FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

fremsat den 13. januar 2000 *

1. Doctor Jeff Erpelding, der er luxembourgsk statsborger og har taget sin uddannelse i Østrig, er vendt tilbage til sit hjemland for dér — med tilladelse fra de kompetente myndigheder — at virke som speciallæge i intern medicin.

Uanset hans uddannelse som speciallæge i intern medicin — afdeling for kardiologi, der er erhvervet i Østrig, har han, med den begrundelse, at kardiologi ikke er et speciale, der anerkendes af de østrigske myndigheder, alligevel ikke fået tilladelse fra den luxembourgske sundhedsminister til at benytte titlen speciallæge i kardiologi.

2. Tvisten mellem parterne i hovedsagen rejser spørgsmål om, hvilke betingelser en medlemsstat kan stille for anerkendelsen af en erhvervstitel opnået i en anden medlemsstat, samt under hvilke nærmere betingelser en uddannelsestitel opnået i samme kontekst må bruges.

I — Direktiv 93/16

3. Rådets direktiv 93/16/EØF af 5. april 1993 tilsigter at fremme den frie bevægelighed for læger og gensidig anerkendelse af deres eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser [1].

4. Artikel 6 i direktiv 93/16, som omfatter eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser for speciallæger, som benyttes i to eller flere medlemsstater, bestemmer:

»Hver medlemsstat, i hvilken der findes ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser på dette område, anerkender de eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser for speciallæger, der udstedes til medlemsstaternes statsborgere af de øvrige medlemsstater i overensstemmelse med artikel 24, 25, 27 og 29, og som er anført i artikel 7, ved at tildele dem den samme virkning på sit område som de eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser, den selv udsteder.«

* Originalsprog: fransk.

1 — EFT L 165, s. 1 (herefter »direktivet«).

5. Bortset fra artikel 7 indfører de artikler, som er opregnet i artikel 6, en samordning af de nationale lovgivninger om virksomhed som speciallæge med henblik på en gensidig anerkendelse af de tilsvarende kvalifikationsbeviser [2]. Disse artikler opstiller »visse minimumskriterier både for adgangen til speciallægeuddannelsen, dennes minimumsvarighed, undervisningsformen og stedet, hvor denne skal finde sted, samt for det tilsyn, den skal undergives« [3].

6. Direktivets artikel 7 i den affattelse, som var gældende efter Republikken Østrigs tiltrædelse, har følgende ordlyd [4]:

»1. De i artikel 6 omhandlede eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser er sådanne, som er udstedt af de i artikel 5, stk. 2, anførte kompetente myndigheder eller organer, og som for den pågældende speciallægeuddannelses vedkommende og for så vidt angår de medlemsstater, i hvilke den findes, svarer til de i stk. 2 gengivne benævnelser.

2. De benævnelser, der er gældende i medlemsstaterne, og som svarer til de pågældende speciallægeuddannelser, er følgende:

...

— *Kardiologi*:

...

Luxembourg: cardiologie et angiologie

...«

7. I direktivets kapitel V, som bærer overskriften »Benyttelse af akademisk titel«, bestemmes det i artikel 10, stk. 1:

»Med forbehold af artikel 19 sikrer de medlemsstater, der er værtslande, at medlemsstaternes statsborgere, som opfylder de i artikel 2, 4, 6 og 9 fastsatte betingelser, har ret til at benytte deres retmæssige akademiske titel, og eventuelt en forkortelse for den, fra den medlemsstat, der er hjemland eller seneste opholdsland, og på denne stats sprog. De medlemsstater, der er

2 — Fjortende betragtning.

3 — Fjortende betragtning.

4 — Jf. akten vedrørende vilkårene for Republikken Østrigs, Republikken Finlands og Kongeriget Sveriges tiltrædelse og tilpasningerne af de traktater, der danner grundlag for Den Europæiske Union, EFT 1994 C 241, s. 21, og EFT 1995 L 1, s. 1, og navnlig bilag I, XI, D, III, 1, litra d).

værtslande, kan foreskrive, at denne titel efterfølges af navn og beliggenhed for den institution eller det bedømmelsesudvalg, der har tildelt den.«

8. Kapitel VI, som bærer overskriften »Bestemmelser, som skal lette den faktiske udøvelse af retten til etablering og fri udveksling af tjenesteydelser på det lægelige område«, bestemmer i artikel 19 følgende:

»Såfremt der i en medlemsstat, der er værtsland, findes bestemmelser om benyttelse af den erhvervsmæssige titel, der hører til en af formerne for virksomhed som læge, benytter statsborgere fra de øvrige medlemsstater, som opfylder de betingelser, der er fastsat i artikel 2 og i artikel 9, stk. 1, 3 og 5, den erhvervsmæssige titel i den medlemsstat, der er værtsland, som i denne stat svarer til deres uddannelsesniveau, og gør brug af forkortelsen for den.

Stk. 1 finder ligeledes anvendelse på benyttelsen af titlen som speciallæge for speciallæger, der opfylder de i henholdsvis artikel 4 og 6, artikel 9, stk. 2, 4, 5 og 6, fastsatte betingelser« [5].

5 — Artikel 4 svarer, for så vidt angår gensidig anerkendelse af kvalifikationsbeviser for speciallæger, som er fælles for alle medlemsstaterne, til artikel 6, der er vedrører den gensidige anerkendelse af kvalifikationsbeviser benyttet i to eller flere stater. Artikel 9 indeholder bestemmelser vedrørende velerhvervede rettigheder for de læger, der er indehavere af eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser, som medlemsstaterne har udstedt for uddannelser, der er påbegyndt inden datoen for direktivets iværksættelse (ottende betragtning).

II — Sagens faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

9. Jeff Erpelding erhvervede den 30. marts 1985 det østrigske eksamensbevis som »Doktor der gesamten Heilkunde« (eksamensbevis som læge) fra Universitetet i Innsbruck. Eksamensbeviset blev den 11. april 1986 anerkendt af den luxembourgske undervisningsminister.

10. Den 10. april 1991 erhvervede Jeff Erpelding fra »Österreichische Ärztekammer« (den faglige organisation for østrigske læger) tilladelse til at virke som læge under betegnelsen »Facharzt für Innere Medizin« (speciallæge i intern medicin). Ved afgørelse dateret 29. august 1991 fra den luxembourgske sundhedsminister fik han tilladelse til at drive virksomhed i Luxembourg som speciallæge i intern medicin.

11. Den 11. maj 1993 fik Jeff Erpelding af Österreichische Ärztekammer tilkendt titlen »Facharzt für innere Medizin, Teilgebiet Kardiologie« (speciallæge i intern medicin — afdeling for kardiologi). Ved afgørelse af 9. juli 1993 tillod den luxembourgske sundhedsminister Jeff Erpelding — ud over at han måtte benytte den erhvervsmæssige titel som speciallæge i intern medicin — at benytte sin akademiske titel affattet på sproget i den medlemsstat, hvor han havde taget sin uddannelse, nærmere bestemt »Facharzt für innere Medizin, Teilgebiet Kardiologie«.

12. Den 15. april 1997 meddelte Jeff Erpelding sundhedsministeren, at eftersom han agtede udelukkende at beskæftige sig med kardiologi, var han indstillet på at give afkald på sin erhvervsmæssige titel som speciallæge i intern medicin på betingelse af, at han fik tilladelse til at benytte titlen speciallæge i kardiologi (»médecin spécialiste en cardiologie«).

13. Ved afgørelse af 25. april 1997 afslog sundhedsministeren ansøgningen med den begrundelse, at disciplinen kardiologi ikke er et speciale, der anerkendes af de østrigske myndigheder, og at Jeff Erpelding derfor ikke kunne få tilladelse til at virke som læge på dette specialområde. Ministeren tilføjede, at det ikke tilkom ham at omskrive udenlandske eksamensbeviser, og at det efter luxembourgsk lovgivning kun er muligt at anerkende eksamensbeviser i den affattelse, de oprindeligt har fået.

14. Under en sag, som Jeff Erpelding anlagde til prøvelse af afgørelsen, blev denne ved dom afsagt af Tribunal administratif de Luxembourg den 18. februar 1998 annulleret med den begrundelse, at den var i strid med direktivets artikel 19.

15. Den 31. marts 1998 ankede den luxembourgske sundhedsminister dommen til Cour administrative (Luxembourg).

III — De præjudicielle spørgsmål

16. Da Cour administrative fandt, at tvistens afgørelse ikke blot afhang af fortolkningen af artikel 19 i direktiv 93/16 om benyttelse af den erhvervsmæssige titel som læge, men også af fortolkningen af artikel 10 om benyttelse af den akademiske titel inden for lægevidenskab, besluttede den at udsætte sagen og at forelægge Domstolen en anmodning om en præjudiciel afgørelse.

17. Den forelæggende ret anmoder Domstolen om at fastslå:

»1) Kan en ansøger, der er i besiddelse af et eksamensbevis, der er erhvervet i en anden medlemsstat, men som ikke findes på listen over speciallægeuddannelser i artikel 7 i direktiv 93/16/EØF om fremme af den frie bevægelighed for læger og gensidig anerkendelse af deres eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser, når han på grundlag af den uddannelse, han har erhvervet i en anden medlemsstat, ansøger om tilladelse til at anvende den tilsvarende erhvervsmæssige titel i værtsstaten, påberåbe sig, at direktivets artikel 19 skal finde anvendelse i hans tilfælde?

Såfremt dette spørgsmål besvares benægtende, spørges det,

2) om der ved bestemmelsen i nævnte direktivs artikel 10 tilkendes personer, der er i besiddelse af beviser for uddannelse, der er erhvervet i en anden medlemsstat, alene en adgang til at benytte deres akademiske titel og eventuelt en forkortelse for den, eller om tværtimod direktivbestemmelsen skal fortolkes således, at kun titlen for uddannelse på sproget i det land, hvor den er blevet tilkendt, kan tillades uden mulighed for anvendelse af tilsvarende titler på værtslandets sprog og under anvendelse af de af det anerkendte benævnelser?«

IV — Første præjudicielle spørgsmål

Indledende bemærkninger

18. Dette spørgsmål forstås ikke på samme måde af alle parter, hvorfor det er nødvendigt at foretage en vis præcisering af dets reelle indhold.

19. Jeff Erpelding mener, at anerkendelse af et eksamensbevis, der er erhvervet i udlandet, og som giver ret til at drive virksomhed som speciallæge, er et selvstændigt spørgsmål i forhold til spørgsmålet om anvendelse af den akademiske titel. Selv om han ikke konkluderer noget vedrørende antagelsen til realitetsbehandling af det spørgsmål, der er stillet, gør han gældende, at sagen kun handler om spørgsmålet om den akademiske titel [6].

20. Denne holdning kan jeg ikke tiltræde.

21. For det første angår den nationale retssag ikke kun spørgsmålet om ret til at anvende en akademisk titel. Den behandler også muligheden for at benytte en erhvervsmæssig titel, hvilket Jeff Erpelding selv anerkender, idet han henviser til direktivets artikel 19, og idet han anfører, at Tribunal administratif, hvis dom blev anket til den forelæggende ret, har fundet, at han var berettiget til at benytte den erhvervsmæssige titel som kardiolog.

22. Endvidere tilkommer det i henhold til fast retspraksis alene de nationale retter, som behandler tvisten, og som har ansvaret for den retsafgørelse, der skal træffes, at vurdere — under hensyn til hver enkelt sags særegenheder — både nødvendigheden af en præjudiciel afgørelse for at kunne afsige dom og relevansen af de spørgsmål, som de forelægger Domstolen. Når de af de nationale retter forelagte spørgsmål som i det foreliggende tilfælde vedrører fortolkningen af en bestemmelse i fællesskabsretten, er Domstolen derfor i princippet forpligtet til at træffe afgørelse herom [7].

6 — S. 2 og 4 i de skriftlige bemærkninger.

7 — Jf. f.eks. dom af 26.11.1998, sag C-7/97, Bronner, Sml. I, s. 7791, præmis 16.

23. Hertil kommer, således som det fremgår af samme retspraksis, at traktatens artikel 177 (nu artikel 234, EF) hviler på en klar adskillelse mellem de nationale retters og Domstolens kompetence, og artiklen giver ikke Domstolen mulighed for at bedømme grundene til fortolkningsanmodningen. Det er derfor kun muligt at afvise en anmodning fra en national ret, hvis det viser sig, at den fortolkning af fællesskabsretten eller den efterprøvelse af en fællesskabsregels gyldighed, som den pågældende ret har anmodet om, åbenbart savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand [8].

Imidlertid vedrører det første spørgsmål udtrykkeligt anvendelsen af en erhvervsmæssig titel, hvilket bekræftes af forelæggelseskendelsen, hvori den nationale dommer anfører, at søgsmålet, der er indbragt af appellanten, vedrører »... sagsøgers tilladelse til at benytte titlen speciallæge i kardiologi« [9]. Det første præjudicielle spørgsmål skal således forstås som tilsigtende en nærmere præcisering af, under hvilke betingelser der kan gives tilladelse til at benytte en titel som speciallæge.

24. Den italienske regering går ind for, at artikel 19 fortolkes i sammenhæng med direktivets artikel 9, stk. 5, som ifølge regeringen finder anvendelse i denne sag [10].

25. Sidstnævnte bestemmelse, som artikel 19 henviser til, vedrører rettigheder, der er opnået af læger før direktivets ikrafttræden [11]. Den bestemmer bl.a., at hver medlemsstat som tilstrækkeligt bevis for de af medlemsstaternes statsborgere, hvis kvalifikationsbeviser for speciallæger ikke svarer til de benævnelser, der er angivet for vedkommende medlemsstat i artikel 7, skal anerkende kvalifikationsbeviser, der er udstedt af de pågældende medlemsstater og ledsaget af et certifikat udstedt af de kompetente myndigheder. Ved sidstnævnte certifikat attesteres det, at de pågældende kvalifikationsbeviser for speciallæger er udstedt som bevis for afslutning af en uddannelse, der er i overensstemmelse med de bestemmelser, hvortil der henvises i artikel 6, og at den medlemsstat, der har udstedt dem, sidestiller dem med dem, der er anført i artikel 7.

26. Ifølge den italienske regering skal direktivets artikel 19 fortolkes således, at i tilfælde, hvor artikel 9 [12] finder anvendelse, anerkendes anvendelsen af en erhvervsmæssig titel kun i tilfælde, hvor den medlemsstat, der er hjemland eller seneste opholdsland, og som har udstedt titlen, sidestiller denne med en af de titler, der er anført i artikel 7, idet hver medlemsstat ellers ensidigt kunne fastlægge titlernes ækvivalens. Men i denne sag eksisterer titlen som specialist, som der søges anerkendt, ikke som sådan i den medlemsstat, der er seneste opholdsland.

27. I henhold til Domstolens faste praksis kan Domstolen, såfremt den har fået fore-

8 — Samme dom, præmis 17.

9 — Jf. forelæggelseskendelsen, s. 2.

10 — Punkt 1 i de skriftlige bemærkninger.

11 — Jf. fodnote 5.

12 — Selv om der ikke udtrykkeligt er taget stilling til dette, synes den italienske regerings henvisning til artikel 9 at være baseret på, at Jeff Erpelding har startet sin uddannelse i intern medicin, afdelingen for kardiologi, i Østrig, før denne stat tiltrådte Fællesskabet.

lagt upræcist affattede spørgsmål, af det materiale, der er fremlagt af den nationale ret, og af akterne i hovedsagen, udlede de fællesskabsretlige elementer, som det under hensyn til sagens genstand er nødvendigt at fortolke [13].

28. I den foreliggende sag må det understreges, at det første præjudicielle spørgsmål efter sin formulering vedrører artikel 19 og 7, hvormed der ikke er taget stilling til den italienske regerings anbringender og til anvendelsen af artikel 9. Ud fra denne formulering må det antages, at den forelæggende ret ønsker klarhed over fortolkningen af artikel 19 — for så vidt denne henviser til artikel 6, der selv henviser til artikel 7 — frem for artikel 9, som der ikke er noget i sagen, der giver anledning til at antage, kunne have dannet grundlag nogen begæring fra Jeff Erpelding's side.

29. Det følger således ikke af forelæggelseskendelsen, at den nationale ret har anmodet Domstolen om en fortolkning af artikel 9, uanset om artikel 19 henviser til denne bestemmelse. Dels henviser Cour administrative på ingen måde til artikel 9. Dels gør Jeff Erpelding selv på intet tidspunkt, hverken i hans begæring om tilladelse af 15. april 1997 eller i sine skriftlige bemærkninger, gældende, at der eksisterer eller er behov for at fremskaffe et certifikat som omhandlet i artikel 9 for at få anerkendt sine rettigheder til at drive virksomhed som speciallæge.

30. Det fremgår af gennemgangen af de faktiske omstændigheder og af hovedsagens behandling, som fremlagt i forelæggelseskendelsen, at det er afgørende for afgørelsen af den tvist, der verserer for den nationale ret, om den omstændighed, at en titel, der opnået i en anden medlemsstat, ikke findes på listen over uddannelser i artikel 7, kan begrunde et afslag fra de kompetente myndigheder i den medlemsstat, der er værtsland, på at give tilladelse til at benytte en tilsvarende erhvervsmæssige titel [14].

31. Følgelig må det antages, at den nationale ret med dette spørgsmål ønsker at få oplyst, om direktivets artikel 19 er til hinder for, at en medlemsstat, i hvilken der findes bestemmelser om udøvelsen af virksomhed som speciallæge, med den begrundelse, at en titel fra medlemsstaten, der er seneste opholdsland, ikke svarer til en af de benævnelser, der er anført i direktivets artikel 7, afslår at give tilladelse til, at en af dens statsborgere, der har erhvervet sin titel som speciallæge i en anden medlemsstat, kan benytte den erhvervsmæssige titel i den medlemsstat, der er værtsland.

13 — Jf. f.eks. dom af 18.11.1999, sag C-107/98, Teckal, Sml. I, s. 8121, præmis 34.

14 — Cour administrative gør på s. 4 i sin forelæggelseskendelse gældende, at »... parterne er uenige om, hvorvidt der, når det som i denne sag påberåbte eksamensbevis for specialet kardiologi ikke findes på listen over specialiteter i direktivets artikel 7 for så vidt angår Østrig, mens artikel 6 og 7 skal anvendes i Luxembourg, hvor spørgsmålet er reguleret, alligevel skal gives en ansøger tilladelse til i Luxembourg at benytte titlen 'speciallæge i kardiologi'...«.

Ret til at afslå tilladelse til at benytte en erhvervsmæssig titel

32. Som Kommissionen har anført, sondrer direktivet mellem følgende kvalifikationsbeviser for speciallæger:

— Kvalifikationsbeviser for speciallæger, der er anerkendt som *velerhvervede rettigheder* erhvervet i henhold til artikel 9. I henhold til ottende betragtning til direktivet, følger det nemlig, at »... der bør fastsættes bestemmelser vedrørende erhvervede rettigheder for de eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser for læger, som medlemsstaterne har udstedt for uddannelser, der er påbegyndt inden datoen for nærværende direktivs iværksættelse«.

— Kvalifikationsbeviser for speciallæger, der er fælles *for alle medlemsstaterne*, og som bekræfter en speciallægeuddannelse, hvis titel i hver medlemsstat er nævnt i direktivets artikel 5, stk. 3. I henhold til artikel 4 har indehaveren af et sådant kvalifikationsbevis krav på gensidig anerkendelse i hele Fællesskabet.

— Kvalifikationsbeviser for speciallæger, der er fælles *for to eller flere medlemsstater*, og som bekræfter en speciallægeuddannelse, hvis titel i de medlemsstater, hvor disse speciallægeuddannelser findes, er anført i direktivets artikel 7, stk. 2. I henhold til artikel 6 har indehaveren af et sådant kvalifikationsbevis krav på gensidig anerkendelse i de medlemsstater, hvor den speciallægeuddannelse, som kvalifikationsbeviset bekræfter, findes. Kardiologi er blandt de uddannelser, der er opregnet i artikel 7, stk. 2.

33. Under overskriften »Cardiologie«, nævnes for Luxembourg betegnelsen »Cardiologie et angiologie«. Derimod findes der ingen oplysninger om Østrig.

34. Det må heraf sluttes, at Luxembourg udsteder et kvalifikationsbevis, der bekræfter en uddannelse som speciallæge i kardiologi og angiologi, mens Østrig, der ikke har en sådan uddannelse, ikke har det tilsvarende kvalifikationsbevis.

35. Luxembourg er som følge heraf ikke forpligtet til at tildele et kvalifikationsbevis som speciallæge, der er udstedt af Østrig, og som angår det særlige område kardiologi, den samme virkning på sit område, som det nationale kvalifikationsbevis, der udstedes i Luxembourg efter uddannelse inden for området kardiologi og angiologi.

36. Med hensyn til ikke blot anerkendelsen af kvalifikationsbeviser for speciallæger,

men også retten til at anvende den tilsvarende erhvervsmæssige titel, må det, som det fremgår ved gennemlæsning af direktivets artikel 19, konstateres, at de betingelser, som de er underlagt, er identiske.

37. Det fremgår af artikel 19, stk. 2, at anvendelsen af en erhvervsmæssig titel som speciallæge er betinget af, at speciallægen opfylder de betingelser, der er fastsat i artikel 6, som henviser til de krav om uddannelse, som er fastsat i artikel 24, 25, 27 og 29, samt af et kvalifikationsbevis, der bekræfter en uddannelse, hvis titel er nævnt i artikel 7, stk. 2. Denne henvisning til betingelserne til uddannelsen, hvorpå beror både anerkendelsen af kvalifikationsbeviser, der er erhvervet i en anden medlemsstat, fremskaffet netop med henblik på at opnå virkninger inden for værtslandets område, og retten til at anvende den erhvervsmæssige titel i den sidstnævnte stat, godtgør således, at retten til at udøve virksomhed som speciallæge og retten til at benytte en tilsvarende erhvervsmæssig titel er nøje forbundne.

38. Med andre ord medfører opfyldelsen af de betingelser for uddannelsen, som er fastlagt i artikel 6, en forpligtigelse for værtsmedlemsstaten, som anerkender den omhandlede specialistuddannelse, til at anerkende det tilsvarende eksamensbevis opnået i den medlemsstat, der er hjemland eller seneste opholdsland, og til at give ret til at benytte den tilsvarende erhvervsmæssige titel.

39. Modsat medfører manglende opfyldelse af disse betingelser, og at den tilsvarende uddannelse ikke nævnes i artikel 7, at værtsmedlemsstaten er fritaget for at imødekomme begæringen om tilladelse til at udøve virksomheden og om anerkendelse af retten til at benytte den erhvervsmæssige titel.

40. Når der i en medlemsstat, der er værtsland, findes love eller administrativt fastsatte bestemmelser på det område, som er omhandlet i direktivets artikel 6, er denne stat således ikke forpligtet til at sidestille de erhvervsmæssige titler, der er udstedt af en anden medlemsstat, med dens egne uden at have sikkerhed for, at de minimumsbetingelser for uddannelsen, som foreskrives i artikel 24, 25, 27 og 29, til hvilke artikel 6 henviser, er opfyldt.

41. Ganske vist er direktivets formål, som dets titel klart indicerer, at fremme den frie bevægelighed for læger og gensidig anerkendelse af deres eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser, hvilket indebærer, at læger, der er uddannet i en medlemsstat, skal være omfattet af den frie adgang til etablering og fri udveksling af tjenesteydelser i en anden medlemsstat.

Gennemførelsen af disse formål forudsætter ikke blot et forbud mod enhver nationalitetsbegrundet forskelsbehandling [15], men også bestemmelser, som skal lette den

15 — Anden betragtning.

faktiske udøvelse af disse friheder, såsom bestemmelser, der muliggør anerkendelse i medlemsstaterne af kvalifikationsbeviser, der er udstedt af andre medlemsstater [16].

42. Imidlertid kan den frie bevægelighed for læger, i større omfang end for andre aktiviteter eller professioner, ikke realiseres uden forholdsregler, der garanterer, at den uddannelse og den erfaring, der er opnået andre steder, har et tilstrækkeligt niveau til at opfylde de krav, der stilles af hensyn til den offentlige sundhed [17].

43. Tilnærmelsen af kvalifikationer i medlemsstaterne ved hjælp af minimumsbetingelser for uddannelserne opfylder derfor et særligt behov på dette område.

44. Det er således forståeligt, at mens automatisk anerkendelse af titler er en garanti for effektivitet i processen henimod den frie bevægelighed for personer og tjenesteydelser, kan denne kun foreskrives hvad særligt angår ydelser af lægelig natur, på betingelse af, at den medlemsstat, der er hjemland eller seneste opholdsland, har givet garantier hvad angår kvalifikationer hos de fællesskabsstatsborgere, der uddannes på dens område.

45. Ifølge Kommissionen, som ikke er blevet modsagt på dette punkt, findes erhvervet speciallæge i kardiologi ikke i den østrigske lovgivning (»Österreichische Ausbildungsordnung«). Denne disciplin udgør en ekstra specialisering bundet til den grundlæggende specialisering i intern medicin. Kommissionen har nærmere anført, at når kardiologi ikke nævnes i direktivet for Østrig, skyldes det, at i denne stat opfylder uddannelsen som speciallæge i kardiologi i snæver forstand ikke den betingelse om uddannelsens minimumslængde, som følger af artikel 27, og som er fire år for det pågældende speciale. Kardiologi er et supplement til den grundlæggende uddannelse i intern medicin, hvis længde er fem år, og kræver en uddannelse, der varer to år [18].

46. Eftersom minimumsbetingelserne for uddannelsen ikke er overholdt i den medlemsstat, der er seneste opholdsland, og betegnelsen »cardiologie« mangler for denne stat i artikel 7, stk. 2, er de kompetente myndigheder i Storhertugdømmet Luxembourg berettiget til ikke at imødekomme begæringen om tilladelse til at benytte den erhvervsmæssige titel, der modsvarer dette speciale, på deres område.

47. Den omstændighed, at indstævnte i hovedsagen [19] efter egen opfattelse har haft »... tilladelse til at virke som specialist i kardiologi i Luxembourg, og at han der

16 — Tredje og femte betragtning.

17 — Jf. EF-traktatens artikel 57, stk. 3 (efter ændring nu artikel 47, stk. 3, EF), der gør en forudgående samordning af de betingelser, der er opstillet af de forskellige medlemsstater for udøvelse af lægegerning, til en betingelse for den gradvise ophævelse af restriktionerne.

18 — Punkt 15 og 16 i de skriftlige bemærkninger.

19 — Jf. s. 4 i Jeff Erpelding's skriftlige bemærkninger.

igennem flere år har drevet en kardiologipraksis«, er et faktuelt spørgsmål, som det så meget mindre tilkommer Domstolen at undersøge, som det er bestridt af en af parterne i hovedsagen. Det fremgår således af forelæggelseskendelsen, at sundhedsministeren, ifølge skrivelsen af 25. april 1997, har afvist at give Jeff Erpelding tilladelse til at virke som speciallæge i kardiologi [20]. Man må således holde sig til de faktiske omstændigheder, der er refereret af den forelæggende ret.

Udstrækningen af medlemsstaternes pligt til at sammenligne kompetencer

48. Den forelæggende ret bør, i forhold til anmodningen om annullation af det afslag, der blev givet af de luxembourgske myndigheder, tage hensyn til, at direktivets artikel 19 ikke er til hinder for, at en medlemsstat, i hvilken der findes bestemmelser om udøvelse af virksomhed som speciallæge, nægter en af dens statsborgere, der har opnået sit kvalifikationsbevis som speciallæge i en anden medlemsstat, ret til at benytte den erhvervsmæssige titel i den medlemsstat, der er værtsland, fordi titlen fra den medlemsstat, der er seneste opholdsland, ikke svarer til en af de benævnelser, der er anført i direktivets artikel 7.

49. For fuldstændighedens skyld må man dog præcisere den nøjagtige udstrækning af medlemsstaternes forpligtigelser, når de behandler en ansøgning om tilladelse til at benytte en erhvervsmæssig titel, hvis anerkendelse ikke følger af direktivet. Det er nemlig et spørgsmål, om artikel 19 ikke desto mindre tillader, at der gives tilladelse efter en sammenligning af kompetencer.

50. Den finske regering gør gældende, at der er pligt for medlemsstaterne til at sammenligne kundskaber og kvalifikationer, og regeringen rejser spørgsmålet, om Vlassopoulou-dommen finder anvendelse i denne sag [21].

Ganske vist anerkender den finske regering, at betingelserne i artikel 19 ikke er opfyldt, fordi specialet kardiologi ikke er nævnt for Østrig i artikel 7, og det ikke fremgår af sagen, at Jeff Erpelding har fremlagt et bevis for ligestilling i artikel 9, stk. 5's forstand, men alligevel mener den ikke, at værtsmedlemsstaten kan afslå ansøgningen uden at undersøge, om de kundskaber og kompetencer, som bevidnes af ansøgerens kvalifikationsbeviser, svarer til de krav, som stilles af denne stat [22].

20 — Jf. s. 3.

21 — Jf. dom af 7.5.1991, sag C-340/89, Sml. I, s. 2357.

22 — Jf. punkt 4 og 5 i de skriftlige bemærkninger.

Den finske regering har anført, at dette krav er baseret på traktatens bestemmelser vedrørende etableringsfriheden og på Domstolens praksis specielt i Vlassopoulou-dommen.

51. I Vlassopoulou-dommen var sagsøgeren i hovedsagen græsk statsborger og advokat i Athen. Hun anmodede om at blive beskikket som advokat i Mannheim, Tyskland. Hendes ansøgning blev afslået med den begrundelse, at hun ikke opfyldte betingelserne for at blive udnævnt til dommer, hvilket var en betingelse for beskikkelse som advokat.

52. Irene Vlassopoulou havde ud over sine græske eksamensbeviser også erhvervet en juridisk doktorgrad fra et tysk universitet og havde i fem år været beskæftiget som juridisk rådgiver i Tyskland.

53. Domstolen blev forelagt spørgsmålet, om EF-traktatens artikel 52 (efter ændring nu artikel 43, EF) pålægger de kompetente myndigheder, der har fået overdraget at tage stilling til en anmodning om beskikkelse som advokat, at tage hensyn til kvalifikationsbeviser, der er opnået i en anden medlemsstat, og vedkommendes professionelle erfaring.

54. Domstolen bemærkede, at »... i det omfang, betingelserne for at udøve et givet erhverv ikke er harmoniseret, kan medlemsstaterne frit fastsætte de kundskaber og kvalifikationer, der findes nødvendige for at udøve vedkommende erhverv, ligesom de kan kræve et eksamensbevis fremlagt som dokumentation for sådanne kundskaber og kvalifikationer« [23], og fastslog herefter, at selv om nationale regler om bestemte kvalifikationer anvendes uden forskelsbehandling med hensyn til nationalitet, risikerer de at hindre etableringsfriheden, såfremt der ikke tages hensyn til kundskaber og kvalifikationer, som er erhvervet i en anden medlemsstat [24].

55. Domstolen udledte heraf, »... at når der til en medlemsstat indgives ansøgning om tilladelse til at udøve et erhverv, hvortil adgangen ifølge national ret er betinget af, at vedkommende har et eksamensbevis eller erhvervsmæssige kvalifikationer, skal medlemsstaten tage hensyn til eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser, som vedkommende har erhvervet med henblik på at kunne udøve dette erhverv i en anden medlemsstat, idet den skal foretage en sammenligning mellem den kompetence, der er dokumenteret ved beviserne, og de krav om kundskaber og kvalifikationer, der stilles i de nationale regler« [25].

56. Den kompetence, der er erhvervet i en anden medlemsstat, efter en anden uddannelsesmetode eller ved at udøve et erhverv, kan således ikke betragtes som betydningsløs.

23 — Jf. den førnævnte Vlassopoulou-dom, præmis 9.
24 — Samme dom, præmis 15.
25 — Samme dom, præmis 16.

57. Spørgsmålet er således, om de samme krav om at tage hensyn til Jeff Erpelding's kvalifikationsbeviser kan pålægges en medlemsstat, der er værtsland, under de omstændigheder, som foreligger i denne sag.

58. Efter min opfattelse eksisterer der ikke en sådan pligt, når betingelserne for adgang til et erhverv har gennemgået en harmonisering, der har medført en gensidig anerkendelse af kvalifikationsbeviser.

59. Vlassopoulou-dommen er, ligesom de efterfølgende domme [26], afsagt i tilfælde, hvor det berørte erhverv ikke var omfattet af et gensidigt anerkendelsessystem.

60. Det er forståeligt, at indførelsen af et sådant system fritager medlemsstaterne fra pligten til at foretage en sammenligning af kvalifikationsbeviser og erfaringer, der er erhvervet i en anden medlemsstat, eftersom de sektorbestemte harmoniseringsdirektiver og de generelle ordninger for gensidig anerkendelse efter deres egne metoder præcist har til formål at etablere sammenligninger med henblik på at definere ækvivalenser for kvalifikationsbeviser og erfaringer [27].

61. Hvad Vlassopoulou-dommen foreskriver medlemsstaterne — som generelle retningslinjer, der er bindende for dem, og som samtidig giver dem en vis skønsmargen for udformningen af definitionen af ækvivalenserne [28] — har de direktiver, der er udstedt i henhold til traktatens artikel 57, harmoniseret, præciseret og kodificeret i en enkelt tekst. Hovedegenskaben ved denne type tekst er, at medlemsstaterne herefter er forpligtet til uden undtagelse at anerkende alle kvalifikationsbeviser, der opfylder de harmoniserede betingelser for uddannelse i en given sektor.

Endvidere, som Kommissionen korrekt påpegede under retsmødet, opfylder direktivets artikel 8 allerede de krav, der følger

26 — Jf. f.eks. dom af 7.5.1992, sag C-104/91, Borrell m.fl., Sml. I, s. 3003, af 9.2.1994, sag C-319/92, Haim, Sml. I, s. 425, af 22.3.1994, sag C-375/92, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 923, af 1.2.1996, sag C-164/94, Aranitis, Sml. I, s. 135, og af 8.7.1999, sag C-234/97, Bobadilla, Sml. I, s. 4773, herefter »praksis, der kommer til udtryk i Vlassopoulou-dommen«.

27 — Jeg skal henvise til, at ud over de sektorbestemte ordninger for gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, der blev gennemført for syv erhverv i perioden 1975 til 1985 (læger, sygeplejersker, tandlæger, dyrlæger, jordemødre, apotekere og arkitekter), er der tilføjet to generelle ordninger for gensidig anerkendelse. De sektorbestemte ordninger gør det til en betingelse for anerkendelsen af eksamensbeviser, at et minimumsniveau er nået for samordning af betingelserne for adgang til erhvervet eller betingelserne for udøvelse af erhvervet. I betragtning af harmoniseringsprocessens kompleksitet og den deraf følgende langsomme realisering af det indre marked inden for områderne for etableringsfriheden og fri udveksling af tjenesteydelser, har de generelle ordninger suppleret de sektorbestemte ordninger på basis af princippet om gensidig tillid, på hvilken baggrund det forudsættes, at en uddannelse, der er givet af en medlemsstat med henblik på adgang til et erhverv, om hvilket der findes bestemmelser, og erhvervets udøvelse, er sammenlignelig fra en medlemsstat til en anden.

28 — Vlassopoulou-dommen pålægger på dette punkt medlemsstaterne at tage hensyn til kvalifikationsbeviser, der er erhvervet i en anden medlemsstat, ved sammenligning af på den ene side de kundskaber og kvalifikationer, der er godtgjort, og på den anden side de krav, der stilles. Det eneste kriterium for vurderingen af ækvivalensen af disse kompetencer er det omfang af kundskaber og kvalifikationer, der på baggrund af kvalifikationsbeviset kan formodes at foreligge. Medlemsstaterne kan imidlertid tage hensyn til objektive forskelle vedrørende både de juridiske rammer for det omhandlede erhverv i den medlemsstat, der er seneste opholdsland, og dets arbejdsområde.

af den praksis, der kommer til udtryk i Vlassopoulou-dommen. Det følger af artikel 8, stk. 2, at medlemsstater, der er værtslande, når de behandler ansøgninger fra statsborgere i Fællesskabet, der ikke har et kvalifikationsbevis for uddannelse som speciallæge, der er erhvervet under de betingelser, som er omhandlet i artikel 6, skal tage helt eller delvis hensyn til de uddannelsesperioder, som disse statsborgere har fuldført, og som er bekræftet ved et kvalifikationsbevis, udstedt af de kompetente myndigheder i den medlemsstat, der er hjemland eller seneste opholdsland, såfremt disse perioder svarer til dem, der for den pågældende speciallægeuddannelse kræves i den medlemsstat, der er værtsland.

62. Hvis der ved siden af de bestemmelser, der følger af direktivet, med hjemmel i Vlassopoulou-dommen vedblev at være en pligt for medlemsstaterne til at undersøge de ansøgninger om at udøve et erhverv eller benytte en erhvervsmæssig titel, hvor godkendelsen ikke er foreskrevet i dette direktiv, ville der være en risiko for at reducere den samlende effekt af de regler, der er underlagt direktivet, og det niveau for samordning, der er opnået. Minimumsbetingelserne for uddannelserne kunne faktisk blive tilsidesat, og hvad mere er, underlagt forskellige betingelser i staterne. Endvidere hindrer disse forvrængninger forståeligheden af de anvendelige fællesskabsbestemmelser. Endelig kunne de ramme fællesskabsstatsborgernes interesser derved, at disse ville møde objektivt flere risici for, at princippet om lighed ville blive tilsidesat, som følge af de mange kriterier ved bedømmelser i forskellige medlemsstater.

63. Disse hensyn taler imod en pligt for medlemsstaterne til, på basis af andre kriterier, at undersøge de ansøgninger om adgang til et erhverv, for hvilket der er udstedt bestemmelser i et harmoniseringsdirektiv, eller om at udøve dette erhverv, når ansøgningerne ikke opfylder de kriterier, der er foreskrevet i direktivet. De taler også imod, at en medlemsstat spontant giver tilladelse på basis af en sådan ansøgning [29]. Det følger heraf, at alle ansøgninger, der falder inden for direktivets anvendelsesområde, alene kan godkendes i henhold til dennes tekst.

V — Det andet præjudicielle spørgsmål

64. Med dette spørgsmål ønsker den forelæggende ret en afklaring af betydningen af direktivets artikel 10 i tilfælde, hvor benyttelsen af en erhvervsmæssig titel, der er erhvervet i en anden medlemsstat, i henhold til artikel 19 ikke er tilladt i den medlemsstat, der er værtsland.

65. Den forelæggende ret ønsker fastslået, om artikel 10 under disse forudsætninger skal forstås således, at indehaveren af en akademisk titel, der er erhvervet i en anden medlemsstat, kun kan benytte denne titel på den medlemsstats sprog, der er hjemsted eller seneste opholdsland, eller om han

29 — Der bemærkes bl.a., at det i den før omtalte Bobadilla-dom, præmis 27, er fastslået, at »... når det ene eller andet direktiv ... finder anvendelse, må et offentligt organ i en medlemsstat, som har pligt til at overholde reglerne i det pågældende direktiv, ikke længere kræve, at en ansøgers kvalifikationsbeviser skal være anerkendt af de kompetente nationale myndigheder«.

tværtimod kan benytte denne titel på den medlemsstats sprog, der er værtsland, eller den tilsvarende akademiske titel i den medlemsstat, der er værtsland.

66. Besvarelsen af dette spørgsmål er givet i formuleringen af artikel 10 set i lyset af niende betragtning til direktivet.

67. Artikel 10, stk. 1, fastslår som bekendt, at de af medlemsstaternes statsborgere, som opfylder betingelserne i artikel 6, har ret til »... at benytte deres retmæssige akademiske titel, og eventuelt en forkortelse for den, fra den medlemsstat, der er hjemland eller seneste opholdsland, og på denne stats sprog«.

68. Således som den er udformet, indfører denne bestemmelse en ret til fordel for læger, der er uddannet i andre medlemsstater, og en pligt for de medlemsstater, der er værtslande, til at tage hensyn til denne ret.

69. Ved at præcisere, at »... der kun bør ... gives tilladelse til benyttelse af disse [akademiske titler] på sproget i den medlemsstat, der er hjemland eller eneste opholdsland«, giver niende betragtning imidlertid denne bestemmelse et mere begrænset omfang. Begrænsningen af retten til at benytte en titel til alene at være på oprindelsessproget er begrundet i det faktum, at »... et direktiv om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser ikke nødvendigvis medfører, at de uddannelser, som disse eksamensbeviser vedrører, er fuldstændig ens« [30].

70. Med andre ord, mens udøvelsen af etableringsfriheden for læger kan sikres ved gensidig anerkendelse af erhvervsmæssige titler, hvilket er gjort muligt ved en minimal samordning af betingelserne for uddannelse, kan denne uddannelse, under alle omstændigheder ikke — og således heller ikke den kvalifikation, som den bekræfter — være nøjagtigt ens i alle de berørte medlemsstater.

71. Situationen er ikke den samme for den erhvervsmæssige titel, der giver ret til at udøve et erhverv.

Eftersom en erhvervsmæssig titel, der er erhvervet i en anden medlemsstat, skal have den samme virkning på en anden medlemsstats område, er det naturligt, at den læge, der skal drage fordel af denne anerkendelse, har ret til at benytte den tilsvarende erhvervsmæssige titel i den medlemsstat, der er værtsland. Denne ret er en integreret del af virkningerne af sidestillelsen af hans titel, idet, hvis den blev nægtet ham, han ikke ville være i besiddelse af alle de egenskaber, som gør det muligt at identificere læger, der allerede er etableret i den medlemsstat, der er værtsland. Ved benyt-

30 — Jf. niende betragtning.

telsen af en erhvervsmæssig titel på et andet sprog, er der stor risiko for at skabe tvivl om virkeligheden af hans ret til at drive virksomhed som læge, hvilket udgør en seriøs hindring for etableringsfriheden.

72. Derimod bevidner en akademisk titel, at der er fulgt et undervisningsforløb specielt med henblik på erhvervelsen af kundskaber og kvalifikationer, der, uanset de er delvist harmoniserede, ikke desto mindre endnu ikke er fuldstændigt regulerede. Under disse betingelser kunne en sådan uddannelse ikke benævnes på anden måde end ved dens oprindelige benævnelse, idet forskellige realiteter ellers ville være skjulte bag en benævnelse, til skade for patienterne, og uden at hensynet til etableringsfriheden specielt begrunder det.

73. Det er således vigtigt, at der sondres mellem uddannelserne, og at de bliver bedømt for det, de er. Dette krav begrunder, hvorfor en medlemsstat, der er værtsland, har ret til at kræve, at en person, der er berettiget til at benytte en akademisk titel, benytter denne titel »... i en passende udformning, som den stat, der er værtsland, giver«, for at undgå, at den akademiske titel fra den medlemsstat, der er hjemland eller seneste opholdsland, kan »... forveksles med en titel, som i [den stat, der er værtsland], kræver en supplerende uddannelse, som den begunstigede ikke har ...« [31]. Det begrunder også, at »de medlemsstater, der er værtsland, [kan] foreskrive, at denne titel efterfølges af navn og beliggenhed for den institution eller det bedømmelsesudvalg, der har tildelt den« [32].

74. Disse betragtninger forklarer, at en akademisk titel alene kan benyttes på sproget i den stat, der er hjemland eller seneste opholdsland, og endnu mere, at titlens indehaver ikke har ret til at benytte en anden titel, såsom f.eks. en tilsvarende titel i den stat, der er værtsland.

75. Det skal tilføjes, at mens artikel 10, stk. 1, pålægger de medlemsstater, der er værtslande, at garantere andre medlemsstaters statsborgere ret til benytte deres akademiske titel, når de opfylder betingelserne i artikel 6 [33], er den efter min opfattelse ikke til hinder for, at de samme stater indrømmer denne ret, selv om disse statsborgere ikke opfylder de uddannelsesbetingelser, der er foreskrevet i den sidstnævnte artikel.

76. Som vi har set, pålægger artikel 10, stk. 1, medlemsstaterne en pligt, hvis omfang er bestemt ud fra de betingelser, som de statsborgere, pligten vedrører, skal opfylde for at benytte sig af retten til at bruge deres akademiske titel. Omvendt begrunder hensynet til etableringsfriheden, at de medlemsstater, der ønsker det, ikke forhindres i at tillade en læge, der er uddannet i en anden medlemsstat, at

31 — Jf. direktivets artikel 10, stk. 2.

32 — Jf. direktivets artikel 10, stk. 1.

33 — Jf. punkt 37 i dette forslag til afgørelse.

benytte sin akademiske titel, skønt betingelserne ikke tillader anerkendelsen af hans erhvervsmæssige titel, forudsat at denne benyttelse finder sted på sproget i den stat, der er hans hjemland eller seneste opholdsland.

77. Det forekommer mig således ønskeligt, at et kvalifikationsbevis, som er erhvervet på Fællesskabets område, selv hvor der ikke er nogen direkte forbindelse med det speciale, som den læge, der er omhandlet i sagen, udøver, så vidt det er muligt, bidrager til udøvelsen af hans erhverv ved at tjene til at informere hans klientel, der vil være i stand til at forstå betydningen og omfanget af kvalifikationen.

78. Det er utvivlsomt ikke uden betydning, hverken set fra et en speciallæges — som Jeff Erpelding's — klientels synspunkt eller set fra lægens eget synspunkt, at han har tilladelse til at fortælle sit klientel, at han er indehaver af en akademisk titel inden for kardiologi, der er erhvervet i en anden medlemsstat. Under alle omstændigheder kan denne beslutning overlades til medlemsstaternes skøn, idet direktivet ikke siger noget om deres beføjelser på dette område.

Forslag til afgørelse

79. I lyset af disse betragtninger vil jeg foreslå, at Domstolen besvarer de spørgsmål, der er forelagt af Cour administrative, på følgende måde:

»1) Artikel 19 i Rådets direktiv 93/16/EØF af 5. april 1993 om fremme af den frie bevægelighed for læger og gensidig anerkendelse af deres eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for, at en medlemsstat, i hvilken der findes bestemmelser om udøvelsen af virksomhed som speciallæge, nægter en fællesskabsborger, der

har erhvervet et eksamensbevis som speciallæge vedrørende denne virksomhed i en anden medlemsstat, og som ønsker at udøve denne virksomhed i den førstnævnte medlemsstat, tilladelse til at benytte den erhvervsmæssige titel i denne sidste stat, fordi titlen fra den medlemsstat, der er hjemland eller seneste opholdsland, ikke svarer til en af de benævnelser, der findes i dette direktivs artikel 7.

2) Artikel 10, stk. 1, i direktiv 93/16 skal fortolkes således, at en speciallæge, der er indehaver af en akademisk titel, der er erhvervet i en anden medlemsstat, selv når han ikke opfylder de betingelser, der følger af artikel 19, kun kan gives tilladelse til at benytte denne akademiske titel i en medlemsstat, der er værtsland, på sproget i den medlemsstat, der er hjemland eller seneste opholdsland, hvilket udelukker benyttelsen af denne titel på sproget i den medlemsstat, der er værtsland, eller af en tilsvarende akademisk titel i den sidstnævnte medlemsstat.«