlege. Etter minimum ett års praksis oppnås rett til selvstendig virke i Danmark. Norge har ikke et tilsvarende system med praksis for tannleger som i Danmark.

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

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

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

Lisens

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

Konklusjon

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

Informasjon

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

Ved 'Klage på avslag på autorisasjon/lisens som tannlege' 06.10.2016 klaget Lindberg på vedtaket. I klagen viste hun til at studiet i Aarhus holdt EU-standard, 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 om at hun ville få lisens i Norge til veiledet praksis, og at hun nå hadde fått ansettelse i Norge på betingelse av lisens. Hun viste i klagen også til fri flyt av tjenester og personer i det indre marked i EU og til yrkeskvalifikasjonsdirektivet. Samtidig opplyste hun at en ansettelse i utlandet etter oppnådd dansk autorisasjon kan inngå i den krevde praktiske opplæringen i Danmark, jf. den danske autorisasjonsloven § 2 stk. 6....

Helsedirektoratet opprettholdt sitt avslag på autorisasjon og lisens, og oversendte 07.03.2017 saken til Helseklage, nasjonalt klageorgan for helsetjenesten, for endelig avgjørelse i Statens helsepersonellnemnd, jf. helsepersonelloven § 68 annet ledd...

I vedtak 06.12.2017 stadfestet Statens helsepersonellnemnd Helsedirektoratets vedtak av 29.09.2016...»

- (12) Saken ble bragt inn for domstolene ved stevning 28. februar 2018. Tingretten kom til at Lindberg for å ha rett til autorisasjon etter FOR-2008-10-08-1130 måtte fremlegge både «bevis for kandidatutdanningen i odontologi», «autorisasjon som tandlæge» samt attest for at hun hadde «tillatelse til selvstendig virke som tandlæge». Siden Lindberg ikke kunne fremlegge attest for tillatelse til selvstendig virke som tannlege fant tingretten at hun ikke hadde rett til autorisasjon etter forskriftens regler om autorisasjon og lisens ved harmoniserte utdanninger, eller på andre grunnlag.
- (13) Lagmannsretten kom til motsatt resultat, i det den fant at vilkårene for å få autorisasjon etter den automatiske godkjenningsordningen i direktivets artikkel 21 nr 1 var oppfylt. Det ble lagt

til grunn at Lindbergs gjennomførte universitetsutdanning i Danmark oppfylder minstekravene i direktivets artikkel 34 nr.2. Fremleggelse av «Bevis for kandidatutdannelsen i odontologi (cand. odont.)» – det såkalte kvalifikasjonsbeviset – var følgelig tilstrekkelig. At Lindberg ikke kunne fremlegge attest for postgraduate praksis som fremgikk av listen i direktivets vedlegg V punkt 5.3.2 kolonne 4 om tillatelse til selvstendig virke som tannlege, hadde da ikke betydning. Det ble herunder pekt på at det ved anvendelse av prinsippet om automatisk godkjenning i artikkel 21 nr 1 andre ledd gis anvisning på en hensiktsmessighetsvurdering av hvilke attester som skal kreves fremlagt. Lagmannsretten fant for øvrig at Lindberg også kunne bygget rett til autorisasjon på den generelle godkjenningsordningen i yrkeskvalifikasjonsdirektivets artikkel 10.

- (14) Statens anke til Høyesterett rettet seg mot lagmannsrettens lovanvendelse og bevisvurdering. Ved Høyesteretts ankeutvalgs beslutning 9. desember 2019 ble anken tillat fremmet.

4 SAKENS RETTSLIGE BAKGRUNN

4.1 Relevant norsk lovgivning

- (15) Helsepersonelloven § 48a fastslår vilkår som det enkelte helsepersonell, herunder tannleger, må oppfylle for å oppnå autorisasjon som helsepersonell. Rett til autorisasjon etter søknad har blant annet den som

«b) har bestått utenlandsk eksamen som er anerkjent etter avtale om gjensidig godkjenning etter § 52...»

- (16) Søker som kan dokumentere nødvendige teoretiske og praktiske kvalifikasjoner for å utøve yrket, og oppfyller øvrige vilkår gitt i lov eller forskrift, har rettskrav på autorisasjon

- (17) «Avtale om gjensidige godkjenning» i helsepersonelloven § 48 a bokstav b omfatter direktiv 2005/36/EF om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner (yrkeskvalifikasjonsdirektivet). Direktivet er for helsepersonells del gjennomført i forskrift om autorisasjon, lisens og spesialistgodkjenning for helsepersonell fra EØS-land og Sveits (EØS-forskriften). Forskriftens kapittel 2 gir regler for «Autorisasjon, lisens og spesialistgodkjenning ved harmoniserte utdanninger». I § 5 bestemmes at

**«Søker har rett til autorisasjon eller lisens som lege, sykepleier, tannlege, jordmor eller provisorfarmasøyt dersom søkeren fremlegger slikt kvalifikasjonsbevis som
...
for tannlege er nevnt i forskriften vedlegg II punkt 5.3.2 og som er vedlagt en eventuell attest om praktisk tjeneste mv...»**

Forskriftens vedlegg II punkt 5.3.2 er identisk med direktivets vedlegg V punkt 5.3.2, jf. nedenfor.

4.2 Yrkeskvalifikasjonsdirektivets automatiske godkjenningsordning på grunnlag av harmonisert utdanning

- (18) Direktiv 2005/36/EF om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner bestemmer i artikkel 34 nr 2 at :

«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.»

- (19) Den automatiske godkjenningsordningen ved harmoniserte utdanninger fremgår av artikkel 21 nr 1 om harmoniserte utdanninger, og lyder slik:

«Alle medlemsstater skal godkjenne de kvalifikasjonsbeviser ... som tannlege ... slik det framgår av listen i vedlegg V, henholdsvis nr. ... 5.3.2 ..., som oppfyller minstevilkårene for utdanning ..., 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. ... 5.3.2 ... i vedlegg V»

- (20) Av direktivets vedlegg V punkt 5.3.2 fremgår følgende:

Country	Evidence of formal qualifications	Body awarding the evidence of qualifications	Certificate accompanying the evidence of qualifications	Professional title	Reference date
Danmark	Bevis for kandidatuddannelsen i odontology (cand. odont.)	Universitetet	Autorisation som tandlæge, udstedt av Sundhedsstyrelsen Tilladelse til selvstændig virke som tandlæge	Tandlæge	28.01.1980

Til sammenligning har Norge innmeldt følgende, jf. vedlegg VII til EØS-avtalen:

Norge	Vitnemål for fullført grad master i odontologi	Universitet		Tannlege	1. januar 1994
-------	--	-------------	--	----------	----------------

4.3 EØS-avtalens hoveddel artikkel 28 og 31

4.3.1 EØS-avtalen artikkel 28:

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

4.3.1 EØS-avtalen artikkel 31: Etableringsretten:

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

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

4.4 EF-domstolens praksis

- (32) EF-domstolen fastslo 14. september 2000 i C-238/98 *Hocsman* avsnitt 40 at EF-traktatens artikkel 52 (etter endring artikkel 43 EF) om etableringsretten

«...skal fortolkes således, at når en fællesskabsstatsborger, i en situation, som ikke er regulert i et direktiv om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, indgiver en ansøgning om tilladelse til at udøve et erhverv, hvortil adgangen ifølge national ret er betinget af, at ansøgeren har et eksamensbevis eller erhvervsmæssige kvalifikationer eller perioder med erhvervs erfaring, er myndighederne i medlemsstaten forpligtet til at tage hensyn til samtlige eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser, herunder den pågældendes relevante erfaring, idet de skal foretage en sammenligning mellem på den ene side den kompetence, der er dokumenteret ved disse kvalifikationsbeviser og denne erfaring, og på den anden side de krav om kundskaber og kvalifikationer, der stilles ifølge national ret.»

- (33) Domstolen fulgte opp dette 22. januar 2002 i sak C-31/00 *Dreessen* avsnitt 31 og uttalte at

«...artikel 43 EF skal fortolkes således, at når en fællesskabsstatsborger til de nationale myndigheter indgiver ansøgning om tilladelse til at udøve et erhverv, hvortil adgangen ifølge den nationale lovgivning er betinget af, at ansøgeren har et eksamensbevis eller erhvervsmæssige kvalifikationer eller perioder med erhvervs erfaring, er disse myndigheter forpligtet til at tage hensyn til samtlige eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser og til den pågældendes relevante erfaring, idet de skal foretage en sammenligning mellom 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 den nationale lovgivning, også når et direktiv om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser er blevet vedtaget for det pågældende erhverv, og det ikke gjennom anvendelsen af dette direktiv er muligt at fastslå, at ansøgerens eksamensbevis eller -beviser automatisk kan anerkendes.»

- (34) Av avsnitt 29 fremgikk at

«[o]verholdelse af de i Vlassopoulou-dommen fastlagte prinsipper samt principperne i praksis herom vedrørende tilfælde, der ikke omfattes af et direktiv om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, har særlig betydning, fordi det muligvis kan bero på en fejltagelse, at det pågældende eksamensbevis ikke er medtaget blandt de eksamensbeviser, der er omhandlet i det pågældende direktiv. Kommissionen har således anført, at det skyldes en fejltagelse, at et eksamensbevis af den type, som Dreessen er i besiddelse af, ikke er medtaget på listen i artikkel 11 i direktiv 85/384, hvilket Domstolen i øvrigt ikke skal udtale sig om.»

- (35) EF-domstolens avgjørelse 16. april 2015 i sak C-477/13 *Angerer* gjaldt fortolkningen av yrkeskvalifikasjonsdirektivet artikkel 10. I avsnitt 36 og 37 heter det at

«Hvad angår formålet med direktiv 2005/36 fremgår det af direktivets artikkel 1 og 4, at hovedformålet med den gensidige anerkendelse er, at give indehaveren af en erhvervsmæssig kvalifikation, der giver vedkommende adgang til et lovregulert erhverv i sit hjemland, ret til i værtsmedlemsstaten at optage det erhverv, som den pågældende er kvalificeret til i hjemlandet, og til dér at udøve det på samme vilkår som værtsmedlemsstatens egne statsborgere (dom *Ordre des architectes*, C-365/13, EU:C: 2014:280, præmis 19).

En fortolkning af artikkel 10, litra c), i direktiv 2005/36 i den retning, at bestemmelsen ikke kræver, at en ansøger, der ikke oppfyller betingelserne i afsnit III, kapitel III, i dette direktiv, godtgør spesifikke og særlige årsager, kan have til følge, at værtsmedlemsstaten pålægges at undersøge en ansøgers uddannelsesbeviser, skønt den pågældende ikke er i besiddelse af de nødvendige kvalifikationer til udøvelse af arkitekt erhvervet i sin oprindelsesmedlemsstat, hvilket ville være i strid med direktivets formål.»

(36) Og i afsnitt 43 og 44 at

«Det fremgår af forarbejderne til direktiv 2005/36, særligt Rådets begrundelse nævnt i denne doms præmis 33, at de situationer, der var omhandlet i domme *Hocsman* (C-238/98, EU:C:2000:440) og *Dreessen* (C-31/00, EU:C:2002:35), bl.a. ligger til grund for vedtagelsen af direktivets artikel 10. Det følger heraf, at de «specifikke og særlige årsager» der er nævnt i denne bestemmelse, kan omfatte såvel omstændigheder, der vedrører mulige institutionelle og strukturelle hindringer, som følger af den konkrete situation i den pågældende medlemsstat, som omstændigheder, der vedrører ansøgerens personlige situation.

For at afgrænse rækkevidden af begrebet «specifikke og særlige årsager», skal der i øvrigt tages hensyn til formålet med direktiv 2005/36, således som nævnt i denne doms præmis 36, der består i at give indehaveren af en erhvervsmæssig kvalifikation, der giver vedkommende adgang til et lovreguleret erhverv i sit hjemland, ret til i værtsmedlemsstaten at optage det erhverv, som den pågældende er kvalificeret til i hjemlandet.».

(37) EF-domstolens afgørelse 6. desember 2018 i sak C-675/17 *Preindl* gjaldt blandt andet fortolkningen af yrkeskvalifikationsdirektivet artikel 21:

«27 I denne henseende bemærkes, således som det fremgår af 19. betragtning til direktiv 2005/36, at dette, navnlig hvad angår erhvervene som læge og tandlæge, fastsætter en ordning for automatisk anerkendelse af uddannelsesbeviser baseret på en harmonisering af minimumsuddannelseskravene (jf. i denne retning dom af 30.4.2014, *Ordre des architectes*, C-365/13, EU:C:2014:280, præmis 20).

28 Således bestemmer artikel 21, stk. 1, i direktiv 2005/36 vedrørende princippet om automatisk anerkendelse, at hver medlemsstat bl.a. anerkender uddannelsesbeviser for læger, der giver adgang til erhvervsmæssig virksomhed som læge på grunduddannelsesniveau, og for tandlæger, jf. henholdsvis bilag V, punkt 5.1.1 og 5.3.2, til dette direktiv, som er i overensstemmelse med de mindstekrav til uddannelse, der er omhandlet i henholdsvis artikel 24 og 34 i nævnte direktiv, ved at give dem samme retsvirkning på deres område som de uddannelsesbeviser, de selv udsteder, for så vidt angår adgang til og udøvelse af disse former for erhvervsmæssig virksomhed....

31 Følgelig er anerkendelsen af uddannelsesbeviser, herunder bl.a. uddannelsesbeviset for den medicinske grunduddannelse og uddannelsesbeviset som tandlæge, automatisk og ubetinget, for så vidt som den forpligter medlemsstaterne til at anerkende ligestyreligheden af de uddannelsesbeviser, der er omhandlet i direktiv 2005/36, uden at de kan kræve, at de berørte opfylder andre betingelser end dem, der er opstillet i dette direktiv. Denne anerkendelse er baseret på, at medlemsstaterne har gensidig tillid til, at de eksamensbeviser, som udstedes af de øvrige medlemsstater, er tilstrækkelige, idet tilliden er baseret på en uddannelsesordning, hvor uddannelsesniveaet er blevet fastsat ved en fælles aftale (jf. analogt dom af 19.6.2003, *Tennah-Durez*, C-110/01, EU:C:2003:357, præmis 30)...

38 For alle tilfælde skyld skal det fremhæves, at artikel 50, stk. 2, i direktiv 2005/36 gør det muligt for værtsmedlemsstaten i tilfælde af begrundet tvivl af de kompetente myndigheder i en medlemsstat at kræve en bekræftelse af ægtheden af certifikater og uddannelsesbeviser, der er udstedt i den pågældende medlemsstat, samt i givet fald en bekræftelse af, at ansøgeren for så vidt angår de erhverv, der er omhandlet i dette direktiv, opfylder de mindstekrav til uddannelse, der er opstillet heri.

39 En sådan foranstaltning gør det i øvrigt muligt for værtsmedlemsstaten at sikre sig, at de certifikater og eksamensbeviser, som den får forelagt, er omfattet af den

automatiske og ubetingede anerkendelse (jf. analogt dom af 19.6.2003, Tennah-Durez, C-110/01, EU:C:2003:357, præmis 76).

- 40 Når en uddannelse således opfylder de uddannelseskrav, der er fastsat i direktiv 2005/36, hvilket det tilkommer myndigheden i den medlemsstat, der har udstedt uddannelsesbeviset, at kontrollere, kan myndighederne i værtsmedlemsstaten ikke afvise at anerkende dette uddannelsesbevis. Den omstændighed, at den berørte har fulgt en deltidsuddannelse i medfør af dette direktivs artikkel 22, litra a), eller flere uddannelser samtidigt eller endog i perioder, som delvist overlapper hinanden, er uden betydning i denne henseende, når de uddannelseskrav, der er fastsat i det nævnte direktiv, er opfyldt.»

5 KORT OM BAKGRUNNEN FOR ANMODNINGEN

- (38) Lindberg har gjennomført 5-årig tannlegeutdanning på dansk universitet.
- (39) I bekreftelse fra Styrelsen for patientsikkerhed i Danmark fremgår at Lindbergs

«...evidence of formal qualifications meets the standards laid down in Article 34 in EU Directive 2005/36/EC.

The above-named person is entitled to work as a dentist under the supervision of a dentist with a permission to practice independently.»

Lindberg gjør gjeldende at universitetsutdanningen hun har gjennomført i Danmark tilfredsstillende minimumsvilkårene i yrkeskvalifikasjonsdirektivet artikkel 34 nr. 2, i likhet med tannlegeutdanning fra norsk universitet. Hun gjør også gjeldende at denne utdanningen er jevn god med tannlegeutdanning fra norsk universitet, noe som har betydning for en eventuell vurdering av EØS-avtalen artikkel 28 og 31. Staten gjør gjeldende at Lindberg ikke har fullført tannlegeutdanningen i Danmark så lenge hun ikke også har gjennomført postgraduate praksis som gir rett til selvstendig virke som tannlege. Staten har derfor ikke vurdert om den danske universitetsutdanningen tilfredsstillende minimumsvilkårene i yrkeskvalifikasjonsdirektivet artikkel 34 nr 2 eller er jevn god med tannlegeutdanningen på norsk universitet. Høyesterett har ikke tatt stilling til dette, men ber EFTA-domstolen vurdere de EØS-rettslige tolkningsspørsmålene under forutsetning av at universitetsutdanningen i Danmark tilfredsstillende minimumsvilkårene i yrkeskvalifikasjonsdirektivet artikkel 34 nr 2 og er jevn god med tannlegeutdanningen fra norsk universitet.

Tannlegeutdanning gjennomført på norsk universitet gir rett til norsk autorisasjon som tannlege. Slik autorisasjon innebærer fulle rettigheter til å jobbe selvstendig som tannlege og også å drive egen tannklinikk i Norge. Det er ingen ordning med postgraduate praksis i Norge.

- (40) Etter gjennomført tannlegeutdanning på universitetene i Danmark oppnås dansk autorisasjon, som gir rett til å betegne seg som «tandlæge» og å utøve tannlegevirksomhet.

Av den danske «lov om autorisation af sundhedspersoner og om sundhedsfaglig virksomhed» fremgår av kapittel 11 § 49 at

«Tandlægevirksomhed omfatter forebyggelse af instrumentel og medikamentel art, diagnostik og behandling af anomalier, læsioner og sygdomme i tænder, mund og kæber.

- (41) Tannleger med autorisasjon har imidlertid ikke «Tillatelse til selvstendig virke som tandlæge» uten ett års postgraduate praksis. Om denne ordningen heter det i samme lovs kapittel 11 § 48 at

«Tilladelse til selvstændigt virke som tandlæge meddeles av Styrelsen for Patientsikkerhed den tandlæge, der i 1 år har virket i underordnet stilling, jf. stk. 3, hos en tandlæge med tilladelse til selvstændigt virke.

...

Stk 3. En tandlæge, som ikke har opnået den i stk. 1 nævnte tilladelse, kan virke i underordnet stilling på en klinik under en tandlæge med tilladelse til selvstændigt virke»

- (42) Partene er enige om at dansk tannlege uten «Tillatelse til selvstendig virke som tandlæge» ikke kan drive egen tannklinikk, men er for øvrig uenige om det nærmere innholdet i en slik rett.
- (43) Etter gjennomført postgraduate praksis, oppnår tannlegen attest som dokumenterer «Tilladelse til selvstendig virke som tandlæge». Slik attest er medtatt av Danmark på listen i direktiv 2005/36/EF om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner vedlegg V punkt 5.3.2 kolonne 4.
- (44) Lindberg har ikke gjennomført postgraduate praksis.
- (45) Lindberg kan fremlegge kvalifikasjonsbevis, altså «Bevis for kandidatuddannelsen i odontology (cand. odont.)», og attest i form av «Autorisation som tandlæge» som angitt i direktivets vedlegg V punkt 5.3.2. Hun kan imidlertid ikke fremlegge attesten som dokumenterer «Tillatelse til selvstendig virke som tandlæge». Saken reiser dermed spørsmål om hvordan yrkeskvalifikasjonsdirektivet artikkel § 21 nr 1 skal forstås dersom en av attestene hjemstaten har inntatt i vedlegg V punkt 5.3.2 kolonne 4 dokumenterer postgraduate praksis som ikke er nødvendig for å oppfylle minstevilkårene for utdanning i artikkel 34 nr 2. Direktivets artikkel 21 nr 1 skiller mellom kvalifikasjonsbevis og attester. Attester skal ledsage kvalifikasjonsbeviset «der det er hensiktsmessig».
- Det er ønskelig å få EFTA-domstolens syn på om yrkeskvalifikasjonsdirektivet artikkel 21 nr 1 skal 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 om formuleringen «hensiktsmessig» skal forstås slik at vertsstaten må vurdere om det i et gitt tilfelle er hensiktsmessig å kreve de angitte attester. I sistnevnte tilfelle ønskes EFTA-domstolens syn på hva som er vurderingstemaet for om attester skal kreves.
- (46) Lindberg gjør ikke lenger krav på å bli vurdert etter direktivets generelle godkjenningsordning i artikkel 10.
- (47) Forutsatt at søker ikke kan utlede rett av yrkeskvalifikasjonsdirektivet, reiser saken spørsmål om forståelsen av EØS-avtalen artikkel 28 og 31, herunder direktivets forhold til primærretten. Det anses ønskelig med EFTA-domstolens syn på om, og eventuelt i hvilke situasjoner, en søker med utdanning fra et medlemsland til et yrke med harmoniserte minimumskrav til utdanning, men der vilkårene for rett til anerkjennelse etter yrkeskvalifikasjonsdirektivet artikkel 21 eller 10 ikke er oppfylt, kan utlede rett til anerkjennelse etter EØS-avtalens artikkel 28 eller artikkel 31.

6 PARTENES ANFØRSLER

6.1 Staten v/Helse- og omsorgsdepartementet

6.1.1 Til yrkeskvalifikasjonsdirektivet artikkel 21

- (48) *«Til spørsmål 1 vil staten anføre at vertsstatene kan kreve de kvalifikasjonsbevis og attester som er oppført i direktivets vedlegg V. Det skal ikke utføres noen hensiktsmessighetsvurdering. Når man holder den norske språkversjonen opp mot de øvrige, fremkommer det at uttrykket ikke skal forstås som et hensiktsmessighetsvilkår, men som «det det passer» eller «der det er aktuelt». Det vises til det engelske «where appropriate» og det tyske «gegebenfalls». Denne reservasjonen for attester skyldes at ikke alle land har oppført attester i tillegg til kvalifikasjonsbevis.*
- (49) *En slik hensiktsmessighetsvurdering ville dessuten stride mot direktivets formål og oppbygning. Den automatiske godkjenningsordningen er en formell godkjenningsprosess, basert på gjensidig tillit. Formålet med å harmonisere minstekrav til utdanningene er at godkjenningen skal skje tilnærmet automatisk, gjennom at statene selv innrapporterer de utdannelsene som tilfredsstillende minstekravene, og hvilke kvalifikasjonsbevis og attester som kreves for å få full tilgang til yrket. Dokumenttitlene i vedlegg V er ikke oversatt. Vertsstaten kan ikke, og skal ikke, vurdere utdanningens innhold eller søkerens ferdigheter, se dom i sak C-675/17 (Preindl) avsnitt 31. Det blir derfor uriktig om vertsstaten skulle pålegges å undersøke innholdet av søkerens utdanning for å vurdere om det i det enkelte tilfelle er «hensiktsmessig» å kreve at søkeren fremlegger de attester hjemstaten har ført opp i vedlegg V. Det har heller ikke vært meningen å skille attester og kvalifikasjonsbevis på denne måten, se YKD artikkel 3 nr. 1 bokstav c.*
- (50) *Til spørsmål 3 vil staten anføre at det ikke under noen omstendighet er riktig å vise til minstekravene for utdanning i YKD artikkel 34 ved vurderingen av om godkjenning skal gis etter artikkel 21 nr. 1. De krav som er opplistet i artikkel 34 er de krav som statene må oppfylle for at de skal kunne melde inn et yrke i systemet for automatisk godkjenning. Det er helt og holdent utdanningslandets ansvar å sørge for at utdanningen tilfredsstillende minimumskravene, se dom i sak C-675/17 (Preindl) avsnitt 34. Vertsstaten skal kunne ha tillit til utdanningsstatens vurdering, og skal ikke selv foreta noen vurdering av utdanningenes innhold opp mot minstekravene. Ettersom det nettopp er tale om minstekrav, er det opp til det enkelte land om de vil oppstille krav som overstiger dette. Dersom en stat eksempelvis har en utdanning som er ett år lengre enn minimumskravene i direktivet, må søkeren fullføre også det siste året.*
- (51) *Staten er heller ikke enig i premisset om at en universitetsutdanning «alene» kan oppfylle kravene i artikkel 34. Det er den totale utdannelsen – inklusive praktisk opplæring – som skal oppfylle minstekravene for at utdanningsstaten kan melde den inn. Vertsstaten skal ikke foreta en hypotetisk vurdering av om utdannelsen ville ha tilfredsstillende minstekravene i direktivet dersom den praktiske opplæringen tenkes borte.»*

6.1.2 Til EØS-avtalens hoveddel

- (52) *«Til spørsmål 1 vil staten anføre at vertsstatene ikke plikter å vurdere søknaden om anerkjennelse etter bestemmelsene i EØS-avtalens hoveddel («primærretten») i tilfeller der en*

søker med harmonisert utdanning verken kan nyttiggjøre seg av direktivets automatiske eller generelle system. Under de eldre sektordirektivene hadde søkere krav på en slik subsidiær vurdering, se eksempelvis dom i sak C-31/00 (Dreessen) avsnitt 24-29. Da sektordirektivene ble samlet i YKD, var meningen at søkere med harmoniserte yrker primært skulle vurderes etter det automatiske systemet, samtidig som man åpnet for at de på visse vilkår også kunne vurderes etter det generelle systemet. Staten anfører at denne mer detaljerte reguleringen tilsier at man ikke lenger skal gå videre til primærretten.

- (53) Etter statens syn er EU-domstolens avgjørelse i sak C-477/13 (Angerer) sentral for tolkningen på dette punktet. EU-domstolen uttalte seg generelt om forståelsen av YKD artikkel 10, og viste til at det var domstolens praksis som dannet grunnlag for bestemmelsen, se avsnitt 33 og 43 med henvisninger til lovhistorikken. YKD artikkel 10 kodifiserer med andre ord den tidligere praksisen fra EU-domstolen under primærretten. Det fremstår ikke logisk at domstolen skulle trekke opp nøyaktige grenser for den subsidiære vurderingen etter det generelle systemet, dersom disse søkerne uansett hadde krav på en lignende vurdering etter primærretten. I Angerer-saken foretok ikke EU-domstolen noen subsidiære vurderinger etter primærretten.
- (54) Til spørsmål 2-4 vil staten anføre at en person som avbryter sin utdanning før praksis er fullført, og dermed før fulle yrkeskvalifikasjoner oppnådd, ikke kan kreve anerkjennelse av yrkeskvalifikasjoner under EØS-avtalen artikkel 28 eller 31. Rettspraksisen om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner under primærretten forutsetter at søkeren har fulle yrkesrettigheter i sitt hjemland, se dom i sak C-340/89 (Vlassopoulou) avsnitt 16. Vedkommende må derfor enten fullføre praksis, eller søke anerkjennelse av den avbrutte utdannelsen etter vertsstatens nasjonale regler om godkjenning av utenlandsk utdanning (academic recognition).
- (55) Når vertsstaten skal vurdere om en søker med en harmonisert utdanning er fullt kvalifisert i hjemstaten, er det relevant å se hen til om søkeren kan fremlegge de attester som hjemstaten har oppgitt i direktivets vedlegg V kolonne 4. En tolkning hvor vertsstatene ikke ser hen til om utdanningen (inklusive praksis) er gjennomført og fulle yrkeskvalifikasjoner er oppnådd, ville kunne underminere effektiviteten til yrkeskvalifikasjonsdirektivet.
- (56) Slik staten ser det blir det ikke riktig å foreta noen ekvivalensvurdering av innholdet i de to studieprogrammene, slik det legges opp til i spørsmål 4. Det er opp til de enkelte statene å utforme sine utdanningssystemer, og anerkjennelse av yrkeskvalifikasjoner må ikke forveksles med godkjenning av utenlandsk utdanning (academic recognition).»

6.2 Anniken Jenny Lindberg

6.2.1 Til yrkeskvalifikasjonsdirektivet artikkel 21

- (57) «Sakens grunnleggende spørsmål er hva som er harmonisert i YKD avdeling III, kapittel III «Godkjenning på grunnlag av samordning av minstekrav til utdanning», nærmere bestemt hvilke kvalifikasjoner direktivets prinsipp om automatisk godkjenning skal baseres på.
- (58) Det anføres at Norge er forpliktet til å gi kvalifikasjonsbevis for kandidatutdannelsen i odontologi (cand. odont.) fra Danmark, som oppfyller minstekravene til utdanning i YKD artikkel 34, samme virkning i Norge som de kvalifikasjonsbevis Norge selv utsteder, jf. artikkel 21 nr. 1 første ledd, jf. artikkel 50 nr. 2.

(59) *Denne side vil hevde at det følger direkte av direktivets ordlyd, systematikk og formål, at det er utdanningene som er harmonisert og gir rett til automatisk og ubetinget godkjenning, og at dette er stadfestet i både EFTA- og EU-domstolens praksis.*

(60) *Prinsippet er nedfelt allerede i overskriften til kapittel III, og er fulgt opp i YKD artikkel 21 nr. 1 første ledd, hvor det er vist til kvalifikasjonsbevis som tannlege, som oppfyller minstevilkårene for utdanning nevnt i artikkel 34, jf. YKD vedlegg V punkt 5.3.1. Det vises videre til YKD artikkel 21 nr. 6, hvor det heter:*

Alle medlemsstater skal for adgang til og utøvelse av yrkesvirksomhet som ... tannlege ... kreve at utøveren er i besittelse av et kvalifikasjonsbevis nevnt i ... 5.3.2 ... i vedlegg V, som bekrefter at vedkommende i løpet av hele sin utdanning har ervervet de kunnskaper og ferdigheter som er nevnt i ... artikkel 34 nr. 3.

(61) *Det er ikke omtvistet at en autorisert tannlege i Danmark utøver yrkesvirksomhet som tannlege, og det følger av YKD artikkel 36 nr. 2 at*

«Yrkesvirksomheten som tannlege bygger på tannlegeutdanningen nevnt i artikkel 34 ...»

(62) *Også YKD artikkel 50 nr. 2 og vedlegg VII nr. 2, underbygger en slik forståelse, og er nettopp ment å ivareta en situasjon som den foreliggende:*

«I tilfelle av begrunnet tvil kan vertsstaten kreve at vedkommende myndigheter i en medlemsstat bekrefter ... at den begunstige, for yrkene nevnt i kapittel III i denne avdeling, oppfyller minstekravene til utdanning fastsatt i ... artikkel ... 34 ...»

(63) *En slik fortolkning støttes videre av direktivets fortale punkt 19, hvor det heter:*

«Fri bevegelighet for og gjensidig godkjenning av kvalifikasjonsbeviser for ... tannleger ... bør være basert på det grunnleggende prinsippet om automatisk godkjenning av kvalifikasjonsbeviser på grunnlag av samordnede minstekrav til utdanning ...»

(64) *Dette følger også forutsetningsvis av YKD artikkel 23 nr. 6, under det generelle systemet, hvor det i andre ledd heter:*

«Av attesten nevnt i første ledd skal det framgå at disse kvalifikasjonsbevisene bekrefter at innehaveren har bestått en utdanning i samsvar med ... artikkel ... 34 ...»

(65) *Både EFTA-domstolen og EU-domstolen har tidligere lagt til grunn en slik forståelse av direktivet. Det vises til sak E-1/11 avsnitt 65, hvor EFTA-domstolen uttaler:*

«Direktivet bygger på en forutsetning om at fri bevegelighet og gjensidig godkjenning av legers formelle kvalifikasjoner skal være basert på det grunnleggende prinsipp om automatisk godkjenning av de respektive kvalifikasjonsbevis på grunnlag av samordnede minstekrav for utdanning. Følgelig er tilgang i EØS-statene til legeyrket gjort betinget av besittelse av en gitt kvalifikasjon som bekrefter at vedkommende har gjennomgått utdanning som tilfredsstillende minimumskravene fastsatt i direktivet.»

(66) *Dette er også lagt til grunn i sak C-675/17 Preindl (se sitat under punkt 4.4 EF-domstolens praksis), spesielt avsnitt 40, hvor det slås fast:*

«Når en uddannelse således opfylder de uddannelseskra, der er fastsat i direktiv 2005/36, hvilket det tilkommer myndigheden i den medlemsstat, der har udstedt uddannelsesbeviset, at kontrollere, kan myndighederne i værtsmedlemsstaten ikke afvise at anerkende dette uddannelsesbevis.»

- (67) *Vertsstaten har med andre ord plikt til å godkjenne en fullført 5-årig tannlegeutdanning, når hjemstaten har bekreftet at den oppfyller minstekravene i YKD artikkel 34, som i dette tilfellet. YKD vedlegg V kolonne 2 «Kvalifikasjonsbevis», er det relevante og tilstrekkelige dokumentet for å ha rett til automatisk godkjenning, når utdanningslandet bekrefter at dette dokumenterer en utdanning som oppfyller minstekravene i YKD artikkel 34. Kolonne 4 må på disse forutsetninger anses som en ordensforskrift eller informasjon om rent nasjonale forhold, uten betydning for den harmoniserte standarden i direktivet. Det er ikke holdepunkter for at vertsstaten skal kunne utestenge en fullt kvalifisert tannlege, utelukkende ved å vise til et dokument nevnt i kolonne 4 i et vedlegg til et direktiv.*
- (68) *Denne side vil hevde at det er uten betydning for adgang til tannlegetyrket i Norge, at hjemstaten har et postgraduat supplerende vilkår for å drive selvstendig næringsvirksomhet som tannlege i hjemstaten, når disse er strengere enn minstekravene i YKD artikkel 34 og strengere enn i vertsstaten, og dette heller ikke er et vilkår for å utøve tannlegevirksomhet i hjemstaten, jf. YKD artikkel 21 nr. 6. Det vises til sak C-365/13 *Ordre des architectes* avsnitt 21 og 22, hvor det legges til grunn at ordningen med automatisk anerkjennelse av utdanningsbevis er til hinder for at vertsstaten stiller supplerende krav, som vilkår for godkjenning.*
- (69) *Danmark har alltid, også før vedtakelsen av YKD artikkel 55a, godkjent yrkeserfaring som tannlege fra Norge, som grunnlag for den postgraduate attesten TSV i Danmark.»*

6.2.2 Til EØS-avtalens hoveddel.

- (70) *«Det anføres subsidiært at fullført 5-årig tannlegeutdanning (300 ECTS) og autorisasjon som tannlege i Danmark, gir rett til autorisasjon i Norge, også direkte etter EØS-avtalen artikkel 28 og 31, fordi de 5-årige utdanningene i Norge og Danmark er ekvivalente og gir like yrkeskvalifikasjoner som tannlege, jf. sak C-238/98 *Hocsman*, avsnitt 40 og sak C-31/00 *Dreessen* avsnitt 31.*
- (71) *Statens forståelse av prinsippet for sammenlikning av yrkeskvalifikasjoner som følger av sak C-340/89 *Vlassopoulou* avsnitt 16, jf. 17 og 19 bestrides.*
- (72) *Intensjonen med direktiv 2005/36/EF var ikke at EØS-borgere skulle miste grunnleggende EØS-rettslige rettigheter etter EØS-avtalen artikkel 28 og 31, se fortalen punkt 1. Direktivets system for automatisk godkjenning kan ikke under noen omstendighet innebære at vertslandet fritas for enhver grunnleggende EØS-rettslig refleksjon om nødvendighet og proporsjonalitet. Statens syn på betydningen av sak C-477/13 *Angerer* bestrides.*
- (73) *Ovennevnte prinsipper må fortsatt supplere direktivet, spesielt der det muligens skyldes en feiltakelse at en postgraduat særnasjonal attest er tatt inn i direktivet vedlegg V kolonne 4, se *Dreessen* avsnitt 29.*
- (74) *Denne side vil hevde at Norge ikke kan stille andre eller strengere vilkår til tannleger utdannet i Danmark, enn de gjør til tannleger utdannet i Norge, hverken etter direktivet eller EØS-avtalen artikkel 4, 28 og 31.*

- (75) *Norge krevde fra 2007-2016, og krever igjen fra høsten 2019, i realiteten «utligningstiltak» i strid med YKD artikkel 14, til tross for at norske myndigheter nå erkjenner at de 5-årige tannlegeutdanningene i Norge og Danmark er ekvivalente og uten vesentlige forskjeller.*
- (76) *Det er videre i strid med det EØS-rettslige ikke-diskrimineringsprinsippet, at Norge krever postgraduat attester fra tannleger utdannet i Danmark, når dette ikke kreves for tannleger utdannet i Polen, og begge land har en 5-årig tannlegeutdanning som oppfyller minstekravene i YKD artikkel 34, på samme måte som den norske tannlegeutdanningen.*
- (77) *Staten hevder i realiteten at hverken YKD eller EØS-avtalen kommer til anvendelse, at vertsstaten kan velge å se bort fra hjemstatens opplysninger om sin egen utdanning og at ingenting er harmonisert i direktiv 2005/36/EF kapittel III. Denne side vil hevde at en slik rettsanvendelse ikke har støtte i noen rettskilder.»*

7 SPØRSMÅL TIL EFTA-DOMSTOLEN

7.1 Om yrkeskvalifikasjonsdirektivet artikkel 21

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

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

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

7.2 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 utdanning fra et medlemsland til et yrke med harmoniserte minimumskrav til utdanning ikke fyller vilkårene for anerkjennelse etter yrkeskvalifikasjonsdirektivet artikkel 21 eller 10?

Hvis ja:

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

3. Hvilken betydning har det at søker ikke har attest for postgraduate praksis som hjemstaten har medtatt i yrkeskvalifikasjonsdirektivets vedlegg V kolonne 4, dersom vertsstaten ikke krever postgraduate praksis av søkere utdannet i vertsstaten, og utdannelsen søker har gjennomført anses ekvivalent med den utdannelsen som tilbys i vertsstaten?
4. Kan det være påkrevd å gi søker fulle yrkesrettigheter i vertsstaten, dersom kvalifikasjonsbeviset søker kan fremlegge ikke gir søker tilsvarende yrkesrettigheter i hjemstaten?

Oslo, 27. mars 2020

Wenche Elizabeth Arntzen
Høyesterettsdommer