# FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT MARCO DARMON

fremsat den 17. november 1993 *

*Hr. Præsident,*
*De herrer dommere,*

1. Kan en medlemsstat afslå at anerkende et eksamensbevis for tandlæger fra et tredjeland, hvis indehaver i en anden medlemsstat har opnået anerkendelse af dette eksamensbevis? Det er hvad Frankrigs Conseil d'État's spørgsmål i denne sag i det væsentlige går ud på.

2. Rådets direktiv 78/686/EØF af 25. juli 1978 om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser for tandlæger og om foranstaltninger, der skal lette den faktiske udøvelse af retten til etablering og fri udveksling af tjenesteydelser (herefter benævnt »direktiv 1«) [1], indeholder i artikel 3 en fortegnelse over de af hver enkelt medlemsstat udstedte eksamensbeviser, som de andre medlemsstater på deres område skal give samme gyldighed som de eksamensbeviser, de selv udsteder [2].

3. Rådets direktiv 78/687/EØF af 25. juli 1978 om samordning af de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om virksomhed som tandlæge (herefter benævnt »direktiv 2«) [3] angiver de uddannelsesbetingelser, som medlemsstaterne skal gøre adgangen til virksomhed som tandlæge afhængig af [4].

4. Artikel 7, stk. 1, i direktiv 1 (herefter benævnt »artikel 7«) indeholder om anerkendelse af de af medlemsstaterne før iværksættelsen af direktiv 2 udstedte eksamensbeviser følgende bestemmelse:

»Hver medlemsstat anerkender som tilstrækkeligt bevis for de af medlemsstaternes statsborgere, hvis eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser ikke opfylder de mindstekrav til uddannelse, der er fastsat i artikel 1 i direktiv 78/687/EØF, de eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser for tandlæger, der er udstedt af disse medlemsstater før iværksættelsen af direktiv 78/687/EØF, ledsaget af en attestation, som bekræfter, at disse statsborgere faktisk og retmæssigt har udøvet de pågældende former for virksomhed i mindst tre på hinanden følgende år i løbet af de fem år, der går forud for attestationens udstedelse.«

* Originalsprog: fransk.
1 — EFT L 233, s. 1.
2 — Artikel 2.
3 — EFT L 233, s. 10.
4 — Artikel 1.

5. Denne artikel er blevet gennemført i fransk ret ved artikel L.356-2 i code de la santé publique, hvorefter virksomhed som tandlæge i Frankrig kan udøves af personer, der er i besiddelse af »enten diplôme français d'État de docteur en chirurgie dentaire (statens eksamensbevis for tandlæger) ... eller, såfremt den pågældende er statsborger i en af Det Europæiske Økonomiske Fællesskabs medlemsstater, et eksamensbevis, certifikat eller andet kvalifikationsbevis for tandlægeuddannelse, der er udstedt af en af disse stater i overensstemmelse med de fællesskabsretlige regler ... eller andre eksamensbeviser, certifikater eller kvalifikationsbeviser for tandlæger, der er udstedt af en af medlemsstaterne som dokumentation for en i en af disse medlemsstater erhvervet og før den 28. januar 1980 påbegyndt uddannelse som praktiserende tandlæge, ledsaget af en attestation fra vedkommende medlemsstat af, at den pågældende faktisk og retmæssigt har udøvet virksomhed som praktiserende tandlæge i mindst tre på hinanden følgende år i løbet af de fem år, der går forud for attestationens udstedelse«.

6. Tawil-Albertini, der er fransk statsborger, erhvervede i 1968 i Beirut eksamensbevis for tandlægeuddannelse.

7. Den 20. juli 1979, dvs. Før iværksættelsen af direktiv 2, meddelte den belgiske minister for uddannelse og fransk kultur ham anerkendelse af dette libanesiske eksamensbevis som ligestillet med det belgiske eksamensbevis »licencié en science dentaire« (belgisk tandlægeeksamen), således at Tawil-Albertini herefter havde tilladelse til at virke som tandlæge i Belgien. Hans eksamensbevis er også blevet anerkendt af de britiske og de irske myndigheder.

8. Tawil-Albertini indgav ansøgning til den franske social-og arbejdsminister om tilladelse til at virke som tandlæge i Frankrig under henvisning til anerkendelsen af hans eksamensbevis i flere medlemsstater. Hans ansøgning blev afslået den 2. maj 1986.

9. Tribunal administratif de Paris har ved dom af 28. oktober 1987 forkastet Tawil-Albertini's påstand om annullation af dette afslag.

10. Denne dom er blevet indanket for Conseil d'État, der har anmodet Domstolen om at tage stilling til, om kvalifikationsbeviser, der er erhvervet på ækvivalensgrundlag, og som således ikke vedrører en i en af Fællesskabets medlemsstater gennemført tandlægeuddannelse, ved artikel 7 i direktiv 1 holdes uden for direktivets anvendelsesområde [5].

11. Den nævnte bestemmelse skal ses i den regelsammenhæng, den indgår i.

12. Det fremgår af artikel 2 og 3 i direktiv 1, at direktivet drejer sig om *gensidig anerkendelse* medlemsstaterne imellem af de eksamensbeviser for tandlægeuddannelse, der er udtømmende opregnet i direktivet, og *som er udstedt af disse medlemsstater.*

13. Et i en medlemsstat erhvervet eksamensbevis anerkendes *automatisk* i de øvrige

5 — Det præjudicielle spørgsmål fra Conseil d'État er gengivet i punkt 10 i retsmøderapporten.

EF-stater, fordi det opfylder de minimumskriterier, der er fastlagt i direktiv 2 [6], og som medlemsstaterne er blevet enige om.

14. Der findes ikke i forhold til tredjelande en sådan samordning af uddannelserne og retsreglerne. Artikel 1, stk. 4, i direktiv 2 bestemmer herom, at direktivet »... ikke på nogen måde [berører] medlemsstaternes *mulighed for på deres eget område og i henhold til deres lovgivning* at give indehavere af eksamensbeviser, certifikater eller andre kvalifikationsbeviser, *som ikke er erhvervet i en medlemsstat*, adgang til at optage og udøve virksomhed som tandlæge« [7].

15. For denne bestemmelses *ratio legis* er der blevet nærmere redegjort i et svar afgivet på Kommissionens vegne den 29. juli 1993 af Vanni d'Archirafi på en skriftlig forespørgsel fra et medlem af Europa-Parlamentet; det hedder heri: »Denne automatiske anerkendelse bygger rent faktisk på procedurer, der sikrer den gensidige tillid mellem medlemsstaterne (når en medlemsstat udsteder et eksamensbevis for en uddannelse, erhvervet i det pågældende land, garanterer den, at uddannelsen opfylder de i direktiv 78/687/EØF nævnte minimumskrav). Det fremgår imidlertid af ovennævnte artikel 1, stk. 4, at medlemsstaterne hverken havde eller har tillid til hinanden, når det drejer sig om en uddannelse erhvervet i et tredjeland, idet begrundelsen er, at den medlemsstat, som anerkender en sådan uddannelse, ikke har de samme kontrolbeføjelser vedrørende denne uddannelse som vedrørende en tilsvarende uddannelse erhvervet på dens område« [8].

16. Rådet har ganske vist ved direktiv 89/48/EØF af 21. december 1988 [9] indført en generel ordning for gensidig anerkendelse af eksamensbeviser for erhvervskompetencegivende videregående uddannelser af mindst tre års varighed. Dette direktiv finder imidlertid ikke anvendelse på de erhverv, der er omfattet af et særligt direktiv, hvorved der mellem medlemsstaterne indføres en gensidig anerkendelse af eksamensbeviser [10]. Selv om dette direktivs artikel 1, litra a), repræsenterer et skridt på vejen mod anerkendelse af eksamensbeviser fra tredjelande, er der således ikke tale om, at direktivet er anvendeligt i nærværende sag. Rådet har da også ved en henstilling af samme dato anbefalet medlemsstaternes regeringer at lette de af deres statsborgere, der er indehavere af et eksamensbevis fra et tredjeland, adgangen til de regulerede erhverv og udøvelsen heraf inden for Fælleskabet [11].

17. Rådets direktiv 92/51/EØF af 18. juni 1992 om anden generelle ordning for anerkendelse af erhvervsuddannelser [12], der supplerer direktiv 89/48, kan lige så lidt anvendes på de erhverv, der er omfattet af et

6 — Jf. de to første betragtninger til dette direktiv.

7 — Mine fremhævelser.

8 — Svar på skriftlig forespørgsel nr. 257/93 (EFT C 297, s. 26). Jf. også svar på skriftlig forespørgsel nr. 690/93 (EFT C 292, s. 39), der tilsyneladende omhandler en situation, der svarer til sagsøgerens i hovedsagens situation.

9 — EFT 1989 L 19, s. 16.

10 — Jf. nævnte direktivs artikel 2, stk. 2.

11 — Rådets henstilling 89/49/EØF vedrørende statsborgere fra medlemsstaterne, der er indehavere af et eksamensbevis fra et tredjeland (EFT L 19, s. 24).

12 — EFT L 209, s. 25.

særligt direktiv, hvorved der mellem medlemsstaterne indføres en gensidig anerkendelse af eksamensbeviser [13].

18. En medlemsstat er altså ikke forpligtet til at anerkende et eksamensbevis fra et tredjeland, selv om det indehaves af en EF-borger. Således er retsstillingen fremdeles efter overgangsordningen ifølge artikel 7, der kun omhandler anerkendelse af eksamensbeviser, *der er udstedt af medlemsstaterne.*

19. Er da en medlemsstat forpligtet til at anerkende et eksamensbevis fra et tredjeland som ligestillet, fordi *en anden* medlemsstat har anerkendt det som ligestillet med de af den selv udstedte eksamensbeviser?

20. Spørgsmålet om medlemsstaternes anerkendelse af eksamensbeviser fra tredjelande har intet med de særlige direktiver om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser at gøre. I disse nævnes spørgsmålet sædvanligvis kun for at tydeliggøre, at det skal afgøres i henhold til national ret, der fastlægger sine egne ligestillingskriterier og herved står frit ved reguleringen, der ikke begrænses af fællesskabsretten [14]. En medlemsstat kan således ikke komme ud for at skulle anerkende et eksamensbevis fra et tredjeland, fordi dette har opnået ligestilling i en anden medlemsstat.

21. Med enhver anden løsning ville man logisk havne i en blindgyde; for den ret, der i medfør af artikel 1, stk. 4, i direktiv 2, består for en medlemsstat, vil jo blive forvandlet til en forpligtelse over for alle de andre medlemsstater. Bestemmelsen forvanskes, hvis den fortolkes således. Og navnlig kan eksamensbevisers stilling som ligestillede i Fællesskabet ikke bero på bilaterale overenskomster mellem på den ene side medlemsstater og på den anden side tredjelande, der ikke er forpligtet til at overholde en for Fællesskabet gældende mindstenorm.

22. I et svar afgivet på Kommissionens vegne på et spørgsmål fra et medlem af Europa-Parlamentet kommenterede Lord Cockfield en til i artikel 1, stk. 4, i direktiv 2 svarende bestemmelse i artikel 1, stk. 5, i lægedirektivet 75/363/EØF [15] og anførte herved følgende: »Anerkendelse af eksamensbeviser fra tredjelande afhænger således udelukkende af de bestemmelser, der gælder i værtslandet; disse må derfor gælde for såvel statsborgere fra det pågældende land som for statsborgere fra andre medlemsstater. I medfør af ovennævnte artikel 1, stk. 5, kan Det Forenede Kongerige undlade at anerkende et israelsk eksamensbevis, selv om det anerkendes af Forbundsrepublikken Tyskland.« [16]

23. Dette synspunkt blev fastholdt i et svar af 13. marts 1989 fra Bangemann, også på Kommissionens vegne. Han beskæftigede sig

13 — Artikel 2.

14 — Jf. eksempelvis Rådets direktiv 78/1027/EØF af 18.12.1978 om samordning af de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om virksomhed som dyrlæge (EFT L 362, s. 7), artikel 1, stk. 4.

15 — Rådets direktiv af 16.6.1975 om samordning af de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om virksomhed som læge (EFT L 167, s. 14).

16 — Svar på skriftlig forespørgsel nr. 2076/87 (EFT 1988 C 283, s. 11).

ved denne lejlighed med direktiverne af 25. juli 1978 og anførte, at »den 'gensidige anerkendelse' ikke udstrækker sig til eksamensbeviser fra tredjelande. Disse lovtekster (direktiverne af 25. juli 1978) fastholder udtrykkeligt medlemsstaternes ret til på deres eget område og efter deres lovgivning at give indehavere af eksamensbeviser fra et tredjeland adgang til at optage og udøve deres erhverv. En medlemsstats anerkendelse af sådanne eksamensbeviser indebærer imidlertid ikke automatisk, at de andre medlemsstater forpligtes til også at anerkende dem« [17].

24. Resultatet bliver, at en statsborger fra en medlemsstat ikke kan påberåbe sig bestemmelserne i direktiv 1, og herunder dettes artikel 7, når han ikke er indehaver af et eksamensbevis fra Fællesskabet.

25. Jeg skal derfor foreslå Domstolen at træffe følgende afgørelse:

»En EF-borger, der er indehaver af et eksamensbevis for tandlægeuddannelse fra et tredjeland, kan ikke over for en medlemsstat påberåbe sig bestemmelserne i artikel 7 i Rådets direktiv 78/686/EØF af 25. juli 1978 om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser for tandlæger og om foranstaltninger, der skal lette den faktiske udøvelse af retten til etablering og fri udveksling af tjenesteydelser, selv om dette eksamensbevis i én eller flere andre medlemsstater er blevet anerkendt som ligestillet.«

17 — Svar på skriftlig forespørgsel nr. 2103/88 (EFT 1989 C 202, s. 19).