



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 03.02.2000
KOM(2000) 17 endelig

**BERETNING FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET
OG EUROPA-PARLAMENTET**

**OM GENNEMFØRELSEN AF DIREKTIV 92/51/EØF
I HENHOLD TIL ARTIKEL 18 I DIREKTIV 92/51/EØF**

INDHOLDSFORTEGNELSE

I. INDLEDNING.....	5
II. RESUMÉ.....	5
III. BAGGRUND.....	7
IV. GENEREL RAMME.....	8
A. Status for gennemførelsen	8
B. Anvendelse.....	9
1. Indledning	9
2. Rapporteringsperioden 1995-96	9
3. Konklusioner	11
4. Rapporteringsperioden 1997-98	11
5. Konklusioner	14
C. Statistiske oplysninger.....	15
V. KOMMENTARER TIL DE ENKELTE ARTIKLER	15
VI. KOMMENTARER TIL DE ENKELTE ERHVERV	35
A. Offentlige ansatte	35
B. Lærere.....	38
C. Erhverv i den sociale sektor.....	39
D. Erhverv i sundhedssektoren	40
1. Almindelige betragtninger	40
2. Begrænsninger med hensyn til anerkendelse af eksamensbeviser	41
a) Aktiviteter forbeholdt bestemte erhverv.....	41
b) Erhverv, som ligner hinanden i to medlemsstater, men hvis aktivitetsområde er forskelligt	41
c) Erhverv med forskellige niveauer	42
d) Begrænsninger skabt af andre direktiver (tilfældet specialsygeplejersker)390	
3 Konstaterede problemer.....	43
a) Manglende gennemførelse.....	43
b) Mangelfuld gennemførelse	44
4. Konklusioner	45
a) Medlemsstaternes indbyrdes afhængighed.....	45

b) Særegenheder ved erhvervene på sundhedsområdet.....	46
E. Transporterhvervene.....	46
F. Erhverv inden for turistsektoren	46
1.Rejseledere.....	47
2.Turistførere	48
a) Indledning.....	48
b) Retspraksis vedrørende turistførere.....	49
c) Etableringsret/udveksling af tjenesteydelser	49
3. Afgrænsning af aktivitetsområderne for erhvervene: rejseledere og turistførere	50
4. Konklusioner	51
G. Sportserhvervene.....	52
1.Arbejdskraftens frie bevægelighed og etableringsretten	53
2.Tjenesteydelser.....	53
VII. KOORDINATIONSGRUPPEN	53
A. Møder og rapporter.....	53
B. Adfærdskodeks godkendt af koordinationsgruppen for den generelle ordning for godkendelse af eksamensbeviser	55
C. Administrativt samarbejde mellem medlemsstaterne.....	57
VIII.SPROGLIGE KRAV	57
IX. TJENESTEYDELSER	58
X. KONKLUSIONER	64
BILAG I	65
I. MEDLEMSSTATERNES BEMÆRKNINGER	65
A. Belgien.....	65
B. Danmark	65
1) Kompliceret lovgivning	65
2) Målet med den generelle ordning	66
3) Særlige bemærkninger	66
a) Frankrig: sportsinstruktører	66
b) Østrig: skiinstruktører og bjergførere.....	68
c) Sportserhverv	68

C. Nederlandene	69
D. Østrig	69
E. Portugal.....	69
F. Det Forenede Kongerige.....	70
G. Finland.....	70
H. Liechtenstein	71
I. Tyskland	71
BILAG II.....	72

I. INDLEDNING

1. Direktiv 92/51¹ blev vedtaget med henblik på at udvide den generelle ordning om anerkendelse af eksamensbeviser for videregående uddannelser af mindst tre års varighed, der blev indført ved direktiv 89/48, til også at omfatte andre uddannelser.
2. De grundlæggende principper er de samme². En person, der er en fuldt kvalificeret erhvervsudøver i én medlemsstat, antages at være i besiddelse af de kvalifikationer, der er nødvendige for at udøve det samme erhverv i en anden medlemsstat. Ligesom i direktiv 89/48 er der, hvis uddannelserne ikke er koordinerede³, mulighed for at pålægge udligningsforanstaltninger - med proceduremæssige garantier - i tilfælde af væsentlige forskelle. Men da dette direktiv omfatter uddannelser, der er mere forskelligartede, er det blevet mere sammensat. Der er således tre hovedkvalifikationsniveauer med "broer" mellem niveauerne, og man har måttet tage hensyn til atypiske uddannelser i forhold til den oprindelige ordning.
3. Senest fem år efter udløbet af fristen for direktivets gennemførelse⁴ skal der i henhold til artikel 18 aflægges en beretning om dets anvendelse.
4. I denne beretning gives der først et referat af udarbejdelsen af direktivet, hvorefter der gøres rede for dets gennemførelse og for de statistiske oplysninger om dets anvendelse. Herefter kommenteres direktivets forskellige artikler samt den erfaring, der er gjort med dets anvendelse på de vigtigste berørte erhvervsgrupper. Arbejdet i koordinationsgruppen, hvis opgave det er at iværksætte direktivet, sammenfattes. Herudover uddybes to vigtige emner, nemlig sproglige krav og udveksling af tjenesteydelser. Konklusionerne er bl.a. et forsøg på at udlede retningslinjer for fremtiden.

II. RESUMÉ

5. Med vedtagelsen af direktiv 92/51/EØF indledtes en betydningsfuld ny fase i anvendelsen af den generelle ordning. Dette direktiv udvidede den generelle ordning med et stort nyt område, der omfatter en lang række meget forskellige erhverv. De mange erhverv, forskellene i de uddannelser, der ligger bag disse erhverv i medlemsstaterne, og ordningen med "broer" mellem dette direktiv og det første direktiv om den generelle ordning var alt sammen store nye udfordringer for medlemsstaternes anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse på erhvervsmæssige kvalifikationer.
6. Som følge heraf blev gennemførelsen af direktivet betydeligt forsinket i mange medlemsstater. I nogle tilfælde var forsinkelserne af et sådant omfang og så langvarige, at direktivet ikke havde nogen reel virkning for samtlige de dækkede

¹ EFT L 209 af 24.7.1992, s. 25.

² Den supplerende generelle ordning skal "baseres på de samme principper og med de nødvendige ændringer følge de samme regler som den oprindelige generelle ordning" (direktivets femte betragtning).

³ "for så vidt angår erhverv, for hvis udøvelse Fællesskabet ikke har fastsat et obligatorisk minimumskvalifikationsniveau, har medlemsstaterne fortsat ret til at fastsætte et sådant niveau med henblik på at sikre kvaliteten af denne virksomhed på deres område" (anden betragtning).

⁴ 18. juni 1994.

erhverv i en medlemsstat i adskillige år. I andre tilfælde var forsinkelserne mere spredte og specifikke, idet de ofte hang sammen med en gennemførelsesproces, der i højere grad gik frem erhverv for erhverv, men tilsammen bevirkede de, at direktivets anvendelse blev forsinket betydeligt og i mange henseender. Nu er de fleste af disse problemer imidlertid løst, og der er bedre udsigter til en mere helhedsorienteret og effektiv anvendelse af direktivet.

7. Der foreligger efterhånden statistiske oplysninger, som viser migrationens omfang, og hvilke erhverv den berører mest, f.eks. de maritime erhverv og erhvervene inden for sundhedssektoren. I almindelighed fremgår det af oplysningerne, at lærere og ingeniører migrerer mest under den generelle ordning som helhed. Det vil være et stort skridt fremad, når det tredje direktiv om den generelle ordning - direktiv 99/42/EF⁵ - er gennemført i 2001.
8. Erfaringen med anvendelsen af direktivet har gjort det muligt at kaste lys over nogle vigtige aspekter. Der består for eksempel stadig et juridisk tomrum - som ifølge Domstolens fortolkning udfyldes af traktatens bestemmelser - vedrørende tilfælde, der hverken falder ind under et sektordirektiv eller under den generelle ordning, såsom specialsygeplejersker, der ønsker anerkendelse i en medlemsstat, hvor kun uddannelsen almindelig sygeplejerske findes. Der er stadig vanskeligheder med anerkendelse efter direktivets bestemmelser om "broer", ifølge hvilke medlemsstater, der anvender de i direktiv 89/48 fastsatte kvalifikationsniveauer, skal anerkende andre medlemsstaters kvalifikationsniveauer som fastsat i direktiv 92/51. Domstolen forventes inden længe at redegøre for de sproglige krav, og arbejdet i Kommissionen vedrørende lægeattester skrider frem.
9. Der er stadig uenighed om anvendelsen af artikel 14, der gør det muligt at fravige princippet om, at indvandrerens har ret til at vælge den type udligningsforanstaltning, der skal anvendes i tilfælde af væsentlige forskelle mellem hans kvalifikationer, og de kvalifikationer, der kræves i den medlemsstat, han flytter til. Hidtil er denne artikel kun blevet anvendt få gange, og i de fleste tilfælde er der kun blevet indrømmet midlertidige undtagelser. Den mest kontroversielle sag drejer sig om anerkendelse af skiinstruktører, et område, der vil blive taget op i løbet af de kommende måneder. Inden for de seneste måneder er der efter anmodning fra Frankrig blevet indrømmet permanente undtagelser for bjergførere og instruktører i speleologi. Østrig og Frankrig har fået midlertidige undtagelser indtil den 31. juli 2000 for forskellige skiinstruktørehverv, dykkerinstruktører og instruktører i faldskærmsudspring. Spørgsmålet om anerkendelse af skiinstruktører drøftes i øjeblikket på en række ad hoc-møder, der skal fremme udvekslingen af oplysninger, klarlægge synspunkterne og gerne føre til en bred enighed om betingelserne for fri bevægelighed. Den hidtidige erfaring tyder på, at det kan være nødvendigt at afsætte mere tid til undersøgelser og høringer i forbindelse med fremtidige anmodninger om undtagelser.
10. Herudover er proceduren for ajourføring af direktivet blevet kritiseret for at være for tids- og arbejdskrævende, og selv om det uden tvivl er vanskeligt, må man undersøge mulighederne for at forenkle den.

⁵ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 1999/42/EF af 7. juni 1999 om indførelse af en ordning for anerkendelse af eksamensbeviser for de former for erhvervsvirksomhed, der er omfattet af direktiverne om liberalisering og om overgangsforanstaltninger, og til supplerung af den generelle ordning for anerkendelse af eksamensbeviser, EFT L 201 af 31.7.1999.

11. Anvendelsen af direktiv 92/51 har også haft en indflydelse på turistindustrien i form af mange debatter og enkelte retssager vedrørende lokale kvalifikations- og registreringskrav for både turistførere og rejsearrangører. Som følge af udviklingen på dette og beslægtede områder samt det nye forslag til direktiv om elektronisk handel har man gjort sig yderligere overvejelser om behovet for større juridisk klarhed, retssikkerhed og regler, der lever op til moderne markedsbehov i forbindelse med udveksling af tjenesteydelser på tværs af grænserne i modsætning til etablering på lokalt plan. Anvendelsen af direktiverne om den generelle ordning har desuden ført til undersøgelse af nogle enkeltstående emner såsom EU-lovgivningens rolle i forbindelse med ansættelse inden for det offentlige, herunder udøvelse af særlige offentlige erhverv, almindelig ansættelse på grundlag af et bestemt kvalifikationsniveau og anvendelse af udvælgelsesprøver.
12. Anvendelsen af direktiverne om den generelle ordning har desuden ført til undersøgelse af nogle enkeltstående emner såsom EU-lovgivningens rolle i forbindelse med ansættelse inden for det offentlige, herunder udøvelse af særlige offentlige erhverv, almindelig ansættelse på grundlag af et bestemt kvalifikationsniveau og anvendelse af udvælgelsesprøver.
13. Koordinationsgruppens arbejde er blevet udvidet til også at omfatte direktiv 92/51. Dette værdifulde arbejde har udviklet sig og er vokset i betydning, især med vedtagelsen af adfærdskodeksen om administrativ praksis i forbindelse med anvendelsen af den generelle ordning, der er blevet godkendt af Koordinationsgruppen for den generelle ordning for anerkendelse af eksamensbeviser. I sammenhæng med det bredere arbejde, Kommissionen for nylig har udført vedrørende gensidig anerkendelse i almindelighed, er gruppen i færd med at overveje, hvorvidt koordinatorene bør spille en større rolle i forbindelse med udveksling af oplysninger og synspunkter og dermed bidrage til beslutningstagningen vedrørende gensidig anerkendelse.

III. BAGGRUND

14. Det første direktiv om den generelle ordning (89/48) dækkede kun uddannelser af mindst tre års varighed gennemført ved et universitet eller en anden højere læreanstalt. Det blev derfor nødvendigt at supplere den generelle ordning med et direktiv, der omfattede uddannelser af kortere varighed eller på andre niveauer.
15. Kommissionens oprindelige forslag, der blev fremlagt den 8. august 1989, dækkede således to uddannelsesniveauer:
 - uddannelse på sekundærtrinnet eller erhvervserfaring (certifikat)
 - kort post-gymnasial uddannelse (eksamensbevis).
16. Det indeholdt bestemmelser om anerkendelse inden for hvert niveau og mellem niveauerne, dels mellem niveau 2 og 3 (dvs. "89/48-eksamensbevis" for en uddannelse af mindst tre års varighed og eksamensbevis for en kort post-gymnasial uddannelse), dels mellem niveau 1 og 2 (dvs. certifikat og eksamensbevis for en kort post-gymnasial uddannelse).
17. Dette forslag omfattede også anerkendelse af erhvervserfaring på niveau 1 (certifikat).

18. I det ændrede forslag, der blev fremlagt den 8. august 1990, indgik i det store og hele de ændringer, som Europa-Parlamentet havde vedtaget den 17. maj 1990. De vigtigste ændringer var følgende: Eksamensbeviset blev udvidet til også at omfatte beviser for uddannelser, hvis niveau reelt svarer til korte videregående uddannelser, selv om de ikke betragtes som videregående i hjemlandet. For certifikatet blev det præciseret, at uddannelsen kunne gennemføres vekselvis i en fagskole og en virksomhed. For eksamensbeviser blev der desuden fastsat en begrænsning, så "broen" mellem niveau 2 og 3 ikke gjaldt for uddannelser af en varighed på over fire år i værtslandet, for at undgå skævheder i anvendelsen af ordningen. I øvrigt blev der for certifikater indført valgfrihed mellem egnethedsprøve og prøvetid.
19. To nye begreber blev introduceret i Rådet, nemlig kursusbeviset, der dækker meget korte uddannelser, for hvilke de anerkendelses- og udligningsordninger, der gælder for eksamensbeviser og certifikater, ville være for tunge, samt den lovregulerede uddannelse, der - fordi den fritager ansøgeren for de to års erhvervs erfaring, som kan kræves, når erhvervet ikke er lovreguleret - skaber en bedre ligevægt mellem de medlemsstater, hvis erhverv er lovregulerede, og de medlemsstater, der i de fleste tilfælde kun lovregulerer uddannelserne⁶.
20. Da Rådets fælles holdning afspejlede Parlamentets udtalelse, besluttede⁷ sidstnævnte ikke at forelægge ændringsforslaget til andenbehandling. Direktivet blev derfor vedtaget den 18. juni 1992.

IV. GENEREL RAMME

A. Status for gennemførelsen

21. Direktivet, der skulle være gennemført inden 18. juni 1994, er nu indarbejdet i alle medlemsstaternes lovgivning⁸. For norges vedkommende med en forsinkelse i forhold til den i artikel 16 fastsatte frist på to år og en tilsvarende kortere erfaring med anvendelsen af det. Forsinkelsen var på ca. et år for Spaniens vedkommende, to år for Irland, to et halvt år for Portugal og Det Forenede Kongerige, tre år for Belgien og fire år for Grækenland. Kommissionen indledte og gennemførte derfor en række overtrædelsesprocedurer.

B. Anvendelse

1. Indledning

22. I henhold til artikel 18 i direktiv 92/51/EØF er medlemsstaterne forpligtigede til at fremsende Kommissionen en statistisk oversigt over, hvor mange EU-eksamensbeviser, der er blevet anerkendt i de 2-årige rapporteringsperiode, samt en skriftlig rapport med en redegørelse for de vigtigste spørgsmål og problemer i forbindelse med direktivets gennemførelse. Nedenstående analyse vedrører anvendelsen af direktiv 92/51/EØF i perioden 1995-98 inkl., og den fremkommer først nu på grund af den ringe mængde oplysninger, der foreslå, da den skulle udarbejdes. Analysen omfatter også data fra Det Europæiske Økonomiske

⁶ Ifølge redegørelsen i Kommissionens meddelelse af 5. marts 1992 til Parlamentet om Rådets fælles holdning.

⁷ Dokument PE 200.275.

⁸ Med forbehold for omsættelse til national lov erhverv for erhverv.

Samarbejdsområde (EØS)⁹ som følge af de ændringer i EØS-aftalen, der betød, at direktiverne på dette område nu indgår i aftalen.

2. *Rapporteringsperioden 1995-96*

23. Medlemsstaterne i den nordlige del af Europa har fremsendt de fleste af oplysningerne i denne del af rapporten (Danmark, Tyskland, Østrig, Nederlandene, Sverige, Finland, Det Forenede Kongerige); det samme gælder Italien. Liechtenstein er det eneste EØS-land, der har indsendt statistiske oplysninger.
24. Medlemsstaterne i den sydlige del af Europa har af forskellige grunde ikke indsendt oplysninger til Kommissionen (direktivet er blevet gennemført for nylig eller er under gennemførelse (Portugal, Spanien), det er netop blevet gennemført (Grækenland), antallet af indvandrere er beskedent (Frankrig), oplysningerne foreligger ikke (Irland, Luxembourg), der har ingen ansøgninger været (Belgien)). Nedenfor vises en oversigt over de foreliggende data, der bekræfter, at den frie bevægelighed først og fremmest finder sted mellem de nordlige lande indbyrdes og mellem disse og Italien.

25.

1.1. Vigtigste erhverv berørt af den frie bevægelighed i overensstemmelse med direktivet
Fysioterapeuter (migration til Tyskland)
Maritime erhverv (migration til Danmark, Sverige, Det Forenede Kongerige og Tyskland)
Specialsygeplejersker (migration til Østrig og Tyskland)
Småbørnspædagoger (migration til Østrig)
Massører (migration til Italien)
Tekniske assistenter inden for radiologi (migration til Italien)

⁹ Island anerkendte ingen eksamensbeviser under direktiv 92/51/EØF.

26.

Lande, der har anerkendt eksamensbeviser (antal)	Lande, der har udstedt disse eksamensbeviser
Tyskland 767	Nederlandene, Det Forenede Kongerige
Østrig 164	Tyskland
Det Forenede Kongerige 106	Nederlandene
Danmark 76	Sverige
Italien 25	Tyskland
Sverige 21	Danmark, Norge, Finland og Island
Liechtenstein 8	Tyskland
Nederlandene 7	Belgien
Finland 4	Oplysning ikke relevant, da der foreligger for få data

27. Tyskland er det land, der har importeret langt det største antal eksamensbeviser (767); de er først og fremmest udstedt af Nederlandene (288 fysioterapeuter og 102 søfolk) og Det Forenede Kongerige (52 ud af 64 søfolk). Nederlandene har derimod kun modtaget få ansøgninger om anerkendelse uddannelsesbeviser (7). I Østrig er 164 udenlandske eksamensbeviser blevet anerkendt, dvs. markant færre end i Tyskland; de fleste af disse beviser, der er udstedt i Tyskland, giver adgang til erhvervene børnehavepædagog (*Kindergärtner/in*) og sygehjælper (*Pflegehelfer*). Det Forenede Kongerige, der indtager en tredjeplads, har især anerkendt nederlandske eksamensbeviser inden for maritim sejlads. Danmark, hvor antallet af udlændinge, som har ansøgt om anerkendelse af deres eksamensbeviser, har været større end antallet af landets egne statsborgere, der har ønsket at arbejde i en anden medlemsstat, har især anerkendt svenske eksamensbeviser, ligeledes inden for de maritime erhverv (*matros*, *motormand* og *skibsassistent*). Sverige har anerkendt eksamensbeviser (21) inden for dette samme område udstedt af andre nordiske lande (fortrinsvis Danmark, efterfulgt af Norge, Finland og Island).

28. Nederlandene og Finland har modtaget meget færre ansøgninger om anerkendelse end deres nabolande, og en af grundene er, at kun få erhverv er lovregulerede i disse lande.

29.

Lande, der eksporterer deres eksamensbeviser (efter antal)	Lande, som de eksporteres til
Nederlandene 574	Det Forenede Kongerige, Tyskland

Tyskland 171	Østrig
Sverige 78	Danmark
Det Forenede Kongerige 64	Tyskland
Østrig 55	Tyskland
Danmark 29	Tyskland
Finland 29	Tyskland
Italien 20	Tyskland
Liechtenstein 1	Tyskland

30. Nederlandene er det land, der har eksporteret flest eksamensbeviser (574) på grundlag af det andet direktiv. Disse eksamensbeviser er hovedsagelig blevet anerkendt af Det Forenede Kongerige og Tyskland. Tyskland er det land, der har importeret det største antal eksamensbeviser, og det indtager en andenplads for så vidt angår antallet af eksporterede eksamensbeviser (171), der oftest er gået til Østrig. De fleste af de eksporterede svenske eksamensbeviser er gået til Danmark og vedrører de maritime erhverv. De eksporterede britiske eksamensbeviser (64) er gået fortrinsvis til Tyskland og vedrører ligeledes denne sektor. Langt den overvejende del af de eksporterede østrigske eksamensbeviser (55) gælder fysioterapeuter, der udvandrer til Tyskland; de eksporterede danske eksamensbeviser (29) er fortrinsvis gået til Tyskland.

31. Disse absolutte tal skal imidlertid relativiseres i forhold til antallet af udøvere af de pågældende erhverv i de enkelte lande.

3. Konklusioner

32. I sektoren for maritim sejlads foregår migrationen i to retninger, dvs. fra Nederlandene, Sverige og Det Forenede Kongerige til Danmark, Sverige, Det Forenede Kongerige og Tyskland.

33. Der er tendens til, at småbørnspædagoger og specialsygeplejersker kun bevæger sig i én retning, nemlig fra Tyskland til Østrig. Det samme gælder fysioterapeuter, der hovedsagelig forlader Nederlandene for at slå sig ned i Tyskland. Et mindre antal massører og tekniske assistenter inden for radiologi er flyttet til Italien.

4. Rapporteringsperioden 1997-98

34. Det blev tydeligt, at de vigtigste sektorer, hvor der først og fremmest foregår fri bevægelighed i henhold til direktivet, er inden for sundhedserhvervene og søtransport (maritim sejlads). Norge (medlems af EØS) tog imod langt det største antal migranter, først og fremmest fra Nordeuropa (Sverige og Det Forenede Kongerige) og de fleste af de anerkendte kvalifikationer var som skibstekniske officerer og dæksofficerer. Den frie bevægelighed er også høj blandt specialsygeplejersker i Østrig, Spanien, Tyskland, Frankrig, Luxembourg og Det Forenede Kongerige.

35. Der er modtaget fuldstændige data fra alle EU-lande og EØS-lande undtagen Grækeqnlnd.

36.

De vigtigste erhverv, hvor den frie bevægelighed udnyttes i henhold til direktivet
Søfartserhvervene (migration til Norge, Tyskland, Danmark, Sverige og Det Forenede Kongerige)
Fysioterapeuter (migration til Tyskland)
Specialsygeplejersker (migration til Østrig, Spanien, Tyskland, Frankrig, Luxembourg og Det Forenede Kongerige)
Optikere (migration til Frankrig)
Teknikere (migration til Det Forenede Kongerige)
Tandplejere (migration til Det Forenede Kongerige) og (migration til Portugal)
Massører (migration til Italien)
Flymekanikere (migration til Irland)
Småbørnspædagoger (migration til Østrig og Italien)

37.

Lande, der har anerkendt eksamensbeviser (antal)	Lande, der har udstedt disse eksamensbeviser
Norge 1535	Sverige, Det Forenede Kongerige, Grækenland
Tyskland 822	Nederlandene, Det Forenede Kongerige og Belgien
Luxembourg 283	Frankrig, Tyskland og Østrig
Spanien 229	Tyskland, Det Forenede Kongerige og Frankrig
Det Forenede Kongerige 173	Irland, Nederlandene og Finland
Østrig 91	Tyskland
Danmark 61	Tyskland og Sverige
Italien 44	Tyskland
Frankrig 37	Belgien

Irland 36	Det Forenede Kongerige
Sverige 31	Finland
Nederlandene 26	Tyskland og Belgien
Portugal 20	Frankrig og Spanien
Finland 20	Sverige
Liechtenstein 10	Østrig
Belgien 7	Nederlandene

Lande, der eksporterer deres eksamensbeviser (efter antal)	Lande, som de eksporterer dem til
Sverige 701	Norge (620), Danmark (30), Finland (15) og Det Forenede Kongerige (13)
Det Forenede Kongerige 580	Norge (460), Tyskland (54), Spanien (32) og Irland (21)
Nederlandene 574	Tyskland (504), Det Forenede Kongerige (36) og Spanien (12)
Tyskland 307	Spanien (75), Østrig (68), Luxembourg (37), Italien (32), Norge (34) og Danmark (27)
Frankrig 277	Luxembourg (206), Spanien (38) og Tyskland (10)
Danmark 142	Norge (86), Tyskland (27) og Spanien (18)
Spanien 136	Norge (98), Tyskland (14), Det Forenede Kongerige (11)
Østrig 131	Norge (51), Tyskland (42) og Luxembourg (24)
Belgien 124	Tyskland (53), Frankrig (35), Luxembourg (11) og Spanien (10)
Grækenland 111	Norge (93) Tyskland (7)

Finland 101	Norge (35), Sverige (22), Det Forenede Kongerige (22)
Irland 89	Det Forenede Kongerige (77) Norge (18)
Island 52	Tyskland (35) Norge (16)
Italien 47	Spanien (22), Tyskland (13)
Portugal 28	Tyskland (12), Norge (8)
Luxembourg 14	Tyskland (13)
Norge 7	Tyskland
Liechtenstein 4	Tyskland

39. Hvis man ser bort fra Grækenland i ovennævnte rapporteringsperiode, var der omkring 3 425 tilfælde af anerkendelse. I alt for perioden 1995-98 inkl. var der 4 603 tilfælde af anerkendelse alene i henhold til dette "andet" direktiv om den generelle ordning. Rapporteringsperioden 1997-98 viser en markant stigning (næsten tredobling) af antallet anerkendelser. Mange af de anerkendte kvalifikationer er eksamensbeviser i henhold til definitionen i bilag C, certifikater eller kursusbeviser.
40. Det relativt store antal af eksamensbeviser, der er blevet anerkendt af de nordiske lande, kan forklares ved at de alle sammen er søfartsnationer. Fysioterapeut er sandsynligvis det erhverv, hvor der er størst bevægelighed under den generelle ordning som helhed: Dette forklarer det store antal ansøgninger om anerkendelse, som Tyskland har godkendt i henhold til direktiv 92/51/EØF, idet Tyskland er det eneste land med lovregulering af dette erhverv i henhold til dette direktiv.

Det store antal specialsygeplejersker, der migrerer mellem Østrig, Spanien, Tyskland, Frankrig, Luxembourg og Det Forenede Kongerige og småbørnspædagoger, der migrerer til Østrig og Italien, kan forklares ved at der findes mange specialsygeplejersker og småbørnspædagoger i disse lande. Statistikkerne fra Frankrig viser et nyt element, nemlig migrationen af optikere. Kommissionen er ved at foretage en detaljeret undersøgelse af lovreguleringen af erhverv i IT-sektoren, hvilket skulle kunne forklare, hvorfor Det Forenede Kongerige har anerkendt så mange teknikere. Det vil også blive undersøgt, hvorfor så mange tandplejere flytter til Det Forenede Kongerige.

5. Konklusioner

41. De forskellige enkeltstående eller kombinerede grunde til migration synes at være: Det forhold at der findes erhvervsudøvere inden for samme kategori i en eller flere medlemsstater, og at kvalifikationsniveauet i henhold til direktivet er det samme _ eksamensbevis, certifikat, kursusbevis osv. - (f.eks. specialsygeplejersker, der migrerer mellem Østrig, Spanien, Tyskland, Frankrig, Luxembourg og Det Forenede Kongerige): de omfattende søfartserhverv i Sverige, Det Forenede Kongerige, Grækenland og Norge er en mulig forklaring på den store migration af søfarende fra disse lande, først og fremmest til Norge: geografisk nærhed og kulturel ensartethed

(f.eks. nederlandske fysioterapeuter, bådførere med licens og taleterapeuter, der migrerer til Tyskland: britiske flymekanikere, der migrerer til Irland: belgiske optikere, der migrerer til Frankrig: og franske og spanske tandteknikere, der migrerer til Portugal).

C. Statistiske oplysninger

42. Denne del indeholder yderligere statistisk materiale om anerkendelsesafgørelser, der er foretaget under den generelle ordning som helhed.
43. Der blev i alt i perioden 1993-98 efterkommet 23 224 ansøgninger om anerkendelse i henhold til de to direktiver om den generelle ordning. En analyse af perioden 1993-96 viser, at ud af de 12,595¹⁰ anerkendelser, der blev givet, blev der anvendt udligningsforanstaltninger i 1 954 tilfælde, hvilket svarer til 15,5 %. 63 % af disse 15,5 % var prøvetidsperioder, og 37 % egnethedsprøver. Ser man på fordelingen af de 15,5 %, var de relative procenttal som følger: egnethedsprøver blev anvendt i forbindelse med 5,6 % af alle anerkendelser under den generelle ordning, og prøvetidsperioder i 9,8 % af tilfældene. Der blev dog også truffet 1 781 negative beslutninger, dvs. at 12 % af ansøgningerne blev afvist, i det mindste i første omgang. 7,13 % af de afviste ansøgere havde gennemgået udligningsforanstaltninger, hvoraf omkring 95 % var egnethedsprøver. Med andre ord blev 6,7 % af de negative beslutninger truffet, efter at indvandrerens havde gennemgået en egnethedsprøve, og 0,3 % efter udløbet af en prøvetid. 14,47 % af alle beslutningerne, de positive såvel som de negative, blev truffet efter anvendelse af udligningsforanstaltninger.
44. Det er ikke sikkert, at det er muligt eller relevant at forsøge at drage specifikke konklusioner af de statistiske oplysninger, der foreligger på nuværende tidspunkt, om anvendelsen af den *gældende fællesskabsret* i forbindelse med den generelle ordning for anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer. Oplysningerne og analysen i denne beretning kan eventuelt være nyttige med henblik på yderligere overvejelser om og drøftelser af, hvordan den *gældende fællesskabsret* fungerer. Ikke desto mindre er det måske muligt at konkludere på et meget generelt plan, at de hidtidige statistiske oplysninger synes at bekræfte, hvad man kunne forvente på baggrund af de forskellige former for EU-lovgivning, der anvendes på dette område.
45. Det er muligvis heller ikke afgørende for evalueringen af direktiverne om den generelle ordning, hvor omfattende migrationen er, bl.a. fordi disse direktiver har været anvendt i en forholdsvis kort periode, og bevidstheden om, at de findes, og hvordan de anvendes, kan derfor stadig vokse. Den enkelte erhvervsudøver, uanset erhverv, kan med rette forvente, at EU-lovgivningen støtter og letter migrationen inden for Den Europæiske Union. Det nuværende høje migrationsniveau kan dog også betragtes som et tegn på, at direktiverne om den generelle ordning er en succes.

V. KOMMENTARER TIL DE ENKELTE ARTIKLER

46. Direktiv 92/51/EØF henviser til de tidligere artikler 49 (nu 40), 57 (nu 47), stk. 1, og 66 (nu 55) i traktaten, der fik nye numre i forbindelse med Amsterdam-traktaten. Det

¹⁰ Dette er det senest foreliggende tal.

er derfor hensigten, at det skal finde anvendelse på lønmodtagere, på etableringsretten og udvekslingen af tjenesteydelser.

47. I betragtningerne forklares direktivets hovedbestemmelser. De vigtigste betragtninger nævnes i denne beretning i forbindelse med de bestemmelser, de omhandler.
48. I artikel 1 defineres direktivets grundlæggende begreber. Dets anvendelsesområde, især i forhold til andre direktiver, angives i artikel 2. Herefter anføres de vigtigste ordninger for anerkendelse med udgangspunkt i det uddannelsesniveau, der kræves i værtslandet: eksamensbevis (artikel 3-5) eller certifikat (artikel 6 og 7) med angivelse af de udligningsforanstaltninger, værtslandet kan pålægge i tilfælde af væsentlige forskelle mellem uddannelserne (artikel 4, 5 og 7). For de øvrige uddannelser er der i artikel 8 og 9 fastsat forenklede ordninger. I nogle horisontale bestemmelser tages der højde for anerkendelse af attester for hæderlighed mv. (artikel 10), retten til at benytte en titel i henhold til et uddannelsesbevis eller en faglig titel (artikel 11) og proceduremæssige garantier for ansøgninger om anerkendelse (artikel 12). Koordinationsgruppen, der blev oprettet ved det første direktiv om den generelle ordning, tildeles beføjelser i forbindelse med dette direktiv (artikel 13). I artikel 14 fastsættes en fremgangsmåde for undtagelse fra princippet om ansøgerens valgfrihed mellem prøvetid og egnethedsprøve, og i artikel 15 en fremgangsmåde for ændring af bilag C og D. De øvrige artikler drejer sig om de rapporter, medlemsstaterne skal fremsende (artikel 16), den beretning, Kommissionen skal fremlægge (artikel 18), og gennemførelsen af direktivet (artikel 17).

A. ARTIKEL 1

49. I artikel 1 defineres en række begreber af grundlæggende betydning for den rette forståelse af direktivet.

ARTIKEL 1(a)

50. I denne bestemmelse defineres "eksamensbeviset" som værende hovedsagelig resultatet af et post-gymnasial uddannelsesforløb af mindst et års varighed (men mindre end de tre års varighed, der kræves for et eksamensbevis som defineret i direktiv 89/48). Dette uddannelsesforløb er videregående, for så vidt der for at få adgang til det kræves den uddannelse, der er adgangsgivende til universiteter eller højere læreanstalter. I samme bestemmelse udvides definitionen af "eksamensbeviset" til også at omfatte de uddannelsesforløb, der er anført i bilag C (jf. kommentaren til artikel 15).
51. Ligesom i direktiv 89/48 skal eksamensbeviset være udstedt af en myndighed, og det skal fremgå af beviset, at indehaveren besidder de erhvervs-mæssige kvalifikationer, der er påkrævet for at få adgang til et lovreguleret erhverv i sin medlemsstat eller til at udøve det.
52. Denne bestemmelse dækker på visse betingelser ligesom den tilsvarende bestemmelse i direktiv 89/48 eksamensbeviser udstedt i tredjelande. Til eksamensbeviser udstedt i Fællesskabet føjer den imidlertid beviser udstedt uden for

Fællesskabet af uddannelsesinstitutioner, hvor der gives undervisning i overensstemmelse med en medlemsstats love og administrative bestemmelser.

53. Ligesom i direktiv 89/48 sidestilles beviser for alternative uddannelser med eksamensbeviser, hvis de anerkendes i den medlemsstat, hvor de er gennemført, som værende på tilsvarende niveau, og der i den pågældende medlemsstat til disse beviser er knyttet de samme rettigheder vedrørende adgang til og udøvelse af et lovreguleret erhverv. Disse alternative uddannelser kan være uddannelser, der gennemføres parallelt med en hoveduddannelse, eller ældre uddannelser.

ARTIKEL 1(b)

54. "Certifikatet" dækker erhvervsrettede post-gymnasiale uddannelser og tekniske eller erhvervsfaglige uddannelser på sekundærtrinnet.
55. Disse post-gymnasiale uddannelser, der kan tage form af et eventuelt erhvervsrettet uddannelsesforløb, en praktisk uddannelse eller en periode med erhvervspraktik, kræves, hvis uddannelsesforløbet på sekundærtrinnet er af generel art. Hvis uddannelsesforløbet på sekundærtrinnet er af teknisk eller erhvervsfaglig art, er den post-gymnasiale uddannelse ikke nødvendig for at opfylde definitionen af et certifikat. Det eventuelt erhvervsrettede uddannelsesforløb kan være gennemført i en uddannelsesinstitution eller i en virksomhed eller vekselvis i en uddannelsesinstitution og en virksomhed.
56. Ligesom eksamensbeviset skal certifikatet være udstedt af en myndighed, og det skal fremgå af certifikatet, at indehaveren besidder de erhvervsmæssige kvalifikationer, der er påkrævet for at få adgang til et lovreguleret erhverv i sin medlemsstat eller til at udøve det.
57. Hvis uddannelsen har fundet sted i et land uden for Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde og ikke i en uddannelsesinstitution, hvor der gives undervisning i overensstemmelse med en medlemsstats bestemmelser, kræves der to års erhvervs erfaring (ikke tre som ved eksamensbeviset) i den medlemsstat, som har anerkendt uddannelsesbeviset, for at indehaveren kan påberåbe sig den generelle ordning og dermed retten til anerkendelse i en anden medlemsstat.
58. Beviser for alternative uddannelser sidestilles med certifikater på de samme betingelser som i forbindelse med eksamensbeviser.

ARTIKEL 1(c)

59. I denne bestemmelse defineres "kursusbeviset" som et bevis for en uddannelse, der hverken er et "89/48-eksamensbevis" eller et "92/51-eksamensbevis" eller et certifikat. Det drejer sig altså om en meget kort uddannelse. Et bevis, som er udstedt efter en myndigheds vurdering af ansøgerens personlige kvaliteter, egnethed eller kundskaber, uden forudgående uddannelse, betragtes også som et kursusbevis.
60. I forbindelse med vedtagelsen af direktivet forpligtede Kommissionen sig til ved evaluering af direktivets anvendelse i henhold til artikel 18 og i lyset af eventuelle praktiske problemer, der måtte have vist sig, at være særlig opmærksom på, at et "kursusbevis" ikke var så tungtvejende som et "certifikat". Dette skete som følge af

den bekymring, som var kommet til udtryk med hensyn til en skelnen mellem disse to begreber. Kommissionen har dog indtil nu ikke kunnet konstatere, at der er opstået særlige problemer i denne forbindelse.

ARTIKEL 1(g)

61. I visse medlemsstater er der relativt få lovregulerede erhverv. Til gengæld findes der i nogle tilfælde uddannelser, som er specifikt rettet mod udøvelse af ikke-lovregulerede erhverv, og hvis struktur og niveau fastlægges eller kontrolleres af myndighederne.
62. Da disse lovregulerede uddannelser giver samme garanti som inden for rammerne af et lovreguleret erhverv, fritager de indvandreren for at skulle bevise, at han har erhvervs erfaring, når erhvervet ikke er lovreguleret i hjemlandet (jf. artikel 3, 5 og 6).
63. Bilag D (se nedenfor) indeholder en liste over lovregulerede uddannelser, der betragtes som værende på niveau med et eksamensbevis. Der er mulighed for anden lovreguleret uddannelse, f.eks. på certifikat-niveau.

ARTIKEL 1, LITRA d), e), f), h), i) og j)

64. Definitionerne af værtsland, lovreguleret erhverv, lovreguleret erhvervsmæssig virksomhed, erhvervs erfaring, prøvetid og egnethedsprøve er i alt væsentligt de samme som i direktiv 89/48. Der er dog ikke noget bilag med en liste over former for lovreguleret erhvervsmæssig virksomhed, da antallet af disse er større end det, der dækkes af direktiv 89/48.
65. Disse definitioner kræver ingen særlige kommentarer ud over dem, der findes i beretningen om direktiv 89/48¹¹.

B. ARTIKEL 2 (og BILAG A og B)

66. I stk. 1 fastslås det, at direktivet gælder for enhver EF-statsborger, der ønsker at udøve et erhverv som selvstændig eller lønmodtager.
67. I stk. 2 fastslås det, at direktivet ikke gælder for de erhverv, der er omfattet af et særligt direktiv, hvorved der mellem medlemsstaterne indføres en gensidig anerkendelse af eksamensbeviser. Det drejer sig om følgende erhverv: sygeplejerske, læge, jordemoder, apoteker, dyrlæge, tandlæge og arkitekt samt transporterhvervene (jf. afsnit VI E "Transporterhvervene"). Direktivet gælder heller ikke for de erhverv, der er omfattet af et af direktiverne i bilag A, dvs. direktiverne om overgangsforanstaltninger (og om liberalisering).
68. Som følge af denne bestemmelse har Kommissionen foreslået en ordning for anerkendelse af eksamensbeviser for de pågældende erhverv i forslaget til tredje

¹¹ Dokument KOM(96) 46 endelig udg. af 15.2.96. Selv om et erhverv ikke er lovreguleret i henhold til direktiv 89/48/EØF eller 92/51/EØF har værtslandet alligevel en traktatmæssig forpligtigelse med hensyn til anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer. (jf. dom i "Bobadilla"-sagen (sag 234/97)).

direktiv om den generelle ordning, der blev godkendt af Parlamentet ved andenbehandlingen den 7. maj 1999 og af Rådet den 11. maj 1999. Dette direktiv, der blev vedtaget den 7. juni, skal gennemføres senest to år efter dets offentliggørelse i EF-Tidende. Ordningen er inspireret af den generelle ordning, som den dog adskiller sig fra på to punkter. For det første er den enklere, navnlig fordi der kun er ét uddannelsesniveau; der er nemlig ikke så store indbyrdes forskelle mellem de uddannelser, der svarer til de dækkede erhverv. For det andet er det værtslandet, der i tilfælde af væsentlige forskelle mellem uddannelserne har ret til at vælge mellem egnethedsprøve og prøvetid, hvis indvandrerens som selvstændig erhvervsdrivende eller som virksomhedsleder ønsker at udøve en erhvervsvirksomhed, der kræver kendskab til og anvendelse af nationale bestemmelser. Denne særbestemmelse er indsat som følge af den aftale, der kom i stand mellem Parlamentet og Rådet under den i EF-traktatens artikel 189 B (nu 251) fastsatte forligsprocedure.

69. I stk. 3, der vedrører bilag B, udvides visse af de nævnte direktiver til også at omfatte lønnet beskæftigelse.
70. Denne udvidelse udbedrer en mangel, der ikke fandtes i de andre direktiver om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer. De første direktiver var nemlig begrænset til etableringsfrihed og fri udveksling af tjenesteydelser i overensstemmelse med Rådets almindelige planer om ophævelse af begrænsninger i etableringsfriheden og om den frie udveksling af tjenesteydelser. De efterfølgende direktiver omfattede også lønnet beskæftigelse inden for de pågældende erhverv.
71. Anvendelsen af disse direktiver på lønnet beskæftigelse, også på andre stillinger end virksomhedsleder, har ikke givet anledning til særlige problemer, så vidt det er Kommissionen bekendt.

C. ARTIKEL 3

72. I denne artikel fastlægges principperne for anerkendelse, når værtslandet kræver et eksamensbevis i henhold til direktiv 92/51/EØF eller direktiv 89/48/EØF.
73. Det er uddannelsesniveaut, der udgør forskellen mellem et "89/48-eksamensbevis" og et "92/51-eksamensbevis". Sidstnævnte eksamensbevis er i princippet et bevis for gennemførelsen af en universitetsuddannelse af mindst et års varighed (men mindre end tre års varighed).
74. Der er flere muligheder, afhængigt af om erhvervet er lovreguleret eller ikke-lovreguleret i hjemlandet, og i sidstnævnte tilfælde af om uddannelsen er lovreguleret eller ikke-lovreguleret.
75. a) Hvis erhvervet er lovreguleret i hjemlandet og ansøgeren er i besiddelse af et eksamensbevis i henhold til direktiv 89/48/EØF eller 92/51/EØF, skal dette bevis i princippet anerkendes af værtslandet (med forbehold af eventuelle udligningsforanstaltninger: jf. artikel 4).

76. b) Hvis erhvervet ikke er lovreguleret i hjemlandet, men ansøgeren er i besiddelse af et eller flere uddannelsesbeviser¹² på niveau med "92/51-eksamensbeviset", skal dette eller disse beviser i princippet anerkendes af værtslandet, forudsat at han har udøvet det pågældende erhverv i mindst to år i løbet af de forudgående ti år. Det forhindrer dog ikke, at der eventuelt kan pålægges udligningsforanstaltninger (jf. artikel 4).
77. Der kan dog ikke kræves to års erhvervserfaring, hvis uddannelsen er lovreguleret i hjemlandet. En lovreguleret uddannelse er i henhold til artikel 1, litra g), specifikt rettet mod udøvelsen af et erhverv og har en struktur og et niveau, der er fastlagt ved den pågældende medlemsstats love og administrative bestemmelser.
78. Den garanti, som hjemlandets lovregulering af erhvervet ellers giver værtslandet, erstattes af den garanti, som et mindstemål af erhvervserfaring eller det forhold, at uddannelsen er lovreguleret, giver.
79. Der er ingen ordning for anerkendelse af "92/51-eksamensbeviser" for adgang til et lovreguleret erhverv, når der for at optage dette erhverv kræves et "89/48-eksamensbevis" og en af betingelserne for udstedelse af dette eksamensbevis er gennemførelse med positivt resultat af en post-gymnasial uddannelse af en varighed på over fire år. I så fald vil forskellen mellem de to uddannelser nemlig være over tre år. Indvandrerens kan dog påberåbe sig retspraksis i henhold til "Vlassopoulou"-sagen¹³ for at opnå anerkendelse af sine kvalifikationer.

D. ARTIKEL 4

80. Denne artikel indeholder bestemmelser om foranstaltninger, der kan pålægges indvandrerens for at udligne en eventuel mangel i hans uddannelse i forhold til den, der kræves i værtslandet på grundlag af artikel 3. Der er tre foranstaltninger, afhængigt af hvilken type mangel der er tale om: a) vedrører den uddannelsens varighed, udlignes der med erhvervserfaring; b) vedrører den uddannelsens indhold og eventuelt aktivitetsområdet, udlignes der med prøvetid eller egnethedsprøve.
81. (a) Der kan kræves erhvervserfaring, hvis varigheden af indvandrerens uddannelse er mindst et år kortere end den, der kræves i værtslandet.

¹² Hvis uddannelsen er parallel med den almindelige eller en ældre uddannelse, kan den sidestilles med beviset for den almindelige uddannelse, hvis betingelserne i denne artikels næstsidste stykke er opfyldt.

¹³ I denne dom i sag 340/89 udleder Domstolen af EF-traktatens artikel 52 (nu 43) om etableringsretten, at værtslandet er forpligtet til at "*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*" (præmis 16). Det er kun, hvis der ved sammenligningen kun fremgår delvis overensstemmelse, at værtslandet er berettiget til at kræve, at vedkommende dokumenterer, at han har erhvervet de manglende kundskaber og kvalifikationer (præmis 19). Det skal også tage hensyn til en erhvervserfaring, der er erhvervet i værtslandet eller i oprindelsesmedlemsstaten (præmis 21). Undersøgelsen skal foretages med visse proceduremæssige garantier, dvs. at afgørelsen skal kunne indbringes for domstolene med henblik på prøvelse af dens lovlighed efter fællesskabsretten, og at vedkommende skal kunne få kendskab til afgørelsens begrundelse (præmis 22). Efter denne dom har der etableret sig en fast retspraksis, der også er kommet til at omfatte lønnet beskæftigelse (jf. dom i "Bobadilla"-sagen (sag 234/97)).

82. Kravet til længden af den erhvervs erfaring, indvandrerens skal dokumentere, må ikke overstige det dobbelte af den manglende uddannelsestid. I nogle tilfælde, når den manglende uddannelsestid svarer til erhvervspraktik, må værtslandets krav ikke overstige den manglende uddannelsestid. Der må under ingen omstændigheder kræves erhvervs erfaring på over fire år. Hvis værtslandet kræver et eksamensbevis for et af de i bilag C omhandlede uddannelsesforløb, kan det ikke kræve erhvervs erfaring af en ansøger, der er i besiddelse af et "89/48-eksamensbevis" eller et "92/51-eksamensbevis"; de uddannelsesforløb, der er omhandlet i bilag C, har nemlig en særlig varighed, der vanskeligt kan sammenlignes med varigheden af de egentlige eksamensbeviser i henhold til de to direktiver, selv om de sidestilles med "92/51-eksamensbeviser".
83. (b) Der kan kræves prøvetid eller egnethedsprøve, hvis:
84. indholdet af indvandrerens uddannelse adskiller sig væsentligt fra indholdet af den uddannelse, der kræves i værtslandet, eller
85. det lovregulerede erhverv i værtslandet omfatter en eller flere former for lovreguleret erhvervs mæssig virksomhed, der ikke forekommer i det lovregulerede erhverv i ansøgerens hjemland, som er karakteriseret ved en særlig uddannelse, som indvandrerens uddannelse *i væsentlige henseender afviger fra*.
86. Prøvetiden kan i henhold til direktivet højst være tre år.
87. Indvandrerens har i princippet ret til at vælge mellem egnethedsprøve og prøvetid. Kun i tre tilfælde tilfalder denne ret de nationale myndigheder:
- hvis der er tale om et erhverv, for hvis udøvelse det er nødvendigt at have "nøje kendskab til national ret", og i forbindelse med hvilket rådgivning og/eller bistand med hensyn til national ret indgår som et "væsentligt og fast" element
 - hvis medlemsstaten i henhold til artikel 14 (se nedenfor) har opnået undtagelse fra princippet om, at indvandrerens har ret til at vælge
 - hvis værtslandet kræver et eksamensbevis for en uddannelse af over tre års varighed, og indvandrerens er i besiddelse af et eksamensbevis for en uddannelse af en varighed på et år eller derunder¹⁴.
88. Prøvetid og egnethedsprøve er defineret i artikel 1, litra i) og j).
89. Indvandrerens kan kun pålægges én af disse tre udligningsforanstaltninger (jf. artikel 4, stk. 2).

E. ARTIKEL 5

90. Denne artikel omhandler det tilfælde, hvor værtslandet kræver et "92/51-eksamensbevis", og ansøgerens er i besiddelse af et certifikat.

¹⁴ Når indvandrerens er i besiddelse af kvalifikationer på dette niveau, og værtslandet kræver et niveau svarende til en videregående uddannelse af en varighed på over fire år, er der ingen ordning for anerkendelse. I så fald finder Domstolens retspraksis efter "Vlassopoulou"-sagen anvendelse.

91. I dette tilfælde skal værtslandet i princippet anerkende det certifikat, som i en anden medlemsstat er foreskrevet som betingelse for adgang til dér at optage et lovreguleret erhverv. Det kan imidlertid kræve, at ansøgeren gennemgår en prøvetid, der dog ikke må overstige tre år, eller går op til en egnethedsprøve. For at gøre dette krav gældende er det ikke nødvendigt at bevise, at indvandrerens uddannelse er mangelfuld i forhold til den, der kræves i værtslandet; det formodes den at være på grund af niveauforskellen mellem det eksamensbevis, der kræves, og det certifikat, indvandrerens er i besiddelse af. Dog har indvandrerens ret til at vælge, hvilken udligningsforanstaltning han ønsker anvendt, medmindre værtslandet har opnået undtagelse efter fremgangsmåden i artikel 14.
92. Hvis erhvervet ikke er lovreguleret i hjemlandet, men ansøgeren er i besiddelse af et eller flere uddannelsesbeviser på certifikatniveau, skal den pågældende uddannelse i princippet anerkendes af værtslandet, forudsat at ansøgeren har udøvet erhvervet i mindst to år i løbet af de forudgående ti år. Der kan imidlertid ikke kræves to års erhvervs erfaring, hvis uddannelsen er lovreguleret i hjemlandet. Den lovregulerede uddannelse er defineret i artikel 1, litra g).
93. Disse bestemmelser forhindrer dog ikke, at der eventuelt kan pålægges udligningsforanstaltninger (jf. ovennævnte betingelser).

F. ARTIKEL 6

94. I artikel 6 fastsættes princippet om anerkendelse, når værtslandet kræver et certifikat for at kunne udøve et erhverv.
95. Det kan ikke nægtes en ansøger at optage et lovreguleret erhverv under henvisning til manglende kvalifikationer, hvis en af følgende betingelser er opfyldt:
96. a) Han er i besiddelse af det eksamensbevis eller certifikat, som i en anden medlemsstat er foreskrevet som betingelse for adgang til dér at optage det pågældende erhverv.
97. b) Erhvervet er lovreguleret i hjemlandet, men han har udøvet det i to år i løbet af de forudgående ti år og er desuden i besiddelse af et eller flere uddannelsesbeviser¹⁵ på eksamensbevis- eller certifikatniveau; der kan dog ikke kræves erhvervs erfaring, hvis uddannelsen er lovreguleret.
98. c) Han er hverken i besiddelse af et eksamensbevis, et certifikat eller et uddannelsesbevis, men har udøvet erhvervet i tre år i træk i løbet af de forudgående ti år. Ved hjælp af denne ordning kan en indvandrer, der ikke har kunnet finde en passende uddannelse, få adgang til et lovreguleret erhverv på certifikatniveau på grundlag af sin erhvervs erfaring. Et eksempel fra kunne være en træbeskærer, der har erhvervet sine færdigheder i forbindelse med sit arbejde.

¹⁵ Hvis uddannelsen er parallel med den almindelige eller en ældre uddannelse, kan den sidestilles med beviset for den almindelige uddannelse, hvis betingelserne i denne artikels næstsidste stykke er opfyldt.

G. ARTIKEL 7

99. Denne artikel indeholder bestemmelser om de tilfælde, hvor værtslandet kan pålægge udligningsforanstaltninger, når dette land kræver et certifikat for at kunne udøve et erhverv.
100. Der skelnes mellem to situationer:
101. a) Indvandrerer er i besiddelse af et eksamensbevis, et certifikat eller et uddannelsesbevis¹⁶:
102. - værtslandet skal bevise, at der er væsentlige forskelle mellem uddannelserne eller aktivitetsområderne, som er karakteriseret ved en uddannelse, der omfatter væsentligt forskellige fag eller discipliner
103. - værtslandet skal give indvandrerer ret til at vælge mellem prøvetid (højest to år) og egnethedsprøve (medmindre det opnår undtagelse efter fremgangsmåden i artikel 14).
104. b) Indvandrerer er hverken i besiddelse af et eksamensbevis, et certifikat eller et uddannelsesbevis¹⁷:
105. - medlemsstaten behøver ikke bevise ovennævnte forskelle (da indvandrerer ikke har de pågældende kvalifikationer, foreligger der en formodning om væsentlige forskelle)
106. - medlemsstaten kan forbeholde sig ret til at vælge mellem prøvetid (højest to år) og egnethedsprøve (uden at opnå undtagelse efter fremgangsmåden i artikel 14).

H. ARTIKEL 8

107. Da kursusbeviset dækker meget korte uddannelser eller en vurdering af personlige kvaliteter, egnethed eller kundskaber, uden forudgående uddannelse (jf. definitionen i artikel 1, litra c)), ville direktivets hovedordning for anerkendelse være for tung. Hvis værtslandet kræver et kursusbevis, skal det derfor uden at kræve yderligere kvalifikationer, anerkende det kursusbevis, som i en anden medlemsstat er foreskrevet som betingelse for adgang til dér at optage eller udøve det samme erhverv. Har ansøgeren ikke et sådant kursusbevis, skal værtslandet acceptere de kvalifikationer, som ansøgeren kan dokumentere, hvis de giver tilsvarende sikkerhed, navnlig inden for sundhed, sikkerhed, miljøbeskyttelse og forbrugerbeskyttelse, som dem, der kræves i værtslandet. Disse kvalifikationer kan også være personlige kvaliteter, kundskaber eller egnethed, som er erhvervet på anden måde end ved et uddannelsesforløb.
108. Der er kort sagt to formål med kursusbeviset: som dokumentation for et meget kort kursus, der ikke foregår i sammenhæng med den forudgående uddannelse på sekundær-trinnet, eller som dokumentation for en eksamen på et beskedent niveau, hvis er tale om erhvervsaktiviteter, der kræver et vist omfang af specifik viden.

¹⁶ Tilfælde dækket af artikel 6, litra a) og b).

¹⁷ Tilfælde dækket af artikel 6, litra c).

109. Her er der altså ikke tale om udligningsforanstaltninger. Af direktivet fremgår kun to muligheder: anerkendelse (obligatorisk, hvis direktivets betingelser er opfyldt) eller ikke-ankendelse. Der er ikke nogen "tredje mulighed". Alligevel er det helt i direktivets ånd, at en medlemsstat indfører en ordning, der er gunstigere for ansøgeren end et blankt afslag. Hvis direktivets betingelser tydeligvis ikke er opfyldt, forekommer det logisk og i overensstemmelse med direktivets mål, at værtslandet - ud over at afvise ansøgningen - skal have mulighed for at foreslå "broer" (prøve, praktikperiode osv.), der kan give indvandrerens adgang til erhvervet i det pågældende land. Det er uden tvivl i tråd med princippet om den frie bevægelighed. Hvis ingen af direktivets bestemmelser finder anvendelse, er medlemsstaterne i øvrigt i henhold til Domstolens retspraksis i "Vlassopoulou"-sagen forpligtede til at tage hensyn til de eksamensbeviser, som er udstedt af andre medlemsstater, og som EU-borgerne er i besiddelse af. De nationale myndigheder skal undersøge, hvorvidt de kundskaber og kvalifikationer, som det i hjemlandet udstedte eksamensbevis attesterer, svarer til dem, der kræves i værtslandet.
110. Dette problem er blevet drøftet¹⁸ i den "koordinationsgruppe", der blev oprettet ved direktiverne. Kommissionen og de fleste af medlemsstaterne er af den opfattelse, at selv om en indvandrer kun opfylder nogle af værtslandets bestemmelser, skal han have ret til at få sine kvalifikationer taget i betragtning i overensstemmelse med Domstolens retspraksis.

I. ARTIKEL 9

111. Når værtslandet kræver et uddannelsesbevis, der attesterer generel uddannelse på primært eller sekundært uddannelsesniveau, kan det ikke afvise et uddannelsesbevis på tilsvarende niveau udstedt af en kompetent myndighed i en anden medlemsstat.

J. ARTIKEL 10

112. Denne artikel indeholder bestemmelser om fremlæggelse af dokumentation for hæderlighed, finansiel situation samt fysisk og psykisk sundhed. Disse bestemmelser er de samme som i tidligere direktiver om den frie bevægelighed for erhvervsudøvere, f.eks. inden for handel og visse sundhedserhverv.
113. Anvendelsen af disse bestemmelser har rejst visse spørgsmål, navnlig i forbindelse med direktiv 89/48/EØF. Disse spørgsmål gælder dog tilsvarende for direktiv 92/51/EØF.
114. For eksempel har de kompetente britiske myndigheder for tildeling af status som "qualified teacher" rettet henvendelse til Kommissionens tjenestegrene. De ønskede at vide, om de kan forlange, at ansøgere fra andre medlemsstater skal fremlægge et officielt dokument, der attesterer deres hæderlighed og gode værd, og som bekræfter, at de ikke har været dømt for strafbare handlinger mod børn. Et sådant krav går ud over direktivernes bestemmelser.
115. Spørgsmålet er derfor, om der lovligt kan stilles strengere krav end dem, der er fastsat i direktiverne, og om ansøgere, der aflægger en erklæring under ed som

¹⁸ Mødet den 10. og 11. april 1995.

omhandlet i direktiverne, men ikke fremlægger en officiel attest for hæderlighed og god vandel, som bekræfter, at de ikke har været dømt for strafbare handlinger mod børn, så kan nægtes adgang til lærerhvervet. De kompetente nationale myndigheder finder, at en erklæring afgivet under ed som omhandlet i direktiv 89/48/EØF, artikel 6, stk. 2, og i direktiv 92/51/EØF, artikel 10, stk. 2, ikke udgør en tilstrækkelig garanti for, at status som "qualified teacher" ikke kan opnås af personer, der kan skade børn (f.eks. pædofile).

116. Kommissionen finder ligeledes, at det ville være urimeligt at konkludere ud fra ordlyden af de relevante bestemmelser i direktiverne, at eftersom de ikke omfatter nogen undtagelse fra forpligtelsen til at acceptere en erklæring afgivet under ed, skal værtslandet acceptere en sådan erklæring for personer, hvis erhvervsaktivitet indebærer direkte og daglig kontakt med børn. Beskyttelsen af børn mod pædofiles adfærd må betragtes som et tvingende alment hensyn, der berettiger en begrænsning af den traktatfæstede frie bevægelighed. En forholdsregel, der består i at kræve en officiel attest (en straffeattest eller et lignende dokument udstedt af en kompetent myndighed), kan formentlig sikre, at man når det tilsigtede legitime mål uden at gå ud over, hvad der er nødvendigt med henblik herpå.
117. Et andet eksempel er en klage indgivet mod en medlemsstat med den begrundelse, at der for at få adgang til at optage og udøve dykkerhvervet kræves en attest, som skal være udstedt af en læge, der er godkendt af de kompetente myndigheder i værtslandet.
118. For at vurdere, om en ordning, ifølge hvilken læger skal godkendes af myndighederne i værtslandet, er acceptabel på baggrund af direktiv 89/48 og 92/51, må man undersøge de enkelte sager i lyset af de kriterier, der er formuleret i forbindelse med Domstolens retspraksis¹⁹ (almenhedens interesse, ikke-diskriminering, proportionalitet). Følgende almindelige principper kan fremsættes:
119. - Når en medlemsstat kræver en lægeattest, der er udstedt og underskrevet af en godkendt læge, skal dette ske i almenvellets interesse, dvs. at det skal være påkrævet for at opfylde visse krav i værtslandet med hensyn til udøvelse af et bestemt erhverv, f.eks. i forbindelse med befordring af passagerer.
120. - Den er ikke acceptabel, hvis muligheden for at opnå den pågældende godkendelse forbeholdes de nationale læger, da det i så fald helt klart vil være vanskeligere for statsborgere fra andre medlemsstater end for landets egne statsborgere at få adgang til et erhverv på værtslandets område.
121. - Proportionalitetsprincippet indebærer, at værtslandet skal bestræbe sig på at sikre et højt sundhedsbeskyttelsesniveau på en måde, der så vidt muligt ikke skaber problemer. Følgende kan konkluderes:
122. (1) Hvis en godkendelsesordning, der giver en tilsvarende garanti, findes i hjemlandet, må værtslandet ikke afvise en attest, der er udstedt i hjemlandet.

¹⁹ Uden at dette går ud over bestemmelserne i direktiv 89/391/EØF, som giver medlemsstaterne lov til at indføre strengere krav på sundhedsområdet for at beskytte arbejdstagerne sikkerhed og sundhed på arbejdspladsen.

123. (2) Hvis hjemlandet ikke kræver et dokument af samme art som det, der kræves i værtslandet, dvs. hvis attesten ikke er udstedt af en godkendt læge, eller hvis der ikke kræves en sådan attest, anvendes artikel 6, stk. 2, og artikel 10, stk. 2, i henholdsvis direktiv 89/48 og 92/51. Værtslandet kan i så fald kræve en attestation udstedt af en myndighed i hjemlandet - ikke blot en attest udstedt af en ikke-godkendt læge - selv om den myndighed, der udsteder attestationen, heller ikke er godkendt. I øvrigt indeholder direktiv 89/391 ingen udtrykkelig bestemmelse om godkendelse af læger til sikring af sundhedsovervågningen som omhandlet i artikel 14.
124. (3) Det er altså kun, hvis myndighederne i hjemlandet ikke udsteder attestationer som omhandlet i ovennævnte bestemmelser, at det forekommer berettiget, at værtslandet af indvandrerens kræver en lægeattest udstedt af læge, der er godkendt af værtslandet.
125. (4) For ikke at hindre erhvervsudøveres frie bevægelighed for meget vil der under alle omstændigheder være to betingelser for, at værtslandet eventuelt kan få tilladelse til at oprette en liste over godkendte læger: For det første skal værtslandet godtgøre de særlige sundhedskrav, der fører til oprettelse af et sådant net af godkendte læger; for det andet skal værtslandet oplyse indvandrerens om de forskellige muligheder, han har for at opfylde disse krav (godkendt læge i hjemlandet, attestation fra myndighederne i hjemlandet eller, i mangel heraf, godkendt læge i værtslandet).

K. ARTIKEL 11

126. I henhold til denne artikel skal den kompetente myndighed i værtslandet sikre, at EF-statsborgere, som opfylder betingelserne for at få adgang til at optage og udøve et lovreguleret erhverv i værtslandet, har ret til at benytte den *faglige titel*, der svarer til det pågældende erhverv.
127. Det samme gælder retten til at benytte en *titel i henhold til et uddannelsesbevis*, men værtslandet kan foreskrive, at denne titel suppleres med oplysninger om udstederen, for at undgå forveksling med titler tildelt på værtslandets område.
128. Hvis erhvervet er lovreguleret i værtslandet af en sammenslutning eller organisation, kan indvandrere kun anvende den faglige titel, hvis de fremlægger bevis på medlemskab. Gør sammenslutningen eller organisationen medlemskab betinget af visse kvalifikationer, skal den overholde direktivets betingelser, især artikel 3, 4 og 5 (anerkendelse af eksamensbeviser, certifikater og uddannelsesbeviser).

L. ARTIKEL 12

129. Denne artikel vedrører dokumentation for ansøgerens kvalifikationer samt visse procedureregler.
130. Den grundlæggende regel er, at ansøgeren skal bevise sine kvalifikationer. Men værtslandet skal som dokumentation acceptere dokumenter udstedt af medlemsstaternes kompetente myndigheder. Værtslandet må med andre ord ikke stille urimelige krav om dokumentation. Kommissionen har derfor i tæt samarbejde med medlemsstaterne udarbejdet en "adfærdskodeks for administrative formaliteter", der er udtryk for konsensus i koordinationsgruppen om dette område (jf. nedenfor). Bemærk, at det efter Kommissionens opfattelse kan være særdeles praktisk for

indvandreren, at en myndighed i hjemlandet udsteder et dokument, der attesterer hans kvalifikationsniveau efter direktivets kriterier ("89/48-eksamensbevis", "92/51-eksamensbevis", certifikat, kursusbevis). Dog kan værtslandet i princippet ikke kræve en attestation fra hjemlandet, der bekræfter, at ansøgeren er i besiddelse af et eksamensbevis som defineret i direktivet, eller at han har ret til at udøve erhvervet i hjemlandet (jf. adfærdskodeksen, punkt 3, C, b).

131. Behandlingen af en ansøgning skal afsluttes senest fire måneder efter, at samtlige akter vedrørende den pågældende sag er fremlagt. Resultatet skal meddeles ved en begrundet beslutning. Denne beslutning eller manglende beslutning skal kunne appelleres i henhold til nationale retsregler.

M. ARTIKEL 13

132. I henhold til denne artikel skal medlemsstaterne udpege de kompetente myndigheder, der skal modtage ansøgningerne, træffe beslutninger om anerkendelse i henhold til direktivet og give de øvrige medlemsstater og Kommissionen underretning herom.
133. Hver medlemsstat skal desuden udpege en koordinator, navnlig med henblik på at sørge for en ensartet gennemførelse af direktivet. Denne koordinator bliver medlem af den koordinationsgruppe, der blev oprettet ved direktiv 89/48. Koordinationsgruppens opgaver udvides i øvrigt til også at omfatte dette direktiv, dvs. til at lette iværksættelsen af direktivet og indsamle alle relevante oplysninger om dets gennemførelse.
134. Medlemsstaterne er forpligtede til at tilvejebringe oplysninger om anerkendelse af kvalifikationer og andre relevante emner under anvendelse af eksisterende informationsnet og i givet fald faglige sammenslutninger og organisationer. Kommissionen har ansvaret for at tage de initiativer, der er nødvendige for at udbygge koordinerings- og kommunikationsforanstaltninger.
135. Koordinationsgruppens arbejde beskrives i del VII nedenfor.

N. ARTIKEL 14

1. Generelt

136. Har en medlemsstat til hensigt ikke at lade ansøgere vælge mellem prøvetid og egnethedsprøve, skal den straks sende et udkast af den pågældende forskrift til Kommissionen. Samtidig skal den meddele Kommissionen grundene til, at det er nødvendigt at indføre en sådan forskrift.
137. Kommissionen underretter straks de øvrige medlemsstater om udkastet; den kan desuden høre koordinationsgruppen om dette udkast.
138. Medlemsstaten kan kun vedtage forskriften, hvis Kommissionen ikke inden for en frist på tre måneder har rejst indsigelse mod den ved en beslutning. Kommissionen kan også indgive bemærkninger til udkastet.

139. Den endelige ordlyd af forskriften skal fremsendes efter anmodning fra en medlemsstat eller Kommissionen.
140. I forbindelse med anvendelsen af direktiv 92/51/EØF har Kommissionen modtaget tre anmodninger om undtagelse efter fremgangsmåden i artikel 14. Bortset fra én anmodning, der blev betragtet som "ikke relevant", har Kommissionen givet delvis positive svar på disse anmodninger. Anmodningerne kom fra Frankrig, Det Forenede Kongerige og Østrig.

2. Frankrig: sportsinstruktører

141. Frankrig indgav den 17. juni 1996 en anmodning om undtagelse i henhold til artikel 14 i direktiv 92/51/EØF for så vidt angår instruktørfunktionen inden for visse sportsgrene. Den franske anmodning vedrørte erhvervet sportsinstruktør og tog sigte på for visse sportsgrene at kunne fravige princippet om ansøgerens frie valg. Hvis der i forbindelse med en anerkendelsesprocedure viser sig at være væsentlige forskelle mellem eksamensbeviser udstedt i andre medlemsstater og de kvalifikationer, der kræves i Frankrig, ønskede de franske myndigheder at kunne pålægge ansøgeren en egnethedsprøve.
142. Sammen med anmodningen sendte de franske myndigheder et udkast til dekret til Kommissionen. Dette udkast vedrører kun etableringsretten for instruktører med eksamensbeviser fra andre medlemsstater. Det skyldes, at en overtrædelsesprocedure indledt af Kommissionen vedrørende midlertidig udveksling af tjenesteydelser allerede var blevet afsluttet, og Frankrig havde fået en permanent undtagelse for de samme erhverv på grundlag af en særskilt fransk lov og de relevante artikler i traktaten, ikke på grundlag af direktiv 92/51/EØF. Dette udkast vedrørende etableringsretten har til formål at gennemføre den EU-lovgivning, der gælder på dette område, men viderefører samtidig en undtagelsesordning for fem sportsgrene, for hvilke *"sportsministeren [i henhold til udkastet] kan kræve, at ansøgeren gennemgår en egnethedsprøve"*. Ifølge udkastets ordlyd som forelagt Kommissionen, vil denne egnethedsprøve kunne pålægges i forbindelse med følgende fem sportsrelaterede erhverv: skiinstruktør, bjergfører, dykkerinstruktør, instruktør i faldskærmsudspring og instruktør i speleologi. De franske myndigheder lagde vægt på at påpege, at denne anmodning, der er fremsat inden for rammerne af artikel 14, ikke anfægter princippet om gensidig tillid, men *"tværtimod styrker det på aktivitetsområder, hvor mål af almindelig interesse såsom sikkerheden, er på spil"*. Anmodningen vedrører således kun *"farlige sportsgrene"*. De franske myndigheder begrundede anmodningen med de pågældende sportsgrenes farlige karakter.
143. I overensstemmelse med artikel 14 i direktiv 92/51/EØF blev den franske anmodning om undtagelse forelagt medlemsstaterne. Den blev desuden sendt til alle koordinatorene for den generelle ordning for anerkendelse af eksamensbeviser. De gav udtryk for deres holdning på mødet i koordinationsgruppen den 8. juli 1996.
144. Efter at have behandlet den franske anmodning vurderede Kommissionen, at manglende valgfrihed på dette område kan være berettiget, for så vidt medlemsstaten i hvert enkelt tilfælde påviser, at udligningsforanstaltningen er begrundet i en væsentlig forskel mellem de fag og discipliner, invandrerens uddannelse dækker, og de kvalifikationer, der kræves, under hensyntagen til den pågældende persons erhvervs erfaring. Aktiviteternes farlige karakter og ønsket om at sikre

sportsudøvernes sikkerhed taler mod friheden til at vælge og for kravet om at gennemgå en egnethedsprøve i de særlige tilfælde, som den franske anmodning henviser til, og i overensstemmelse med bestemmelserne i direktiv 92/51/EØF.

145. Kommissionen vedtog sin beslutning den 9. januar 1997. I denne beslutning indrømmede Kommissionen en undtagelse i en forsøgsperiode, der udløber den 30. september 1999. Inden den udtalte sig endeligt, ønskede Kommissionen nemlig at foretage en evaluering af problemerne i forbindelse med undtagelsens anvendelse i praksis. Den ønskede desuden at give Frankrig mulighed for at vurdere, om disse egnethedsprøver reelt er den bedst egnede foranstaltning til at nå det tilsigtede mål. Kommissionen ønskede endelig at give alle de berørte parter mulighed for at meddele deres eventuelle bemærkninger, inden der blev truffet en endelig beslutning.
146. Kommissionen anmodede Frankrig om at indsende en evalueringsrapport inden den 30. april 1999 og, hvis Frankrig ønskede det, en ny anmodning om undtagelse inden den 30. juni 1999. Kommissionen besluttede endvidere at anmode de øvrige medlemsstater og alle berørte parter om at udtale sig og meddele deres bemærkninger. Ifølge planerne skulle Kommissionen også selv udarbejde en rapport.
147. Frankrig forelagde sin evalueringsrapport den 12. maj 1999 og anmodede om permanent undtagelse for de pågældende fem erhverv. Efter at have anmodet om og fået supplerende oplysninger besluttede Kommissionen den 14. juni 1999 at forlænge undtagelsen med ét år for skiinstruktører - dog på strenge betingelser - samt for dykkerinstruktører og instruktører i faldskærmsudspring og på ubestemt tid for bjergførere og instruktører i speleologi.

3. Østrig: skiinstruktører og bjergførere

148. I en note af 15. juli 1998 anmodede Østrig om undtagelse i henhold til artikel 14 i direktiv 92/51/EØF for så vidt angår instruktørfunktionen inden for visse sportsgrene. Denne note var ledsaget af to udkast til retsfor skrifter og en begrundelse. Anmodningen vedrører otte sportsrelaterede erhverv (skiinstruktør, skiinstruktør aspirant, universitetsuddannet skiinstruktør, skifører, langrendsskiinstruktør, langrendsskiinstruktør aspirant, bjergfører og bjergfører aspirant) og tager sigte på for disse erhverv at kunne fravige princippet om ansøgerens frie valg. Hvis der i forbindelse med en anerkendelsesprocedure viser sig at være væsentlige forskelle mellem eksamensbeviser udstedt i andre medlemsstater og de kvalifikationer, der kræves i Østrig, ønskede de østrigske myndigheder at kunne pålægge ansøgeren en egnethedsprøve.
149. De østrigske myndigheder lagde vægt på at påpege, at denne anmodning, der er fremsat inden for rammerne af artikel 14, kun vedrører farlige sportsgrene. De østrigske myndigheder begrundede anmodningen med de pågældende sportsgrenes farlige karakter.
150. I overensstemmelse med artikel 14 i direktiv 92/51/EØF blev den østrigske anmodning om undtagelse forelagt medlemsstaterne. Den 11. august blev den sendt til alle koordinatorene for den generelle ordning for anerkendelse af eksamensbeviser. Yderligere oplysninger blev givet på mødet i koordinationsgruppen den 19. november 1998. Østrig blev derefter anmodet om og gav supplerende oplysninger og garantier. På baggrund heraf besluttede Kommissionen den 14. juli 1999 at

indrømme en undtagelse for ét år ligesom i beslutningen vedrørende Frankrig, der blev truffet samme dag.

4. Det Forenede Kongerige: maritime erhverv

151. Kommissionen modtog den 20. februar 1998 en anmodning fra de britiske myndigheder om undtagelse i henhold til artikel 10 i direktiv 89/48/EØF og artikel 14 i direktiv 92/51/EØF. Denne anmodning om undtagelse vedrørte erhvervene "merchant navy and fishing vessel deck and engineer officers" (styrmand og maskinmester i handels- og fiskerflåden). Det drejede sig for de britiske myndigheder om at kunne fravige princippet om indvandrerens frie valg i forbindelse med "udligningsforanstaltninger" (prøvetid eller egnethedsprøve). De britiske myndigheder ønskede at kunne pålægge en egnethedsprøve i tilfælde, hvor sprogkundskaberne synes utilstrækkelige ("væsentlig mangel"). Som begrundelse for anmodningen henvistes til sikkerhedskrav.
152. Efter en grundig undersøgelse af denne anmodning og det relevante faglige miljø viste det sig, at det problem, som de britiske myndigheder havde rejst, ligger uden for direktivernes anvendelsesområde, da de pågældende sprogkundskaber ikke indgår i de uddannelser, for hvilke udligningsforanstaltninger kan komme på tale. En skrivelse med disse konklusioner blev sendt til de britiske myndigheder den 7. maj 1998.

5. Konklusioner:

153. Alle de oplysninger, Kommissionen råder over på nuværende tidspunkt, viser, at det spørgsmål, der optager de berørte parter mest i forbindelse med de undtagelser, der hidtil er blevet givet, er spørgsmålet om anerkendelse af skiinstruktører. Selv om det egentlige, grundlæggende spørgsmål synes at fokusere på forskellige opfattelser af, hvilket kvalifikationsniveau skiinstruktører objektivt bør have for at kunne blive anerkendt - og derfor også forskellige opfattelser af, hvorvidt eventuelle forskelle mellem eksisterende nationale kvalifikationer er relevante og væsentlige - har debatten hidtil hovedsagelig drejet sig om anvendelsen af undtagelserne i henhold til artikel 14, uagtet at disse undtagelser på ingen måde anfægter det krævede kvalifikationsniveau, men drejer sig om, hvilke udligningsforanstaltninger der kan anvendes i tilfælde af væsentlige forskelle mellem kvalifikationerne.
154. Det er klart, at den måde, hvorpå en anerkendelsesordning administreres, kan betyde lige så meget som den tilgrundliggende lovgivning for vilkårene for adgang til markedet. Graden af objektivitet i alle faser af anerkendelsesprocessen, måden, hvorpå ordningen administreres, realistiske vurderinger af de enkelte ansøgere evner og erfaring, og hvorvidt beslutninger begrundes, er alt sammen aspekter, der medvirker til gøre en anerkendelsesprocedure retfærdig og mere acceptabel for dem, den drejer sig om. Det er klart, at disse aspekter får endnu større betydning, når de rettigheder, indvandrere normalt har, gøres til genstand for en usædvanlig begrænsning, sådan som det er tilfældet ved en undtagelse i henhold til artikel 14.
155. På den baggrund har Kommissionen besluttet at give Østrig og Frankrig midlertidige undtagelser indtil den 31. juli 2000, hvor der efter planen vil blive truffet endelige beslutninger af permanent gyldighed. Kommissionens tjenestegrene agter at anvende perioden med de midlertidige undtagelser til at sikre, at der i størst muligt omfang

udveksles oplysninger og synspunkter mellem medlemsstaterne og de berørte parter. Målet er at indsamle og evaluere alle relevante oplysninger og drøfte eventuelle problemer med henblik på at forberede de endelige beslutninger, der skal træffes af Kommissionen, og forsøge at opnå en vis grad af fælles forståelse og enighed, der kan udgøre et stabilt og permanent grundlag for fremtiden. Arbejdet vil omfatte både spørgsmålet om undtagelser og andre relevante spørgsmål vedrørende procedurer eller indhold i forbindelse med anerkendelse af skiinstruktører.

156. Proceduren og tidsrammen for beslutninger om undtagelser i henhold til artikel 14 har erfaringsmæssigt vist sig at være meget kort, især hvad angår høringen af medlemsstaterne, som Kommissionen finder yderst værdifuld. Flere gange er tidsrammen på tre måneder mellem en medlemsstats anmodning og Kommissionens beslutning blevet overskredet, fordi der blev anmodet om supplerende oplysninger, og fordi den pågældende frist regnes fra det øjeblik, hvor Kommissionen er i besiddelse af alle nødvendige oplysninger. På baggrund af den hidtidige erfaring vil fremtidige anmodninger om undtagelser, herunder især anmodninger, der rejser vigtige, vidtrækkende, komplekse eller meget tekniske spørgsmål, sandsynligvis kræve længere tid end den nuværende tremåneders periode fra datoen for indsendelse af anmodningen til datoen for vedtagelse af Kommissionens beslutning. Høringer og undersøgelse af alle relevante oplysninger og synspunkter kan gøre det nødvendigt for Kommissionen at træffe en midlertidig beslutning og i visse tilfælde en negativ beslutning, om ikke andet så for at få tid til en mere fuldstændig behandling af spørgsmålene, der dog skal afsluttes inden for en tidsfrist for den endelige beslutning.
157. Det er endvidere klart, at Kommissionen bevidst har benyttet sig af muligheden for at indrømme undtagelser midlertidigt og på visse betingelser. Selv om det af hensyn til retlig stabilitet og retssikkerhed selvfølgelig er bedst, at der træffes endelige og permanente beslutninger om anmodninger, er det ikke muligt at udelukke, at man fortsat vil gøre brug af midlertidige og betingede beslutninger. En vigtig fordel ved sådanne beslutninger er, at de åbner mulighed for en forsøgsperiode, i hvilken undtagelsens reelle virkninger kan konstateres, og de mest direkte berørte parter synspunkter kan tages i betragtning, inden der træffes en endelig beslutning. I lyset af Domstolens almindelige retspraksis vedrørende en restriktiv fortolkning af undtagelser fra de almindelige bestemmelser i EU-lovgivningen²⁰ synes det fortsat relevant, at denne form for kontrolmekanismer kan finde anvendelse på anmodninger om undtagelse i henhold til direktivet.

O. ARTIKEL 15 og bilag C og D

1. Ratio legis

158. Visse uddannelser, der ikke falder ind under definitionen af eksamensbeviset i direktiv 92/51, artikel 1, stk. 1, litra a), andet led, nr. i), har ikke desto mindre et tilsvarende fagligt niveau og sætter den pågældende i stand til at opnå en stilling med tilsvarende ansvar og opgaver²¹. Det gælder f.eks. uddannelserne fysioterapeut i Tyskland og pædiatrisk sygeplejerske i Luxembourg. På grund af deres vidt

²⁰ Jf. f.eks. dommen i "Gebhardt"-sagen, sag C55/94 af 30.11.1995.

²¹ Som det fremgår af direktivets betragtning 15 og 16.

forskellige karakter sidestilles de i direktiv 92/51 med eksamensbeviser ved opførelse på en liste (jf. betragtning 15), der er vedlagt som bilag C. Visse lovregulerede uddannelser er i øvrigt også blevet sidestillet med uddannelser, for hvilke der udstedes eksamensbevis, ved opførelse på listen i bilag D.

159. Denne sidestilling bevirker, at der i værtslandet etableres en "bro" til "89/48-eksamensbeviset" (der dækker uddannelsesforløb på 3-4 år), og - når der kræves et "92/51-eksamensbevis" - at kravet om udligningsforanstaltninger begrænses til tilfælde, hvor der er væsentlige forskelle mellem uddannelserne.

2. Ajourføringsprocedurer

160. Fremgangsmåden ved ændring af disse bilag er beskrevet i artikel 15²². Den går ud på at undersøge, om de uddannelser, der er genstand for en medlemsstats begrundede anmodning, giver indehaveren et erhvervsuddannelsesniveau, der svarer til "92/51-eksamensbeviset" (uddannelsesforløb på ét år efter det sekundærtrin, der er adgangsgivende til universiteter og højere læreanstalter), samt tilsvarende ansvar og opgaver.

3. Ændringer gennem traktaten om Østrigs, Finlands og Sveriges tiltrædelse

161. I overensstemmelse med artikel 29 i tiltrædelsestraktaten af 24. juni 1994 blev der med virkning fra den 1. januar 1995 tilføjet en lang række uddannelser i bilag C. Disse ændringer vedrørte udelukkende østrigske erhverv.
162. Under overskriften "Sundhedsrelaterede og socialpædagogiske uddannelser" drejede det sig om kontaktlinseoptikere, fodterapeuter, høreapparatteknikere, drogister, massører, børnehavepædagoger og pædagoger. Under "Mesteruddannelser" drejede det sig om bandagister, korsetmagere, optikere, ortopædiske håndskomagere, ortopæditeknikere, tandteknikere og gartnere. Herudover blev 14 andre mesteruddannelser tilføjet. Under "Tekniske erhverv" blev følgende uddannelser tilføjet: forstmand, teknisk konsulent, leje af arbejdskraft, arbejdsformidler, investeringskonsulent, detektiv, sikkerhedsvagt, ejendomsmægler, ejendomsadministrator, reklameagentur, byggeleder, inkassator, forsikringskonsulent, bygmester/projektleder og tømrermester/projektleder.

4. Gennemførelsesdirektiverne

163. Kommissionen har modtaget mange anmodninger om ændring af listerne i bilag C og D. Efter at have behandlet disse anmodninger (i samarbejde med det i stk. 3 omhandlede udvalg²³) har Kommissionen hidtil vedtaget tre direktiver.

²² Denne procedure skal ændres for at tilpasse den til Rådets afgørelse nr. 1999/468/EF af 28. juni 1999 om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen (EFT L 184 af 17.7.1999, s. 23).

²³ Arbejdet i dette udvalg er ofte blevet forberedt ved drøftelser i koordinationsgruppen (jf. del VII af nærværende rapport, der vedrører denne).

a) Kommissionens direktiv 94/38/EF af 26. juli 1994

164. Ved dette direktiv blev der i bilag C tilføjet en række tyske paramedicinske uddannelser; nemlig teknisk laboratorieassistent, teknisk assistent (radiologi), teknisk assistent (funktionsdiagnostik), teknisk assistent (veterinærmedicin), diætist, farmacitekniker, psykiatrisk sygeplejerske og taleterapeut. De italienske uddannelser bogholder, handelskonsulent og consulente del lavoro blev slettet.
165. Der blev i bilag D med forbehold af bestemte betingelser tilføjet en rubrik vedrørende visse tyske uddannelser på fagskoler, som fører frem til erhvervene teknisk assistent, handelsassistent, statsprøvet vejtræknings-, tale- og stemmepædagog, tekniker, virksomhedsøkonom, designer og hjemmehjælper samt flere erhverv i den sociale sektor.

b) Kommissionens direktiv 95/43/EF af 20. juli 1995

166. Dette direktiv blev vedtaget som følge af anmodninger fra Nederlandene og Østrig. De nye bestemmelser i bilag C er baseret på den nederlandske regerings anmodninger vedrørende uddannelsen til dyrlægeassistent og en række erhverv i sektoren for søtransport (styrmand, motormand og VTS-tjenestemand). I bilag D blev der for Nederlandene tilføjet uddannelser på højere fagskoler og lærlingeuddannelser, og for Østrig uddannelser på højere fagskoler, højere land- og skovbrugsskoler, mesterskoler, mesterklasser og bygningshåndværkerskoler. For alle disse uddannelser blev der fastsat bestemte betingelser.
167. Sammen med de talrige ændringer i forbindelse med Østrigs tiltrædelse ville disse ændringer gøre det uklart, hvad bilagene indeholder. Derfor blev de ændrede lister over uddannelser offentliggjort i en kodificeret udgave i det nye direktiv.

c) Kommissionens direktiv 97/38/EF af 20. juni 1997

168. En række uddannelser på listen over uddannelser, der i Det Forenede Kongerige er godkendt som "National Vocational Qualifications" eller som "Scottish Vocational Qualifications", blev slettet, da de nu er omfattet af direktiv 89/48/EØF (videnskabelig medarbejder ved medicinsk laboratorium) eller ikke længere er lovregulerede (tilsynsværge, ortopædisk bandagist).

d) Kommissionens direktiv 99/ af 1999

169. Et udkast til direktiv er blevet vedtaget enstemmigt i det udvalg af repræsentanter for medlemsstaterne, der blev nedsat i henhold til artikel 15, stk. 3. I dette udkast tages der hensyn til begrundede anmodninger fra Østrig og Det Forenede Kongerige med hensyn til følgende spørgsmål:
170. Visse certifikater for faglige kvalifikationer inden for affaldshåndtering i Det Forenede Kongerige vil blive tilføjet bilag C, og det samme gælder en særlig uddannelse i pædiatrisk sygepleje og i psykiatrisk sundheds- og sygepleje i Østrig. Derimod vil erhvervene "approved social worker – mental health" og "trade mark agent" i Det Forenede Kongerige udgå. Desuden skal ordlyden i bilag C og D med hensyn til "National/Scottish Vocational Qualifications" i Det Forenede Kongerige

tilpasses til den terminologi, der nu anvendes i den relevante nationale lovgivning. Direktivet vil eventuelt kunne vedtages af Kommissionen i begyndelsen af år 2000.

171. Nye direktiver forventes vedtaget fremover på grund af ændringer i de nationale lovgivninger.

5. Konklusioner

172. Erfaringen²⁴ har vist, at denne procedure er tung og kompleks, og at den bliver stadig vanskeligere at anvende, efterhånden som listerne bliver længere. Derfor ville det måske være ønskeligt at finde frem til et alternativ, f.eks. ved at erstatte proceduren og listerne med en eller flere generelle definitioner²⁵, der kunne sidestille disse uddannelser med "92/51-eksamensbeviser".
173. En sådan løsning er i øjeblikket ved at blive undersøgt af Kommissionen. Den generelle definition, der i givet fald skulle indgå i definitionen af eksamensbeviset, skulle understrege, at uddannelsesforløbets faglige niveau skal svare til det niveau, der defineres som eksamensbevis; den skulle desuden påpege, at det pågældende uddannelsesforløb fører frem til ansvar og opgaver, hvis niveau skal angives nærmere af myndighederne i hjemlandet i en supplerende attestation. En indvandrer, der påberåber sig ret til anerkendelse på dette grundlag, kan blive anmodet om at fremlægge en attest fra en kompetent myndighed, der bekræfter det pågældende kursus status og indeholder oplysninger til værtslandet, om hvor det om nødvendigt kan indhente yderligere oplysninger .
174. Bilag C og D ville i givet fald blive slettet; dog ville der blive indsat en bestemmelse, hvorved indehaverne af de pågældende uddannelser bevarer deres erhvervede rettigheder.

P. ARTIKEL 16

175. Artikel 16 er den første artikel i direktivets kapitel XI, der indeholder afsluttende, almindeligt gældende bestemmelser. I henhold til denne artikel skal medlemsstaterne hvert andet år fremsende en rapport til Kommissionen om anvendelsen af direktivet. Denne rapport skal omfatte almindelige bemærkninger, en statistisk oversigt over de afgørelser, der er truffet, samt en beskrivelse af større problemer, som anvendelsen har medført.
176. De seneste statistiske oplysninger, som er indsendt i forbindelse med denne rapportering, findes i del IV.B.

Q. ARTIKEL 17

177. I denne artikel er fristen for direktivets gennemførelse²⁶ fastsat til højst to år.

²⁴ Jf. især den vedlagte kritik fra Belgien, Danmark, Nederlandene og Finland, der ønsker ordningen ændret.

²⁵ Nederlandene har foreslået en generel formulering eller en procedure, hvorved den kompetente myndighed i hjemlandet attesterer, at indvandrerens uddannelse svarer til direktivets kriterier.

²⁶ Gennemførelsen er behandlet ovenfor i del IV.A.

R. ARTIKEL 18

178. Denne artikel indeholder bestemmelsen om denne beretning og lyder endvidere som følger: "Kommissionen skal, når den har foretaget alle de nødvendige konsultationer, fremlægge sine konklusioner vedrørende eventuelle nødvendige ændringer af dette direktiv. Samtidig forelægger Kommissionen i givet fald forslag til forbedring af de bestående retsfor skrifter med det formål at lette den frie bevægelighed, etableringsretten og den frie udveksling af tjenesteydelser".
179. Denne beretning indeholder allerede forslag til ændringer af kvalifikationerne i bilag C og D og deres ajourføring samt mulighederne for indførelse af større fleksibilitet med hensyn til levering af tjenesteydelser på tværs af grænserne. Spørgsmålet om forslag til forbedring af de eksisterende bestemmelser har dog også givet anledning til bredere overvejelser, der i nogen grad også vedrører direktiv 89/48/EØF.

S. ARTIKEL 19

180. Ingen kommentarer til denne artikel.

VI. KOMMENTARER TIL DE ENKELTE ERHVERV

A. Offentlige ansatte

181. Den offentlige sektor er traditionelt en vigtig erhvervssektor med hensyn til fri bevægelighed. Kommissionen anmodes tit om at beskæftige sig med dette område, enten i breve fra borgerne eller i forbindelse med klager og andragender. Derfor er der i de seneste år blevet indledt en række overtrædelsesprocedurer vedrørende manglende anerkendelse af eksamensbeviser. Overtrædelsesprocedurerne vedrører flere medlemsstater og flere erhvervssektorer, der er omfattet af direktiv 89/48/EØF eller direktiv 92/51/EØF (lærere, oversættere, hospitalsansatte, søfartserhvervene, generel offentlig administration osv.), og de vedrører såvel overtrædelser på nationalt plan som på lokalt plan. I forbindelse med disse procedurer er der nogle af medlemsstaterne, der har rejst nogle helt grundlæggende problemer, der har fået Kommissionen til at nøje at overveje hele området. Overvejelserne har været centreret om 3 temaer:
182. - selve princippet om, hvorvidt den generelle ordning for gensidig anerkendelse af eksamensbeviser (direktiv 89/48/EØF og 92/51/EØF) skal gælde for offentlige ansatte
183. - spørgsmålet om, hvorvidt den generelle ordning skal gælde for alle offentlige ansatte eller kun for erhverv eller erhvervsmæssig virksomhed inden for det offentlige, som kræver en specifik erhvervsuddannelse
184. - udvælgelsesprøver.
185. I den ottende betragtning i direktiv 92/51/EØF hedder det, at den supplerende ordning ikke berører "*anvendelsen af Traktatens artikel 48, stk. 4, og artikel 55*". Derefter er der ikke andre direkte eller indirekte henvisninger til den offentlige forvaltning. Desuden vedrører artikel 48, stk. 4, (nu artikel 39) og artikel 55 (nu artikel 45) kun nationaliteten.

186. Det har hele tiden været Kommissionens opfattelse, at den offentlige forvaltning ikke på forhånd er udelukket fra direktivernes anvendelsesområde: det forhold, at et erhverv hører ind under den offentlige forvaltning, er i sig selv ikke nok til, at det falder uden for direktivets anvendelsesområde. Domstolen har påpeget, at offentlige organer skal overholde bestemmelserne i direktiv 89/48/EØF og 92/51/EØF²⁷. Dette betyder dog ikke, at den generelle ordning gælder for hele den offentlige forvaltning. Dette spørgsmål hænger nøje sammen med definitionen af eksamensbevis, lovreguleret erhverv og begrebet erhvervsmæssige kvalifikationer.
187. Ifølge definitionen af et eksamensbevis skal indehaveren af et sådant med positivt resultat have gennemført en uddannelse af en bestemt varighed. Han skal også besidde de erhvervsmæssige kvalifikationer (eksamensbevis, flere eksamensbeviser eller certifikater under ét), der er påkrævet for at få adgang til et lovreguleret erhverv i sin egen medlemsstat eller til at udøve det der. Det sidste kriterium ("de erhvervsmæssige kvalifikationer, der er påkrævet for at få adgang til et lovreguleret erhverv"), skal forstås således, at det kun sigter mod kvalifikationer opnået gennem uddannelser, der fører til udøvelsen af et særligt erhverv, og som er orienteret mod dette erhverv.
188. De forskellige udligningsforanstaltninger (egnethedsprøve, prøvetid) anvendes derfor ikke, når man ad meget forskelligartede veje (generel udvælgelsesprøve med adgang for personer med forskellige eksamensbeviser) kan få adgang til et "generelt" erhverv. Hvis en sådan mangfoldighed af ekspertise accepteres for den pågældende aktivitet i den offentlige sektor, forekommer besiddelsen af eller en manglende besiddelse af mere specifikke elementer af individuelle faglige kvalifikationer mindre relevant. Hvis der ikke er fundamentale forskelle i arten eller niveauet af de pågældende faglige kvalifikationer, bør princippet om gensidig tillid finde anvendelse. Hvis udligningsforanstaltninger på den anden side anvendes til at udligne en forskel i det generelle kvalifikationsniveau, forekommer det ikke at være let at tilpasse disse foranstaltninger til det offentliges rekrutteringsmetoder. Det er Kommissionens hensigt fortsat at undersøge mulige løsninger.
189. Med hensyn til anvendelse af udvælgelsesprøver til anerkendelse af faglige kvalifikationer i forbindelse med arbejde i den offentlige sektor er der tre spørgsmål, der melder sig: hvordan skal udvælgelsesprøven betragtes? Er de erhverv, som man får adgang til ved udvælgelsesprøver, lovregulerede erhverv i direktivets forstand? Hvordan defineres begrebet fuldt kvalificeret person i forbindelse med et erhverv, som man får adgang til via udvælgelsesprøver?
190. Kommissionens holdning, der er blevet udtrykt i besvarelserne af flere spørgsmål fra Europa-Parlamentet (skriftlige og mundtlige) og andragender vedrørende princippet i udvælgelsesprøver, og inden for rammerne af overtrædelsesprocedurer, er som følger: enhver medlemsstat vælger frit, hvorledes den vil foretage rekrutteringer, når blot anerkendelsen af eksamensbeviser fra andre medlemsstater finder sted i overensstemmelse med fællesskabsretten. Udvalgteprøver er som andre rekrutteringsmetoder (papirer, samtale, eksaminer osv.) blot endnu en måde at få adgang til et erhverv på. Hvis der ikke er noget til hinder for, at en medlemsstat rekrutterer sine tjenestemænd gennem udvælgelsesprøver, skal denne dog (hvis der er tale om et lovreguleret erhverv i henhold til direktiv 92/51/EØF) give indehaverne

²⁷

Præmis 12 i dom af 8.7.1999 i sag nr. 234/97 "Bobadilla".

af eksamensbeviser fra andre medlemsstater lov til at deltage, hvis deres eksamensbevis giver dem adgang til det pågældende erhverv i den medlemsstat, hvor eksamensbeviset er udstedt. Dette indebærer også, at en fagligt kvalificeret person fra en anden medlemsstat skal underkaste sig proceduren med udvælgelsesprøve. Den ret, som direktivet giver, er retten til adgang til et erhverv på samme vilkår som statsborgene i det pågældende land.

191. Udgør erhvervsmæssig virksomhed, som man får adgang til via offentlige udvælgelsesprøver med adgang for indehaverne af visse eksamensbeviser, lovreguleret erhvervsmæssig virksomhed i henhold til direktiv 92/51/EØF?
192. I artikel 1, litra f), i direktiv 92/51/EØF defineres lovreguleret erhvervsmæssig virksomhed som "erhvervsmæssig virksomhed eller form deraf, når der enten direkte eller indirekte ifølge love eller administrative bestemmelser kræves et uddannelsesbevis eller kursusbevis for i en medlemsstat at optage eller udøve denne virksomhed eller en form deraf". Derfor finder direktiverne anvendelse, når der er tale om en udvælgelsesprøve, der kræver specifikke erhvervsmæssige kvalifikationer, der giver ret til udøvelsen af det pågældende erhverv.
193. Direktivet bygger faktisk på den antagelse, at de forskellige former for erhvervsmæssig virksomhed er de samme (i værtslandet og i hjemlandet). En indvandrer skal være i besiddelse af det eksamensbevis, der kræves for at udøve samme erhverv i hjemlandet.
194. I forbindelse med en aktivitet i den offentlige sektor, der er mere generel end de specifikke faglige kvalifikationer, der kræves for at få adgang til at udøve det pågældende arbejde, gælder det dog stadig, at anerkendelsesprocessen kan finde sted i det pågældende erhvervs kontekst, måske endda med en endnu mere fleksibel anvendelse af princippet om gensidig tillid, fordi de krævede kvalifikationer mere gælder det generelle niveau for erhvervsaktiviteten end de særlige videnelementer, der er relevante for det specifikke erhverv. Indplacering i den offentlige sektor og andre metoder kunne anvendes til at tage højde for nogle af forskellene i de relevante faglige kvalifikationer, når der ikke er tilstrækkelig begrundelse til at afvise en anmodning. En sådan analyse skal dog afprøves yderligere, før der kan drages konklusioner.
195. For at kunne påberåbe sig direktivernes bestemmelser om den "generelle ordning", skal man være fuldt kvalificeret til udøvelse af det pågældende erhverv i sit hjemland. Dette kan give anledning til et problem, når udvælgelsesprøven efterfølges af erhvervsuddannelse. I sådanne tilfælde kan en person kun anses for at være fuldt kvalificeret erhvervsudøver i sit hjemland, hvis han på samme tid opfylder følgende betingelser: besiddelse af et eksamensbevis, der giver ret til deltagelse i udvælgelsesprøven + beståelse af udvælgelsesprøven + erhvervsuddannelse (prøvetiden kan, afhængig af forholdene inden for det pågældende erhverv eller i den pågældende medlemsstat, anses for enten at udgøre en del af uddannelsen og derved indgå i eksamensbeviset, eller den kan anses for at følge efter erhvervelsen af eksamensbeviset). Det må erkendes, at denne regel placerer de personer, der besidder et eksamensbevis fra et land, hvor udvælgelsesprøverne efterfølges af erhvervsuddannelse, i en mindre gunstig situation. Kun hvis de har bestået udvælgelsesprøven (og derefter har gennemgået den efterfølgende erhvervsuddannelse) kan de anses for at være "færdigvarer", og de kan derfor ikke falde ind under direktivets bestemmelser. Konsekvenserne heraf er ofte for så vidt

angår adgang til ansættelse i den offentlige administration, at f.eks. en universitetsgrad fra et fransk universitet ikke udgør et eksamensbevis i henhold til direktiverne (Frankrig har faktisk en udbredt tradition for udvælgelsesprøver med efterfølgende uddannelse). På den anden side stilles fuldt kvalificerede erhvervsudøvere, f.eks. lærere, fra andre lande, der anmoder om anerkendelse i Frankrig også ugunstigt, fordi de skal gennemføre det sidste trin (udvælgelsesprøve) i det franske system.

196. Denne situation betyder, at mange tilfælde af anmodninger om anerkendelse af eksamensbevis for at deltage i en udvælgelsesprøve falder uden for direktivernes dækningsområde. Kommissionen er ved at overveje, hvad der kan gøres på dette område.

B. Lærere

197. Inden for *førskoleundervisningen* er et "89/48-eksamensbevis" i de fleste af landene en forudsætning for at få adgang til erhvervet. Dette gælder dog ikke Spanien ("educador infantil" eksamensbevis 92/51), Tyskland ("Erzieher", eksamensbevis 92/51) samt Østrig og Liechtenstein ("Kindergärtner", eksamensbevis 92/51). Kommissionen er ikke stødt på konkrete problemer i forbindelse med anvendelsen af direktiv 92/51/EØF i denne sektor.
198. Adgangen til erhvervet som lærer i grundskolen forudsætter i alle medlemsstaterne, at man er i besiddelse af et "89/48-eksamensbevis", undtagen i Italien og Liechtenstein.
199. I undervisningen efter grundskolen kræver alle medlemsstaterne, at man er i besiddelse af et "89/48-eksamensbevis", undtagen i Luxembourg og Grækenland, hvor nogle lærerstillinger kræver et "92/51-eksamensbevis").
200. På dette område er der dog nogle problemer med hensyn til fortolkningen af direktiv 92/51/EØF. Kommissionen har modtaget klager fra studerende med "92/51-eksamensbeviser"²⁸ (denne type uddannelse fandtes tidligere i nogle lande), hvis eksamensbeviser ikke er blevet anerkendt i Tyskland.
201. I henhold til artikel 3 i direktiv 92/51/EØF indføres der en "bro" mellem de to direktiver: den medlemsstat, der er værtslandet, skal anerkende "89/48-eksamensbeviser", selv om der for det pågældende erhverv kun kræves en uddannelse på 92/51-niveau. Omvendt skal værtslandet i princippet anerkende "92/51-eksamensbeviser", også selv om der til det pågældende erhverv kræves et "89/48-eksamensbevis".
202. Direktivet indeholder en udtagelsesbestemmelse til denne "bro": værtslandet skal ikke anvende broen, når adgangen til det pågældende erhverv kræver "*et eksamensbevis som defineret i direktiv 89/48/EØF [...], og når en af betingelserne for udstedelse af dette eksamensbevis er gennemførelse med positivt resultat af en post-gymnasial uddannelse af en varighed på over fire år*".

²⁸ Det skal præciseres, at det her drejer sig om undervisere med et "92/51-eksamensbevis" og ikke med et eksamensbevis for en uddannelse på to år og "sidestillet" med et "89/48-eksamensbevis". Sidstnævnte tilfælde er underlagt bestemmelserne i direktiv 89/48/EØF. Kommissionen henviser i denne forbindelse til den beretning om gennemførelsen af direktiv 89/48/EØF, der blev offentliggjort i 1996 (beretning af 15.2.96 KOM(46) endelig udg., s. 10).

203. Det er med begrundelse i denne undtagelsesbestemmelse flere lærere med "92/51-eksamensbeviser" har fået afvist en anmodning om anerkendelse.
204. Det er Kommissionens opfattelse, at "broen" skal anvendes i sådanne tilfælde. Direktivet giver faktisk ikke mulighed for at undgå at benytte "broen", når adgangen til det pågældende erhverv kræver et eksamensbevis udstedt efter en *samlet uddannelse* af en varighed på over fire år. For at kunne påberåbe sig en undtagelse fra "broen" skal det krævede eksamensbevis være et "eksamensbevis som defineret i direktiv 89/48/EØF"²⁹, og "én af betingelserne for udstedelse af dette eksamensbevis er gennemførelse med positivt resultat af en post-gymnasial uddannelse af en varighed på over fire år". Det afgørende element for anvendelse af "broen" er således varigheden af uddannelsesforløbet, og dette uafhængigt af varigheden af den erhvervsuddannelse, der eventuelt måtte kræves *ud over* uddannelsesforløbet.
205. Det skal bemærkes, at lærere, der er i besiddelse af "92/51-eksamensbeviset", normalt er lærere med "gamle" eksamensbeviser, der er udstedt på et tidspunkt, hvor uddannelsen i hjemlandet var af en varighed på 2 år. Nu falder læreruddannelsen i alle medlemsstaterne normalt ind under bestemmelserne i direktiv 89/48/EØF. Problemerne med anvendelse af "broen" er således "restproblemer" og vedrører et ret begrænset antal lærere. Da det i øvrigt drejer sig om indehavere af "gamle" eksamensbeviser, er der tale om indvandrere, som har en betydelig erhvervs erfaring.
206. I denne forbindelse skal man huske på, at selv hvis direktiverne ikke skulle finde anvendelse, så er medlemsstaterne i henhold til artikel 48 i traktaten forpligtede til at sikre arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (jf. dommen i sagen *Aranitis*). Man skal ikke glemme, at det drejer sig om personer, som er i besiddelse af alle de kvalifikationer, som kræves i hjemlandet, og som har et "92/51-eksamensbevis" og ikke et "89/48-eksamensbevis", fordi det var den uddannelse, der fandtes, da de gennemførte deres uddannelse, og som har opnået det krævede eksamensbevis på dette tidspunkt.
207. På denne baggrund synes det svært at begrunde en afvisning, når man ser på normerne i den del af fællesskabsretten, der gælder for fri bevægelighed.

C. Erhverv i den sociale sektor

208. Ifølge de oplysninger, som Kommissionen har kendskab til, kræver erhvervet som socialassistent - i de lande, hvor det er et lovreguleret erhverv - et "89/48-eksamensbevis". I nogle lande, hvor erhvervet ikke er lovreguleret, findes der uddannelser som socialarbejder på et niveau med 2 års post-gymnasial uddannelse.
209. Statistikkerne viser, at vandringer af socialarbejdere mellem medlemsstaterne ikke er så stor (undtagen i Frankrig, hvor statistikker fra 95/96 viser, at antallet af anmodninger om anerkendelse til udførelse af dette erhverv var 127), og den giver ikke anledning til særlige problemer.
210. Der findes dog visse situationer, som ikke dækkes af bestemmelserne i den generelle ordning for gensidig anerkendelse. I Finland og Portugal er adgangen til erhvervet

²⁹ Eksamensbeviset som defineret i direktiv 89/48 er et eksamensbevis, som udstedes efter en post-gymnasial uddannelse på mindst tre år, eventuelt efterfulgt af en erhvervsmæssig uddannelse, der måtte kræves ud over den post-gymnasiale uddannelse (jf. artikel 1, litra a), i direktiv 89/48).

som socialarbejder underlagt et krav om et eksamensbevis som afslutning på en 5-årig uddannelse. Dette betyder, at myndighederne i de to lande med fuld ret kan påberåbe sig undtagelsesbestemmelserne til "broen" i de tilfælde, hvor indvandrerne kommer fra lande, hvor uddannelsen er på 92/51-niveau, idet indvandrerne således ikke falder ind under ordningen.

211. I henhold til de oplysninger, som de berørte medlemsstater har givet, betyder denne forskel mellem uddannelser imidlertid i praksis ikke, at den frie bevægelighed for de pågældende erhvervsudøvere hindres. I Finland er anmodningerne blevet efterkommet, herunder en anmodning fra indehaveren af et eksamensbevis på 92/51-niveau.
212. International Federation of Social Workers (IFSW) har i øvrigt informeret Kommissionen om et projekt, der går ud på at oprette et register over socialarbejdere og skabe "en europæisk socialarbejdereksamen" i lighed med ingeniørenes initiativ, og dette vil fremme den frie bevægelighed for denne erhvervsgruppe. De berørte erhvervsgrupper har underrettet Kommissionen om de forskelle, der findes medlemsstaterne imellem med hensyn til uddannelse af socialarbejdere (indhold, varighed og indhold), og de har understreget, at det ville være ønskelig med en konvergens mellem uddannelserne for at fremme socialarbejdernes mobilitet inden for EU.

D. Erhverv i sundhedssektoren

1. Almindelige betragtninger

213. En lang række betydelige erhverv i sundhedssektoren falder ind under bestemmelserne i direktiv 89/48/EØF, mens andre erhverv hører ind under direktiv 92/51/EØF. I øvrigt kan det samme erhverv høre ind under enten det første eller det andet direktiv, afhængigt af hvilken medlemsstat der er tale om. Fysioterapeuterhvervet er et eksempel på dette. I de fleste medlemsstater hører det ind under direktiv 89/48/EØF, men for Tysklands vedkommende hører det ind under bilag C i direktiv 92/51/EØF, fordi uddannelsesniveaet er et andet.
214. Der blev i september 1999 afholdt en konference for at konstatere, hvor langt man var nået med hensyn til migration af fysioterapeuter inden for EU. Konferencen bekræftede, at der var sket et vist fremskridt, bl.a. gennem bilaterale drøftelser mellem medlemsstaterne. Et vigtigt resultat af denne konference har været en enstemmig anerkendelse fra alle erhvervets repræsentanter af, at de udfører det samme erhverv i EU's forskellige medlemsstater. Den Europæiske afdeling af sammenslutningen *World Confederation for Physical Therapy* har også planlagt at beskæftige sig med de udligningsforanstaltninger, der anvendes af medlemsstaterne i forbindelse med migrerende fysioterapeuter, for at undersøge om der stadigvæk er hindringer for den frie bevægelighed.
215. De tal, der er indsamlet af medlemsstaterne, samt de informationer, som Kommissionen har modtaget, viser, at direktivet har muliggjort anerkendelsen af et stort antal eksamensbeviser for en række erhvervsgrupper på sundhedsområdet, selv om der er konstateret problemer og begrænsninger med hensyn til direktivernes gennemførelse. Disse behandles nærmere nedenfor.

2. Begrænsninger med hensyn til anerkendelse af eksamensbeviser

a) Aktiviteter forbeholdt bestemte erhverv

216. For nogle erhverv gælder det, at anerkendelsen af eksamensbeviser i en medlemsstat ikke er mulig, fordi erhvervets aktiviteter er forbeholdt en anden erhvervskategori.
217. Sektoren for ikke-konventionel medicin illustrerer denne problematik. F.eks. er de aktiviteter, som udføres af en kiropraktor, et specifikt erhverv i nogle medlemsstater, mens de aktiviteter, der har med "helbredelse" at gøre, i andre medlemsstater er forbeholdt læger. I sidstnævnte tilfælde kan den erhvervsudøvende ikke udøve sit erhverv i den anden medlemsstat. Dette kan kun lade sig gøre i medlemsstater, hvor ikke-læger har ret til at udøve dette erhverv. At denne situation er i overensstemmelse med fællesskabsretten, er blevet bekræftet af Domstolen i afgørelsen i sagen Bouchoucha³⁰. Det samme problem gør sig gældende for andre aktiviteter.
218. Selv om erhvervet psykoterapeut næsten udelukkende hører ind under direktiv 89/48/EØF, er der her et lignende problem, når lovgivningen er forskellig i de forskellige medlemsstater og forhindrer personer uddannet i nogle medlemsstater i at udøve deres erhverv i andre (aktiviteterne inden for psykoterapi er meget ofte forbeholdt læger og/eller psykologer).

b) Erhverv, som ligner hinanden i to medlemsstater, men hvis aktivitetsområde er forskelligt

219. Et erhverv kan have samme betegnelse i nogle medlemsstater, samtidig med at indholdet er forskelligt. I sådanne tilfælde kan direktivet finde anvendelse, hvis i det mindste en del af aktivitetsområdet er det samme. I modsat fald finder direktivet ikke anvendelse, fordi den erhvervsmæssige anerkendelse er baseret på, at erhvervene skal være identiske.
220. Spørgsmålet om omfanget af de aktiviteter og det ansvarsniveau, der kræves for at udføre erhvervene som fysioterapeut og radiolog, står for at skulle undersøges på grundlag af spørgeskemaer udsendt til medlemsstaterne for at klarlægge den nuværende situation og skaffe de oplysninger, der er nødvendig for en tilbundsgående analyse af problemstillingen. Når oplysningerne er indsamlet, videregives de til koordinationsgruppen med henblik på eventuel videre drøftelse.

c) Erhverv med forskellige niveauer

221. For visse aktiviteter kan der findes flere kompetenceniveauer, der svarer til forskellige uddannelser. F.eks. findes der ved siden af uddannelsen som fysioterapeut nogle kortere uddannelser, der svarer til erhvervet fysioterapeutassistent eller massør. Denne forskel er endnu tydeligere i forbindelse med erhvervene farmaceut og apoteksassistent. Overensstemmelsen mellem erhvervene er bestemmende for anerkendelsen af erhvervsmæssige kvalifikationer, men dette må ikke føre til en tilladelse til at udøve en aktivitet, der er helt forskellig fra den, som man er uddannet til at udøve.

³⁰ Dom af 3.10.1990, sag C-61/89, Sml. I, s. 3564).

222. Det andet direktiv har gjort det muligt at konstatere tilfælde af grundlæggende forskelle mellem uddannelserne i medlemsstaterne. For visse erhverv, der undertiden ikke er lovregulerede, udgjorde uddannelsen i nogle medlemsstater kun nogle få hundrede timers undervisning, mens den i andre lande strakte sig over flere år.
223. I sådanne tilfælde er den generelle mekanisme, der indgår i den generelle ordning, som følger: når erhvervet i værtslandet hører ind under direktiv 89/48/EØF, finder direktivet kun anvendelse, hvis indvandrerens uddannelse er på niveau med et "eksamensbevis" i henhold til direktiv 92/51/EØF, eller sidestilles med et sådant gennem optagelse i bilag C til direktiv 92/51/EØF. For så vidt angår lavere uddannelser i hjemlandet, f.eks. en uddannelse på certifikat-niveau, gælder den generelle ordning ikke, hvis værtslandet kræver det nye "89/48-eksamensbevis", men derimod Domstolens praksis. Hvis uddannelsen i værtslandet derimod er på et niveau svarende til et "92/51-eksamensbevis" eller lavere, finder direktivet anvendelse i de fleste tilfælde, også selv om uddannelsen er på et væsentligt lavere niveau (jf. kommentarerne til artikel 5-7 ovenfor).

d) Begrænsninger skabt af andre direktiver (tilfældet specialsygeplejersker)

224. Særdirektiverne for sygeplejeerhvervet (77/452/EØF og 77/453/EØF) omhandler spørgsmålene vedrørende anerkendelse af eksamensbeviser, men denne anerkendelse omfatter kun sygeplejersker inden for almen sundheds- og sygepleje. Direktiverne om den generelle ordning gælder imidlertid ikke erhverv, for hvilke der findes et særdirektiv. Hvis en medlemsstat kun har en uddannelse af sygeplejersker inden for almen sundheds- og sygepleje, betyder det, at indvandrere med eksamensbeviser som specialsygeplejersker hverken falder ind under direktiverne med den generelle ordning eller særdirektiverne for sygeplejersker. De kan dog i sådanne tilfælde påberåbe sig bestemmelserne i traktaten som fortolket i Domstolens retspraksis i sagerne Heylens og Vlassopoulou.
225. Dette spørgsmål er allerede blevet behandlet i beretningen udarbejdet i overensstemmelse med artikel 13 i direktiv 89/48/EØF i forbindelse med gennemgangen af artikel 2, punkt iii). Kommissionen har foreslået, at problemet løses ved at lade disse tilfælde falde ind under den generelle ordning; de bestemmelser, der med henblik herpå er indført i forslaget til det "tredje" direktiv, er af Rådet blevet overført til forslaget til det såkaldte Slim-direktiv (SLIM = Simpler Legislation in the Internal Market).

3 *Konstaterede problemer*

a) Manglende gennemførelse

226. i) Der har været et vigtigt generelt problem med hensyn til Grækenland, fordi dette land indtil august 1998 ikke havde gennemført direktiv 92/51/EØF, og fordi de ansvarlige myndigheder nægtede at gennemføre det. Selv om der ikke er sket en formel gennemførelse i lovgivningen, er myndighederne ifølge Kommissionens opfattelse forpligtede til at anvende direktivet. Flere erhverv har været berørt af dette problem, herunder fysioterapeuter for så vidt angår eksamensbeviser udstedt i græske statsborgere i Tyskland. Ifølge oplysningerne fra de græske myndigheder begyndte nationale kommissioner en gennemgang af de individuelle sager i januar 1999. Dette er en konsekvens af den store forsinkelse med hensyn til gennemførelsen af direktiv

89/48 i Grækenland, og der verserer i øjeblikket en retssag vedrørende bøder og fortsatte eksempler på, at gennemførelsesforanstaltningerne ikke anvendes.

227. ii) En forsinket gennemførelse af direktiv 92/51/EØF i den belgiske lovgivning har kun haft ringe konsekvenser, fordi de ansvarlige belgiske myndigheder har anvendt direktivets principper, selv om dette ikke var formelt gennemført.
228. iii) I Frankrig er direktiv 92/51/EØF endnu ikke gennemført for så vidt angår erhvervet apoteksassistent. Frankrig har dog for nylig vedtaget et dekret til gennemførelse af direktivet for så vidt angår dette erhverv. Før gennemførelsen er fuldstændig, skal der dog vedtages en gennemførelseslov. Kommissionen er blevet underrettet om en konkret sag i forbindelse med migration fra Belgien til Frankrig. Man er stadig i gang med at undersøge denne sag.
229. iv) I Portugal er direktiv 92/51/EØF endnu ikke fuldstændigt gennemført for så vidt angår erhvervet apoteksassistent og andre erhverv i sundhedssektoren. Denne situation er blevet konstateret gennem konkrete sager. Problemet er under behandling.

b) Mangelfuld gennemførelse

230. i) Den bromekanisme ("bro"), der indgår i direktiv 92/51/EØF
231. Ikrafttrædelsen af det andet direktiv har gjort det muligt at løse en række problemer med uddannelser i bilag C og med hensyn til en række erhverv, hvis niveau ikke passede til niveauet i det første direktiv.
232. Den første tid med det andet direktiv har dog givet anledning til en del problemer, idet den mekanisme med en "bro", der indgår i direktivet, især for uddannelserne i bilag C, har haft problemer med at blive accepteret af medlemsstaterne. Der er dog fortsat problemer med gennemførelsen af "broen" mellem direktiv 92/51/EØF og 89/48/EØF, og der indberettes individuelle sager og sager vedrørende bestemte erhverv.
233. Et eksempel er erhvervet optiker i en medlemsstat, hvor den faglige sammenslutning ikke har kendskab til mekanismen med "broen" og afviser at efterkomme den ansvarlige myndigheds beslutning om anerkendelse, fordi indvandrerne har et eksamensbevis i henhold til direktiv 92/51/EØF, mens adgang til erhvervet er betinget af et eksamensbevis i henhold til direktiv 89/48/EØF.

ii) Frister

234. Der er blevet indbragt flere individuelle sager for Kommissionen, hvor de frister, der er fastsat i artikel 12, stk. 2, i direktiv 92/51/EØF med hensyn til afgørelse om anerkendelse, ikke er blevet overholdt. Mange af disse sager skyldes en forsinket gennemførelse af det andet direktiv. Situationen har generelt set udviklet sig positivt siden da. De fleste tilfælde vedrører situationer, hvor indvandrerne har en uddannelse, som stammer fra en tid, hvor der blev krævet andre kvalifikationer, som de ansvarlige myndigheder har problemer med at træffe afgørelse om.

iii) Udligningsforanstaltningerne

235. De udligningsforanstaltninger, der kræves af indvandrerne for at opnå anerkendelse af deres eksamensbeviser, anses somme tider for at være overdrevne. Hvis der er væsentlige forskelle i indholdet af en uddannelse, er dette ofte et faktisk spørgsmål, som indvandrerne kan klage over. Kommissionen har ikke på nuværende tidspunkt fået underretninger om tilfælde, hvor en domstol har truffet afgørelse med hensyn til udligningsforanstaltningerne.
236. For at lette migrationen for fysioterapeuter mellem Tyskland og Østrig er der efter forhandlinger blevet indgået en aftale mellem de to lande, og der foregår også forhandlinger mellem Nederlandene og Det Forenede Kongerige om det samme.

iv) De administrative formaliteter

237. Adfærdskodeksen (jf. VII B nedenfor) har gjort det muligt på grundlag af Kommissionens og medlemsstaternes erfaringer at fastlægge hvilke former for praksis, der kan anbefales, hvilke former der er acceptable, og hvilke der ikke er det. Vedtagelsen af adfærdskodeksen gør det muligt for medlemsstaterne at revidere deres praksis, og efter at adfærdskodeksen er offentliggjort, har ansøgerne mulighed for at kræve, at der anvendes "god praksis" ved behandlingen af deres ansøgninger.
238. Der er stillet spørgsmålstegn ved visse foranstaltninger i en af medlemsstaterne, som f.eks. obligatorisk henvendelse til NARIC-Centret i værtslandet eller indkaldelse af en indvandrer uden for rammerne af udligningsforanstaltningerne til forudgående samtale, endda en samtale, som der skal betales for af indvandrerne, og hertil skal lægges udgifterne til en billet og til ophold, som kan være ret dyrt, hvis ansøgeren endnu ikke bor i den omhandlede medlemsstat. Der er udsigt til, at der kan findes en metode, således at det fuldstændige behandlingsforløb for ansøgningerne om anerkendelse kan sikres, samtidig med at indvandrernes rettighed og interessere også sikres. Spørgsmålet vedrørende de administrative formaliteter vil fortsat være et af de vigtigste spørgsmål, som koordinationsgruppen skal behandle for at opnå større gennemskuelighed effektivitet.

v) Faglig anerkendelse, men ikke akademisk anerkendelse af eksamensbeviser

239. Nogle medlemsstater bebrejdes ofte, at den procedure, der følges med hensyn til faglig anerkendelse inden for rammerne af den generelle ordning, er for akademisk med hensyn til sammenligningen af uddannelser, hvilket er i modstrid med både direktivets ånd og bogstav. Dette spørgsmål er dukket op i forskellige individuelle sager. Sådanne spørgsmål kan kun behandles i deres sammenhæng og på baggrund af en fuldstændig analyse af de involverede spørgsmål. Dette er en del af Kommissionens og koordinationsgruppens løbende arbejde.

4. Konklusioner

a) Medlemsstaternes indbyrdes afhængighed

240. De ændringer, der finder sted i en medlemsstat med hensyn til uddannelser og/eller regler for de forskellige erhverv, er ikke uden konsekvenser for de andre medlemsstater. Det er især mærkbart med hensyn til erhvervene i sundhedssektoren. Nogle medlemsstater, som tidligere ikke lovregulerede visse aktiviteter, er begyndt at gøre dette, og uddannelsesniveaulet har udviklet sig. Som eksempler kan nævnes erhvervene diætist og fodterapeut.

241. Nogle medlemsstater har i øvrigt rejst spørgsmålet om en eventuel "omgåelse" for de af landets statsborgere, der lader sig uddanne i et andet EU-land og derefter vender tilbage til hjemlandet. Denne praksis har betydning for adgangs begrænsninger og styring af sundhedsplejen. Denne situation har først og fremmest berørt stater med samme sprog, især Frankrig/Belgien og Østrig/Tyskland, hvor der finder en betydelig migration sted. Situationen berører også Grækenland og Tyskland for så vidt angår græske statsborgere med tyske eksamensbeviser.
242. Ifølge Kommissionen giver traktatbestemmelserne adgang til uddannelse i en anden medlemsstat, og statsborgere, som har fået deres eksamensbevis i en anden medlemsstat, skal kunne påberåbe sig direktivet bestemmelser om anerkendelse af eksamensbeviser. Den generelle ordning har styrket de europæiske borgeres ret til at erhverve erhvervsmæssige kundskaber, hvor de måtte ønske det (20. betragtning i direktiv 92/51).
243. Der er desuden noget, der tyder på, at nogle medlemsstater, som traditionelt ikke lovregulerer mange erhverv, eller som er i færd med at fjerne lovreguleringen for mange erhverv, anser dette for at skabe problemer for "deres" erhvervsudøvere, hvis disse udvandrer til medlemsstater med lovregulering i større omfang, set i forhold til den relativt lette adgang til deres marked med relativt ringe lovregulering. En sådan skævhed vil kunne medføre en tendens til konkurrerende lovregulering, hvis medlemsstaterne forsøger at skabe lige muligheder for migration til og fra deres territorium ved at regulere på samme niveau som de andre. Det ville være uheldigt, hvis denne tendens slår igennem. I øjeblikket har Kommissionen ikke konkret kendskab til en sådan holdning i de kompetente myndigheder i medlemsstaterne. De nationale koordinatore er de bedst placerede med hensyn til at få kendskab til den slags holdninger og deres udbredelse, og Kommissionen er altid rede til at deltage i drøftelser i gruppen eller bilateralt.

b) Særegenheder ved erhvervene på sundhedsområdet

244. Migrationen af erhvervsudøvere inden for sundhedsområdet er et interessant barometer, både på grund af disse gruppers befolkningsmæssige sammensætning, de mange forskellige erhverv og størrelsen af sundhedssektoren. Migrationerne har fundet sted af personlige årsager (ofte familiemæssige) eller for at finde arbejde i et land, hvor arbejdsmarkedet var mere gunstigt.

E. Transporterhvervene

245. En række erhverv inden for transportsektoren falder uden for den generelle ordning for anerkendelse af eksamensbeviser, fordi de allerede er omfattet af et særdirektiv (jf. artikel 2 i direktiv 92/51/EØF). Den erhvervssektor i hvilken det største antal eksamensbeviser er blevet anerkendt i perioden 1995 til 1998 inkl. er imidlertid søtransportsektoren, hvor der har været en betydelig migration mellem de nordeuropæiske lande.
246. Som eksempler kan nævnes Rådets direktiv 91/670/EØF af 16. december 1991 om gensidig anerkendelse af personcertifikater, der giver adgang til udøvelse af funktioner i civil luftfart, og Rådets direktiv 96/26/EF af 29. april 1996 om adgang til erhvervet godstransport ad landevej og erhvervet personbefordring ad landevej samt om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser, som skal lette den faktiske udøvelse af etableringsfrihed for de

pågældende udøvere af transportvirksomhed inden for indenlandsk og international transport.

247. Retsgrundlaget for disse direktiver er traktatens artikler om transportpolitik (nærmere betegnet artikel 71, tidligere 75, og artikel 80, tidligere 84).
248. Rådets direktiv 94/58/EF af 22. november 1994 om minimumsuddannelsesniveaueet for søfartserhverv udgør en undtagelse i denne henseende. Samtidig med at dets retsgrundlag er traktatens artikel 80, tidligere 84, stk. 2, præciseres det i direktivet, at "Rådets direktiv 89/48/EØF og 92/51/EØF om de generelle ordninger for anerkendelse af eksamensbeviser og erhvervsuddannelser finder anvendelse på de søfartserhverv, der er omfattet af dette direktiv".
249. Der har også været en sag om anerkendelse af kvalifikationer som lods på de indre vandveje, hvor den fuldstændige uddannelse også omfatter en periode med praktik under tilsyn. Det afgørende formål med denne praktiktid var dog at opnå kendskab til forholdene vedrørende lokal sejlads. Dette element i uddannelsen i en medlemsstat har derfor ingen relevans for personer, der søger om umiddelbar anerkendelse i en anden medlemsstat. Reglerne om gensidig anerkendelse inden for EU er dog ikke udarbejdet med henblik på at sikre, hvad man kunne kalde en "genvej" til umiddelbar anerkendelse i en anden medlemsstat. I alle tilfælde skal indvandrerens være fuldt kvalificeret i sit hjemland, også selv om der kræves specifik viden for at udføre det samme erhverv i værtslandet. Denne specifikke viden skal erhverves gennem udligningsforanstaltninger i henhold til direktiv 89/48/EØF og 92/51/EØF. I disse tilfælde bør personer, der ønsker at opnå de kvalifikationer, der sætter dem i stand til umiddelbart at udøve det pågældende erhverv i en bestemt medlemsstat, så tidligt som muligt finde ud af, hvordan de mest direkte kan opnå de krævede kvalifikationer, hvilket i hovedsagen vil være gennem færdiggørelse af deres uddannelse i den medlemsstat, hvor de ønsker at udøve deres erhverv.

F. Erhverv inden for turistsektoren

250. Der skal skelnes mellem rejseledere og turistførere.

1. Rejseledere

251. Rejseledere falder ikke ind under direktiv 92/51/EØF, idet det direktiv, som de dækkes af, udelukkes fra direktivets dækningsområde (jf. *artikel 2, stk. 2*). Det pågældende direktiv er direktiv 75/368/EØF af 16. juni 1997³¹. I stedet for en gensidig anerkendelse af eksamensbeviser³² indeholder dette direktiv bestemmelser om overgangsforanstaltninger, der går ud på "*som tilstrækkelig betingelse for adgang til de pågældende former for virksomhed i de værtsmedlemsstater, der har regler for denne virksomhed, at anerkende faktisk udøvelse af virksomheden i oprindelseslandet i et rimeligt tidsrum, der ikke ligger for langt tilbage, for derved at sikre, at den begunstigede er i besiddelse af faglige kundskaber, som svarer til dem, der kræves af værtslandets egne statsborgere.*"
252. Dette direktiv udelukker udtrykkeligt "turistførere".

³¹ EFT L 167 af 30.6.1975, s. 22.

³² Denne anerkendelse indgår nu i direktiv 99/42 (jf. kommentarerne til artikel 2, stk. 2).

253. Ifølge dette direktiv er værtsmedlemsstaten forpligtet til at give borgere fra EU-landene ret til at udøve hvervet som "rejseleder" inden for medlemsstatens område, hvis de ved en attestations fra en ansvarlig myndighed i deres hjemland kan dokumentere, at de der har mindst to års erfaring.
254. I princippet gælder bestemmelserne i direktiv 75/368 både etableringsret og udveksling af tjenesteydelser. I henhold til retspraksis forholder det sig imidlertid sådan, at en medlemsstat ikke kan underlægge udøvelsen af tjenesteydelser samme betingelser som betingelserne for at etablere sig, da dette ville ophæve enhver reel virkning af de bestemmelser i EF-traktaten, der skal sikre den frie udveksling af tjenesteydelser³³.
255. For så vidt angår udveksling af tjenesteydelser skal direktivets bestemmelser (og især kravet om attestations for erfaring) fortolkes med den fornødne fleksibilitet, idet der skal tages hensyn til tjenesteydelsens midlertidige karakter, og det skal heller ikke glemmes, at målet med direktivet jo netop er at fremme den frie udveksling af tjenesteydelser.
256. Myndighederne i værtslandet kan i henhold til direktiv 75/368/EØF af rejselederne kræve en attestations for 2 års erfaring i hjemlandet. Dette krav kan dog have nogle virkninger, der er i modstrid med det tilstræbte mål om at fremme den frie udveksling af tjenesteydelser, og derved være i modstrid med traktatens artikel 49 (tidligere 59).
257. I praksis har det vist sig vanskeligt at opnå erhvervsmæssig erfaring "i hjemlandet", fordi dette kun er start- og slutpunkt for rejserne. Den situation, hvor en rejseleder virker som rejseleder på ture i hjemlandet og derved opnår den fornødne erfaring, før vedkommende begynder at udøve sit erhverv i en anden medlemsstat, forekommer meget sjældent i praksis.
258. Det er derfor Kommissionens opfattelse, at rejseledere fra en anden medlemsstat har ret til i henhold til artikel 49 (tidligere 59) frit at tilbyde deres tjenesteydelser (de opgaver, som er en rejseleders opgaver) i en anden medlemsstat. Hvis en rejseleder ikke rejser frem og tilbage sammen med turisterne (en ret hypotetisk situation), men forbliver i værtslandet efter en rundrejse, er vedkommende underlagt de juridiske regler for etableringsret.
259. Kommissionen har henledt de nationale myndigheders opmærksomhed på dette spørgsmål. Der har været forskellige kontakter, især til de italienske myndigheder. Disse har faktisk lovet ikke at kræve den attestations for erfaring, der er truffet bestemmelse om i direktiv 75/368/EØF, hvis tjenesteydelserne udføres på midlertidigt grundlag.

2. *Turistførere*

a) Indledning

260. Direktiverne med "den generelle ordning" omfatter erhvervet som turistfører i de lande, hvor dette erhverv er lovreguleret.

³³ Jf. bl.a. dom af 25.7.1991, *Dennemeyer*, C-760/90, Sml. I, s. 4221.

261. Erhvervet er ikke lovreguleret i Danmark, Tyskland, Irland, Nederlandene, Finland, Sverige, Norge og Det Forenede Kongerige, mens det er lovreguleret i Østrig, Belgien, Grækenland, Frankrig, Italien, Luxembourg (byen Luxembourg), Portugal og Spanien.
262. I de fleste af de lande, hvor erhvervet ikke er lovreguleret, findes der kurser til uddannelse af turistførere, men det er ikke obligatorisk at følge disse for at udøve erhvervet. I Tyskland findes der f.eks. et certifikat for turistførere, som udstedes af handels- og industrikamrene. I Det Forenede Kongerige findes sammenslutninger ("boards"), som udsteder medlemskort og identifikation ("blue badge") efter afslutning af en uddannelse på det niveau, som svarer til niveauet i direktiv 92/51/EØF.
263. I de lande, hvor erhvervet er lovreguleret, er adgangen til erhvervet forbeholdt personer, som efter at have fulgt en bestemt uddannelse med tilfredsstillende resultat har opnået den krævede titel.
264. I Grækenland er der tale om en videregående, post-gymnasial uddannelse (ikke universitetsuddannelse) af en varighed på tre år, der således hører ind under direktiv 89/48/EØF. I Italien, Spanien og Luxembourg (Luxembourg by) og Østrig er erhvervet som turistfører underlagt et krav om kvalifikationer på et niveau svarende til direktiv 92/51/EØF.
265. I Frankrig er uddannelsen som turistfører opbygget med tre niveauer: regional turistfører/tolk (*guide interprète régional*) (92/51-eksamensbevis); national turistfører/tolk (*guide interprète national*) samt national "forelæser" (*conférencier national*) (89/48-eksamensbevis). I Portugal er uddannelsen opbygget med to niveauer: regional turistfører/tolk (92/51-certifikat) og national turistfører/tolk (89/48-eksamensbevis).

b) Retspraksis vedrørende turistførere

266. Fire lande er blevet dømt ved EF-Domstolen som følge af hindringer for turistføreres frie udveksling af tjenesteydelser: I, F, GR og E.³⁴
267. Det var Domstolens afgørelse, at disse lande ikke havde opfyldt deres forpligtelser i henhold til artikel 59 (nu 49) i traktaten, fordi de havde krævet, at turistførere, som rejste i følgeskab med en gruppe turister fra en anden medlemsstat, for at kunne udføre tjenesteydelser skulle være i besiddelse af en tilladelse til at udøve denne virksomhed, som forudsætter, at de har gennemgået en bestemt uddannelse, der afsluttes med et bevis, når tjenesteydelsen består i rundvisning af disse turister på andre steder end de museer eller historiske bygningsværker, der kun kan besøges sammen med en særlig faguddannet turistfører.
268. Domstolen erklærede ligeledes, at traktatens artikel 48 (nu 39) og 52 (nu 43) indebærer, at værtslandet skal indføre en ordning, hvorefter den uddannelse, en EF-statsborger med eksamensbevis som turistfører udstedt i en anden medlemsstat har gennemgået, bedømmes og sammenlignes med den uddannelse, der kræves efter national lovgivning.

³⁴ Dom af 26.2.1991, Sml. I, s. 691, sag C-180/89 (Italien); sag C-154/89 (Frankrig); sag C-198/89 (Grækenland) og dom af 22.3.94, Sml. I, s. 923, sag C-375/92 (Spanien).

c) Etableringsret/udveksling af tjenesteydelser

269. I afgørelserne vedrørende "turistførere" har Domstolen mindet om, at en medlemsstat ikke kan underlægge udøvelsen af tjenesteydelser inden for dens område samme betingelser som betingelserne for at etablere sig, da dette ville ophæve enhver reel virkning af de bestemmelser i traktaten, der skal sikre den frie udveksling af tjenesteydelser. En medlemsstat kan derfor ikke kræve, at turistførere fra en anden medlemsstat gennemfører den nationale uddannelse med henblik på at opnå "national" godkendelse eller licens til at udøve erhvervet. Ligeledes er der normalt ingen begrundelse for at kræve, at de opnår anerkendelse af deres kvalifikationer i henhold til direktiverne om "den generelle ordning".
270. Domstolens afgørelser vedrører en situation, hvor turistføreren rejser sammen med de turister, han ledsager, i en lukket gruppe. De rejser for et bestemt tidsrum som gruppe fra den medlemsstat, hvor de er bosat, til den medlemsstat, de skal besøge, og tjenesteydelsen består i rundvisning af disse turister på andre steder end de museer eller historiske bygningsværker, der kun kan besøges sammen med en særlig faguddannet turistfører.
271. En turistfører, der er etableret i værtslandet for regelmæssigt at modtage turister ved disses ankomst og forestå rundvisningen af dem, og som forbliver i værtslandet efter turisternes tilbagerejse til deres hjemland, kan derimod underkastes værtslandets krav med hensyn til erhvervsmæssige kvalifikationer. I sådanne tilfælde skal værtslandet anvende de anerkendelsesmekanismer, der indgår i direktiverne om "den generelle ordning".
272. Statistikkerne viser, at der kun er meget få anmodninger om anerkendelse i forbindelse med dette erhverv. I henhold til de tal, som medlemsstaterne har indsendt for perioden 95/96, er det kun Portugal, der har modtaget anmodninger om anerkendelse (3, hvoraf 2 fra Tyskland og 1 fra Spanien). De 3 ansøgninger er efterkommet efter beståelse af egnethedsprøve.
3. *Afgrænsning af aktivitetsområderne for erhvervene: rejseledere og turistførere*
273. Kommissionen har kunnet konstatere, at de problemer med fri bevægelighed, som den forelægges, meget ofte skyldes forvirring med hensyn til to forskellige, men komplementære erhverv: nemlig turistførere og rejseledere.
274. Under drøftelser af dette spørgsmål, samt i anledning af mange skriftlige kontakter med de pågældende erhvervsgrupper og med medlemsstaterne, har Kommissionen påpeget, at den ikke har kompetence til at definere erhvervenes aktivitetsområder eller fastsætte, hvilke opgaver, der hører ind under hver af de to erhverv.
275. I denne forbindelse skal det understreges, at det i meddelelsen om sammenligneligheden af de ved erhvervsuddannelse i De Europæiske Fællesskabers medlemsstater opnåede kvalifikationer - turisme³⁵, udtrykkeligt anføres i afsnittet om rejseledsagere, at "denne faglærte arbejdskraft må ikke forveksles med den autoriserede turistfører".

³⁵

EFT L 320 af 7.12.1992.

276. Der henvises ligeledes til Kommissionens besvarelse af skriftligt spørgsmål nr. E-2615/96 af Edward Kellett-Bowman³⁶ og nr. E-0797/98 af Katerina Daskalaki³⁷.
277. Der er blevet afholdt mange tekniske møder mellem repræsentanter for Kommissionen og de berørte faglige sammenslutninger: IATM – International Association of Tour Managers -, FEG – European Federation of Tour guides- og ETOA – European Tour Operators Association.
278. Kommissionen vedtog i maj 1997 et arbejdsdokument om turistførere (SEK(97) 837 endelig udg.). De faglige sammenslutninger er blevet hørt før og efter vedtagelsen af dette arbejdsdokument, især med hensyn til afgrænsning af de forskellige erhvervsaktivitetsområder. Deres holdninger er medtaget som bilag til arbejdsdokumentet i uforkortet form.
279. Spørgsmålet om turistførere er også blevet drøftet i Europa-Parlamentet. Det kan f.eks. nævnes, at Europa-Parlamentets Udvalg for Andragender har gennemgået og derefter henlagt et andragende, i hvilket en rejseleder fra en medlemsstat klagede over de hindringer, der var med hensyn til at udføre erhvervet som turistfører i en anden medlemsstat (det drejede sig i denne sag om inden i Baptisteriet i Firenze at give oplysninger til turistførerens egen gruppe af turister).
280. I øjeblikket har Kommissionen ikke tilstrækkelige oplysninger til at kunne konkludere, at der generelt i EU er hindringer for, at rejseledere frit kan udføre tjenesteydelser som rejseledere.
281. Nogle af de faglige sammenslutningers ønske om ikke blot at sikre, at rejseledere som sådanne frit kan udføre deres tjenesteydelser, hvilket er hvad Kommissionen arbejder på (efter Kommissionens intervention kræves der ikke længere af rejselederne det certifikat for to års erfaring, som der er truffet bestemmelse om i direktiv 75/368/EØF), men også at de kan få adgang til et helt andet erhverv, er et spørgsmål, som naturligvis falder uden for de rettigheder, der falder ind under den gældende fællesskabsret.
282. Kommissionen holder desuden øje med, at de medlemsstater, der er blevet dømt af Domstolen i dennes "turistfører"-domme, tilpasser deres nationale lovgivning, så den er i overensstemmelse med Domstolens afgørelser. Der er indledt flere overtrædelsesprocedurer i henhold til traktatens artikel 171.

4. Konklusioner

283. En turistfører, der ønsker at etablere sig i værtslandet for regelmæssigt at modtage turister ved disse ankomst og forestå rundvisningen af dem, og som forbliver i værtslandet efter turisternes tilbagerejse til deres hjemland (hvilket i praksis er den mest almindelige situation, idet det normalt er en gruppes rejseleder, der foretager ud- og hjemrejse sammen med gruppen), kan underkastes værtslandets krav med hensyn til erhvervsmæssige kvalifikationer.
284. Desuden kan en sådan turistfører underkastes nationale krav med hensyn til kvalifikationer, også i forbindelse med lukkede grupper, hvis vedkommende ønsker

³⁶ EFT C 72 af 7.3.1997, s. 65.

³⁷ EFT C 323 af 21.10.1998, s. 75.

at "guide" turister i de museer og historiske bygningsværker, der er omfattet af ovennævnte undtagelse.

285. I disse to situationer kan det kræves af en turistfører fra en anden medlemsstat, at denne er i besiddelse af de erhvervmæssige kvalifikationer, som er påkrævede i værtslandet: enten gennem anerkendelse af kvalifikationer erhvervet i en anden medlemsstat i overensstemmelse med direktiverne om "den generelle ordning", eller ved at den pågældende følger den nationale uddannelse og opnår det påkrævede bevis.
286. For så vidt angår rækkevidden af undtagelsen er det Kommissionens opfattelse, at en al for bred fortolkning, der omfatter praktisk talt "alle" museer og historiske bygningsværker, udhuler Domstolens afgørelser. Til gengæld vil en alt for snæver fortolkning ikke i tilstrækkelig grad tage hensyn til den almene interesse, der er knyttet til udnyttelsen af historiske rigdomme, og som Domstolen har anerkendt som begrundelse for undtagelsen. Det synes derfor logisk at fortolke denne undtagelse under hensyntagen til rimelige proportioner.
287. En juridisk diskussion skjuler dog ikke de økonomiske og kommercielle interesser, der er på spil for turismeoperatørerne i de "turisteksporterende" lande. Tendenserne inden for turistefterspørgslen viser, at der er en stigende interesse for turistprodukter med et kulturelt indhold, der bygger på en fortolkning af kulturarven i det land, der besøges, og denne fortolkning foretages traditionelt af turistførerne i de "turistimporterende" lande.
288. Anvendelsen af turistførere har en pris (forskellige kilder har angivet tal fra 1 til 3% af udgifterne til en grupperejse), hvilket kan tilskynde nogle operatører til at forsøge at reducere denne, eller endda helt undgå den, f.eks. ved at lade rejselederne påtage sig de opgaver, som hører ind under turistførernes aktiviteter.
289. Kommissionen har indledt flere overtrædelsesprocedurer vedrørende gennemførelsen af "turistfører"-afgørelserne.
290. Kommissionen har i øvrigt hele tiden holdt sig i kontakt med de berørte medlemsstater og faglige sammenslutninger for at forsøge at finde en praktisk løsning på problemerne med hensyn til fri bevægelighed for erhvervsudøvere i turisterhvervet. Nogle har dog stadig en noget "firkantet" holdning til problemerne.
291. På den ene side er det vigtigt, at de lande, der er blevet dømt af Domstolene, afslutter det lovgivningsarbejde, der er nødvendigt for at tilpasse deres lovgivning til traktatens artikel 49 (tidligere 59), som denne er blevet fortolket af Domstolen. Selv om nogle overtrædelsesprocedurer, der blev indledt i henhold til artikel 228, tidligere 171, i EU-traktaten, har kunnet henlægges, efter at det berørte land vedtog nationale bestemmelser, er der andre tilfælde, hvor overtrædelsesprocedurerne opretholdes i afventning af definitiv vedtagelse af det påbegyndte lovgivningsarbejde.
292. På den anden side skal de berørte erhvervssektorer være klar over, at den frie bevægelighed, der er sikret ved traktaten, indebærer en forpligtelse for medlemsstaterne til at anerkende kvalifikationer opnået i en anden medlemsstat. Dette betyder dog ikke, at værtslandet er forpligtet til at give en anerkendelse i tilfælde af "manglende kvalifikationer".

293. På grundlag af en gennemgang af sagerne samt kontakter med de berørte faglige sammenslutninger og medlemsstaterne, kan det konkluderes, at de problemer, der er blevet forelagt Kommissionen, ikke forekommer uløselige rent teknisk. Løsningen afhænger snarere af de vigtigste parter vilje til at acceptere løsninger, der har til formål at forene princippet om fri udveksling af tjenesteydelser med en mulighed for medlemsstaterne til at forbeholde udøvelsen af visse erhverv for personer med tilstrækkelige erhvervsmæssige kvalifikationer.

G. Sportserhvervene

294. Forbindelserne mellem sport og mekanismerne for anerkendelse af eksamensbeviser er komplekse. Sportserhvervene behandles meget forskelligt i medlemsstaterne. I nogle medlemsstater er det lovregulerede og meget strukturerede erhverv. I disse lande må erhvervene ikke udføres af personer, som ikke er i besiddelse af bestemte kvalifikationer. I andre lande er sport mere end fritidsaktivitet, hvor lederne i høj grad er frivillige. Ideen om at gøre lederfunktionerne til "egentlige erhverv" er stadig ikke særligt udbredt i disse lande. Der findes også mellemting mellem disse to situationer, hvor kun "risikoaktiviteter", der kan betegnes som farlige, er lovregulerede.
295. Det er også fra land til land meget forskelligt, hvem der har ret til at udstede eksamensbeviser. Nogle beviser udstedes af staten, og andre udstedes af de forskellige sportsforbund. Nogle eksamensbeviser skal give adgang til udøvelse af et egentligt erhverv, mens andre er beregnet til frivillige ledere (selv i dette tilfælde kan et eksamensbevis være obligatorisk). Disse mange forskellige situationer gør selvfølgelig anerkendelsesmekanismerne komplicerede. Inden for rammerne af den generelle ordning gælder det, at jo tættere erhvervene er på hinanden, og jo mere ensartet niveauet er, jo lettere bliver det at anerkende eksamensbeviser. I sportsverdenen er der enorme forskelle. De "broer", der skal være mellem de forskellige ordninger er derfor meget komplicerede at gennemføre.
296. Der er dog ikke blevet gennemført særlige foranstaltninger med hensyn til sportserhvervene. En anmodning herom var blevet fremsat i 1994 af en europæisk sammenslutning af bjergførere. Kommissionen svarede, at dette forudsatte, at den generelle ordning viste sig utilstrækkelig, og at der mellem erhvervsudøverne i alle medlemsstaterne og mellem medlemsstaterne var en tilstrækkelig grad af bred enighed vedrørende de foranstaltninger, der skulle foreslås. Denne sammenslutning havde vedtaget en platform af adgangskrav for udøvelse af erhvervet, og denne var blevet accepteret af sammenslutninger i 4 medlemsstater. Det skal også bemærkes, at der uden for EU's interventionsområde også er organisationer, der arbejder på en bredere harmonisering af kvalifikationerne i sportserhvervene. Det arbejde, der udføres af E.N.S.S.H.E. (European Network of Sports Sciences in Higher Education), er et godt eksempel herpå.

1. Arbejdskraftens frie bevægelighed og etableringsretten

297. For så vidt angår arbejdstagerne og etableringsretten giver anvendelse af den generelle ordning på sporten ikke anledning til særlige problemer, i det mindste ikke principielle problemer. Der findes dog selvfølgelig visse problemer med hensyn til indførelse af direktiverne i den nationale lovgivning og korrekt anvendelse af den eksisterende fællesskabsret. Der er således på et tidspunkt blevet indledt en

procedure mod en medlemsstats lovgivning på sportsområdet. Situationen er dog ikke fundamentalt forskellig fra situationen inden for andre erhverv.

2. Tjenesteydelser

298. Den frie udveksling af tjenesteydelser giver anledning til særlige problemer på sportsområdet. Først er det vigtigt at understrege, at dette område rent kvantitativt synes at være ret stort. Det sker oftere og oftere, at grupper af personer rejser ud af deres hjemland i en kort periode (ferier, sportsophold, kurser) ledsaget af sportslige ledere. Denne type korte ophold kan vedrøre unge i ferieorganisationer (f.eks. feriekolonier, ferielejre eller feriecentre). Den kan vedrøre voksne på skiferie, surfing-rejser, rideferier osv. Den kan også vedrøre personer under uddannelse. De danske skiinstruktører, der i forbindelse med deres uddannelse er på korte uddannelsesophold i de franske alper, er et godt eksempel herpå. Disse grupper har ofte deres egne ledere med, som har opnået deres kvalifikationer i hjemlandet. Det bør tilføjes, at en række sportsaktiviteter er sæsonbetonede. Det er ret almindeligt, at en person er skiinstruktør om vinteren og leder i forbindelse med friluftaktiviteter om sommeren. Dette giver anledning til nogle spørgsmål vedrørende afgrænsningerne mellem etablering og levering af tjenesteydelser for dem, der opererer på tværs af medlemsstaternes grænser.

VII. KOORDINATIONSGRUPPEN

A. Møder og rapporter

299. Ligesom det var tilfældet med det første direktiv om den generelle ordning, kræver direktiv 92/51, at hver medlemsstat udpeger en person, der skal være ansvarlig for koordineringen af de myndigheder, der også skal udpeges i hver medlemsstat til at modtage ansøgninger og træffe beslutninger vedrørende disse (artikel 13). I henhold til artikel 13, stk. 2, skal disse koordinatorene være medlemmer af den koordinationsgruppe, der er nedsat i henhold til direktiv 89/48, og gruppens ansvarsområde udvides til at omfatte arbejdet med at lette gennemførelsen af direktiv 92/51 og indsamlingen af information.
300. Efter vedtagelsen og ikrafttrædelsen af direktivet har en række spørgsmål vedrørende dette været på dagsordenen på koordinationsgruppens møder. Disse har bl.a. omfattet generel rapportering og drøftelser vedrørende direktivets gennemførelse.
301. Af de mere generelle drøftelser kan nævnes en drøftelse i midten af 1993 om de ændringer, der var nødvendige i bilag C til direktivet for at udvide dets dækningsområde til landene i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde. Ved flere andre lejligheder har man drøftet forslag fra medlemsstaterne om ændringer til direktivets bilag C og D, enten i form af inkludering eller fjernelse af eksisterende eller nye erhverv, nye former for uddannelse og certifikater eller flytningen af et erhverv i en medlemsstat fra certifikat-niveau til eksamensbevisniveau. Dette gjaldt bl.a. erhverv, der blev flyttet fra direktiv 92/51 til direktiv 89/48, og erhverv, som ikke længere var lovregulerede, eller som netop var blevet lovreguleret. De italienske 'ragionere' og 'consulente del lavoro'; de tyske 'masseer und medizinerischer bademeister', 'pharmazeutisch technischer assistant', 'podologues', 'logopedes' samt nogle kommercielle, industrielle og håndværksmæssige aktiviteter, som omfatter et undervisningselement på skoler; de danske 'apoteksassistent' og 'fodterapeut'; Det Forenede Kongerige "medical laboratory scientific officer", "trademark agent",

"prothetist" og "probation officer" er blot nogle eksempler. Der blev udarbejdet en rapport om, hvilke uddannelsesniveauer, der blev krævet i medlemsstaterne for at kunne udøve erhvervet som apoteksassistent i Tyskland og erhvervet fodterapeut i Tyskland og Danmark. Dette blev gjort med henblik på at vurdere kompatibiliteten af de involverede aktiviteter og ansvarsområder for eventuelt at tage dem med i direktivets bilag C. Dette gav også anledning til drøftelser i henhold til direktivets udvalgsprocedure³⁸.

302. Også andre erhverv har været genstand for en særlig behandling. En andet emne, der er blevet drøftet, er de forskellige kvalifikationsniveauer og aktiviteter inden for erhvervet socialarbejder. Spørgsmålet om nationale krav til anerkendelse af lægeattester fra forskellige medlemsstater med hensyn til de maritime erhverv blev også drøftet i sammenhæng med de relevante internationale traktatbestemmelser. I øjeblikket er der ved at blive udarbejdet spørgeskemaer om erhvervene radiolog og fysioterapeut med henblik på en efterfølgende drøftelse i koordinationsgruppen.
303. En række drøftelser drejede sig om aspekter, der var fælles for anvendelsen af det første og det andet direktiv, som f.eks. udarbejdelsen af en adfærdskodeks for de administrative myndigheder i medlemsstaterne, der træffer beslutninger om anerkendelse. I en periode, der dækkede de første år med direktivet, fortsatte man også arbejdet med opstilling af oversigter over lovregulerede erhverv, der omfattede en konsolideret liste over lovregulerede og ikke-lovregulerede erhverv i medlemsstaterne med indarbejdelse af individuelle nationale lister over erhverv nævnt i statistiske rapporter, herunder en definition af de erhverv, der falder ind under direktiv 92/51. Den første rapport fra Vejviserservicen vedrørende forespørgsler modtaget fra enkeltpersoner i 1997-1998 via frikaldstelefoner og websteder er også blevet rundsendt i gruppen, og den kommenteres og analyseres.
304. Flere gange har repræsentanter fra landene i Central- og Østeuropa deltaget i møder i koordinationsgruppen med særlig relation til aktiviteterne i disse lande i forbindelse med deres fremtidige optagelse i EU. En sådan deltagelse indgik i Kommissionens hvidbog om forberedelse af de associerede lande i Central- og Østeuropa til integrationen i EU's indre marked.
305. Koordinationsgruppen er også blevet anvendt til formidling af information om aktiviteter på nationalt niveau og fællesskabsniveau med relevans for anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer. Medlemsstaterne har aflagt beretning om den aktuelle udvikling hos dem, og Kommissionen har for nylig præsenteret et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om visse retlige aspekter af elektronisk handel i det indre marked og to andre tilknyttede forslag til direktiver om mulighederne for selvstændige og ansatte statsborgere fra ikke-medlemsstater for at bevæge sig mellem medlemsstaterne, således at de kan tilbyde tjenesteydelser på tværs af landegrænserne i EU. Der er også foregået regelmæssige præsentationer af Kommissionens aktiviteter og fællesskabsprogrammerne inden for uddannelse og forskning. Andre emner som f.eks. det arbejde, der gøres med hensyn til anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer i henhold til Slim-initiativet (enkler lovgivning for det indre marked) og UNESCO's/Europarådets konvention om eksamensbeviser for højere uddannelser i Europa, har også været taget op som informationspunkter. Koordinationsgruppen er også blevet holdt underrettet om

³⁸

Se resultaterne i kommentarerne til artikel 15.

arbejdet med tre direktivforslag: etableringsret for advokater (direktiv 98/5), det såkaldte tredje direktiv om den generelle ordning (direktiv 1999/42) og det såkaldte Slim-direktiv (KOM(97) 638).

306. Koordinationgruppen spiller også fortsat en rolle med hensyn til indsamling af information om gennemførelsen af de to direktiver om den generelle ordning og statistikker om anvendelsen af den generelle ordning i de enkelte medlemsstater.

B. Adfærdskodeks godkendt af koordinationsgruppen for den generelle ordning for godkendelse af eksamensbeviser

307. I henhold til direktiv 89/48/EØF og 92/51/EØF er der et grundlæggende princip, der er gældende. Enhver erhvervsudøvende, der er kvalificeret til at udøve et erhverv i en medlemsstat, har ret til at få anerkendt sit eksamensbevis med henblik på at få adgang til at optage og udøve samme erhverv i en anden medlemsstat. Dette princip forudsætter dog, at den anerkendelsessøgende og de myndigheder, der skal behandle hans ansøgning, opfylder en række administrative forpligtelser. Selv om disse er af afgørende betydning for, at den generelle ordning kan fungere tilfredsstillende, må de ikke komme til at virke som en metode til at skabe hindringer for indvandernes frie bevægelighed. Disse administrative formaliteter omhandles i artikel 8 i direktiv 89/48/EØF og artikel 12 i direktiv 92/51/EØF.

308. I artikel 12 i direktiv 92/51/EØF hedder det således, at:

309. "1. Værtslandet accepterer som dokumentation for, at de i artikel 3 til 9 nævnte betingelser er opfyldt, de dokumenter, som medlemsstaternes kompetente myndigheder har udstedt, og som vedkommende skal fremlægge til støtte for sin ansøgning om tilladelse til at udøve det pågældende erhverv.

310. 2. Behandlingen af en ansøgning om tilladelse til at udøve et lovreguleret erhverv skal afsluttes så hurtigt som muligt, og resultatet skal meddeles ved en begrundet beslutning truffet af værtslandets kompetente myndighed senest fire måneder efter, at samtlige akter vedrørende den pågældende er fremlagt. Beslutningen eller manglende beslutning kan appelleres i henhold til nationale retsregler."

311. Imidlertid kan direktiverne som følge af deres natur kun i store træk fastsætte, hvorledes disse administrative formaliteter skal iværksættes. Når det kommer til enkeltheder, har iværksættelsen af disse regler vist sig at være vidt forskellig i de forskellige medlemsstater, undertiden med risiko for, at dette virker bremsende på anerkendelsesmekanismerne. Derfor har Kommissionen anset det for hensigtsmæssigt at forelægge dette spørgsmål for koordinatorene for "den generelle ordning" med henblik på at nå frem til en mere præcis fastlæggelse af de regler, der skal følges. Det drejede sig i første omgang om at udveksle synspunkter om de forskellige former for praksis og i anden gang om at nå frem til konsensus på dette område.

312. Efter denne udveksling af synspunkter udarbejdede Kommissionen et dokument om de administrative formaliteter i forbindelse med direktiv 89/48/EØF og 92/51/EØF. Formålet var at forsøge at sikre, at disse administrative formaliteter er forenelige med den ret til anerkendelse, som indvandrere kan påberåbe sig med udgangspunkt i direktiverne.

313. Kommissionens dokument er blevet drøftet i koordinationsgruppen, det er blevet ændret på en række områder, og det blev endeligt vedtaget den 18. juni 1998.

Dokument indeholder nærmere oplysninger om praksis, der bør tilstræbes, praksis der er acceptabel, og praksis der er uacceptabel på følgende 14 områder: information til udvandrere fra kontaktpunkt eller ansvarlig myndighed i oprindelseslandet, information til udvandrere fra kontaktpunkt eller en ansvarlig myndighed i værtslandet, oplysninger om, hvilke dokumenter indvandrerens kan blive anmodet om at forelægge for den ansvarlige myndighed i værtslandet, formen af de dokumenter, som den ansvarlige myndighed i værtslandet kræver af indvandrerens, oversættelser (information, som skal leveres af den ansvarlige myndighed i oprindelseslandet), oversættelser, der kræves af myndighederne i værtslandet, gebyrer, indvandrerens skal betale i værtslandet, egnethedsprøve i værtslandet, prøvetid i værtslandet, sammensætning af ansøgningsdokumenter, frister, ufuldstændige ansøgningsdokumenter, regler for motivering og appel, faglige sammenslutninger, koordinering.

314. Dette dokument er senere blevet en adfærdskodeks godkendt af koordinationsgruppen for den generelle ordning for anerkendelse af eksamensbeviser. Den konsensus, der blev opnået med hensyn til denne adfærdskodeks, gør det muligt at fjerne en række administrative hindringer, som indvandrerne tidligere stod over for. Adfærdskodeksen kan være et nyttigt værktøj for de nationale myndigheder, der skal behandle ansøgningerne om anerkendelse, og for indvandrerne.
315. Dette dokument er selvfølgelig ikke udtømmende. Med tiden vil der opstå nye spørgsmål, hvilket vil gøre det nødvendigt at foretage en ajourføring. Dokumentet er i øvrigt baseret på direktiverne. I sig selv har det kun vejledende værdi. De grundlæggende dokumenter er naturligvis stadig direktiverne og Domstolens retspraksis. Det kan dog få stor praktisk betydning i fremtiden.
316. Efter aftale med koordinationsgruppen er denne adfærdskodeks blevet offentliggjort.

C. Administrativt samarbejde mellem medlemsstaterne

317. Koordinationsgruppen blev oprindeligt oprettet i henhold til direktiv 89/48, først og fremmest for at bidrage til gennemførelsen af direktivet. Senere er aktiviteterne blevet udvidet til også at omfatte direktiv 92/51 og de vil også komme til at omfatte direktiv 99/42/EF (EFT L 201 af 31.7.1999, s. 77). Den rolle, som koordinationsgruppen skal opfylde, er den samme i alle tre direktiver. I artikel 13, stk. 3, i direktiv 92/51 hedder det, at *"Medlemsstaterne træffer foranstaltninger med henblik på at tilvejebringe de nødvendige oplysninger om anerkendelse af eksamensbeviser og certifikater samt de andre betingelser for adgang til et lovreguleret erhverv inden for rammerne af dette direktiv. Kommissionen tager de initiativer, der er nødvendige for at sikre udbygning og koordinering af fremsendelsen af de nødvendige oplysninger."*
318. Mere generelt har Kommissionen for nylig sent en meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet om princippet om gensidig anerkendelse i forbindelse med overvågningen af handlingsplanen for det indre marked (KOM(1999)299 endelig udg.). Formålet med denne meddelelse er at understrege den grundlæggende betydning, som princippet om gensidig anerkendelse har for det indre marked, at undersøge problemer med gennemførelsen og analysere årsagerne hertil samt fremsætte forslag til forbedringer (jf. uddrag i bilag 2).

319. I denne forbindelse har Kommissionen lanceret en debat i koordinationsgruppen om øget kommunikation og samarbejde mellem koordinatorene for at udveksle oplysninger og synspunkter og derved gøre det lettere af træffe beslutninger om anerkendelser og søge hurtige og pragmatiske løsninger på de problemer, som opstår. Især med hensyn til beslutninger om erhvervsmæssig anerkendelse, som skal træffes af de ansvarlige myndigheder i medlemsstaterne på grundlag af gensidig anerkendelse af relevante erhvervsmæssige kvalifikationer i en anden medlemsstat, ville øget kontakt gennem koordinatorene kunne være et yderligere bidrag til velfunderede beslutninger i de enkelte sager. Det er i sidste ende de ansvarlige myndigheder i "hjemlandet" og "værtlandet", der er i besiddelse af alle de oplysninger, der er relevante for at vurdere en indvandrer, der ansøger om anerkendelse. Der er blevet fremsat en række ideer for at få gang i debatten om både de praktiske aspekter i kommunikationen mellem koordinatorene, værdien af at oprette en database med fælles adgang til information om erhvervsmæssige kvalifikationer samt indførelse af en procedure til udveksling af oplysninger og synspunkter mellem "hjemlandet" og "værtlandet" i forbindelse med særlige sager.

VIII. SPROGLIGE KRAV

320. Det kan for at udøve et erhverv være en forudsætning, at man behersker værtlandet sprog på et vist niveau. De sproglige krav må dog ikke krænke de grundlæggende rettigheder, som er sikret ved traktaten: arbejdskraftens frie bevægelighed (artikel 39 [tidligere 48], etableringsretten (artikel 43 [tidligere 52] og den frie udveksling af tjenesteydelser (artikel 49 [tidl. 59]). Krav af denne art må under ingen omstændigheder være ude af proportioner med det mål, der tilstræbes, og den måde, som sådanne krav administreres på, må ikke være diskriminerende over for statsborgere fra andre medlemsstater.
321. For så vidt angår lønnet beskæftigelse, hedder det i artikel 3 i Rådets forordning nr. 1612/68, at medlemsstaterne fastsætter "*betingelserne vedrørende de sprogkundskaber, der kræves af hensyn til den stilling, der skal besættes*" Sprogkravet skal dog være nødvendigt³⁹, og det skal anvendes på en rimelig måde.
322. For så vidt angår etableringsretten er Domstolen i øjeblikket ved at behandle en præjudiciel sag⁴⁰.
323. I princippet kan sprogkundskaber ikke være omfattet af udligningsforanstaltningerne, fordi de ikke indgår i de situationer, der er påkrævet for at anvende disse regler (jf. artikel 4, stk. 1, litra b)). Det ville heller ikke være rimeligt at anvende dem, fordi prøvetiden eller prøven afvikles på værtlandets sprog. De kan heller ikke berettige til en undtagelse fra valget mellem prøve og prøvetid.
324. En undtagelse kan dog være berettiget, hvis sprogkundskaberne nødvendigvis udgør en del af uddannelsen, som f.eks. hvis der er tale om sproglærere⁴¹.

³⁹ F.eks. af sikkerhedsgrunde som i artikel 8 i Rådets direktiv 94/58 om minimumsuddannelsesniveaue for søfartserhverv, hvor der fastsættes kriterier for sprogkundskaber for besætningsmedlemmer på passagerskibe, EFT L 319 af 12.12.1994, s. 28.

⁴⁰ Sag 424/97 (« *Haim II* »). Konklusionerne blev fremlagt af generaladvokaten den 19.5.1999.

325. I de tilfælde, hvor en sprooprøve kan begrundes med et legitimt formål, skal denne dog stå i et rimeligt forhold til det ønskede mål, og dette gælder ikke mindst prøvens afvikling. Det niveau, der kræves, må ikke være højere end det niveau, der objektivt set er nødvendigt for at udøve det pågældende erhverv.

IX. TJENESTEYDELSER

326. Retsgrundlaget for direktiverne om en generel ordning er EF-traktatens artikel 40 [tidligere 49], 47 [tidligere 57], stk. 1, og 55 [tidligere 66]. Direktiverne finder således anvendelse på både lønmodtagere og selvstændige, og i sidstnævnte tilfælde finder direktiverne anvendelse på etablering og udveksling af tjenesteydelser. Direktiverne om en generel ordning indeholder ikke (i modsætning til sektordirektiverne om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser) særlige bestemmelser, der finder anvendelse på tjenesteydelser, og som er forskellige fra de bestemmelser, der gælder for etablering eller udøvelse af lønnet beskæftigelse.
327. I princippet finder direktiv 92/51/EØF både anvendelse på personer, der er etableret eller ønsker at etablere sig i værtslandet med henblik på udøvelse af en erhvervsmæssig virksomhed, og på personer, der samtidig med, at de er etableret i en anden medlemsstat, ønsker at udføre tjenesteydelser i værtslandet.
328. Det skal bemærkes, at spørgsmålet om anvendelse af bestemmelserne vedrørende anerkendelse af eksamensbeviser, når det drejer sig om tjenesteydelser, knytter sig til de to direktiver om en generel ordning og naturligvis ikke kun til direktiv 92/51/EØF. Det er grunden til, at der i dette afsnit refereres til "den generelle ordning" og til "direktiver".
329. Erfaringen viser, at de anerkendelsesordninger, der er fastlagt i direktiverne 89/48/EØF og 92/51/EØF, ikke altid er tilpasset til udførelse af tjenesteydelser, idet der er potentielle problemer med hensyn til bl.a.: kravet til ansøgeren om at indgive ansøgning i behørig form om anerkendelse af eksamensbevis; frist på fire måneder for behandling af ansøgningen; og værtslandets mulighed for at kræve egnethedsprøve, prøvetid eller bevis for yderligere erhvervsmæssige erfaringer... Problemet er navnlig udtalt på turisme- (se ovenfor *erhverv inden for turistsektoren*) og sportsområdet (se ovenfor *sportserhvervene*).
330. Det kan f.eks. i nogle tilfælde forekomme, at prøvetidens længde ikke står i rimeligt forhold til tjenesteydelsens forventede varighed. Egnethedsprøverne afholdes normalt et vist antal gange årligt, og der er således risiko for, at den førstkommende prøve ligger på så sent et tidspunkt, at det forhindrer udførelsen af tjenesteydelsen.
331. En stram anvendelse af den generelle ordning ville f.eks. betyde, at en tysk bordtennislærer, der er med en gruppe unge tre dage i Frankrig, måneder i forvejen skal træffe de nødvendige foranstaltninger for at kunne ledsage sin gruppe ind på fransk område. Tilsvarende skal en gruppe unge italienere, der sammen med deres ridelærer ønsker at krydse grænsen for at tilbringe nogle timer på hesteryg i Østrig, måneder i forvejen forberede deres halvdagstur. I disse tilfælde synes de løsninger,

⁴¹ Jf. Domstolens dom af 28.11.1989, *Groener*, C-379/87, Sml. s. 3987, om udøvelse af lønnet beskæftigelse (lærere). Den bygger dog på interessen i en national kulturpolitik, nemlig bevarelsen af det gæliske sprog.

som den generelle ordning fremkommer med, at være i modstrid med den fri bevægelighed for de pågældende fagfolk.

332. Anerkendelsesordningerne, som er fastsat i direktiverne, og navnlig udligningsforanstaltninger, sådan som de er udformet, kan i praksis udgøre en forhindring for udvekslingen af tjenesteydelser. Derfor mener Kommissionen, at når det drejer sig om tjenesteydelser, skal direktiverne fortolkes under hensyntagen til arten af den pågældende aktivitet og dens midlertidige karakter.
333. Idéen om at anvende en mere fleksibel ordning i forbindelse med tjenesteydelser bygger på EF-Domstolens retspraksis, ifølge hvilken traktatens artikel 49 [tidligere 59] ikke blot kræver afskaffelse af al forskelsbehandling af tjenesteydere på grundlag af nationalitet, men også afskaffelse af enhver restriktion, uanset at den uden forskel gælder for nationale tjenesteydere og tjenesteydere fra andre medlemsstater, når den vil kunne hindre eller på anden måde hæmme de aktiviteter, som udfoldes af en tjenesteyder, der er etableret i en anden medlemsstat, hvor han lovligt yder nogle tilsvarende tjenester.
334. I *Dennemeyer-dommen*⁴² har Domstolen pointeret, at "En medlemsstat kan navnlig ikke betinge levering af tjenesteydelser på det pågældende lands område af, at samtlige betingelser for etablering i landet er opfyldt, idet de bestemmelser i traktaten, som netop skal sikre den frie udveksling af tjenesteydelser, herved ville blive virkningsløse".
335. Hvis indvandrerens er etableret i værtslandet, er han derfor underlagt de anerkendelsesprocedurer, som er fastsat af direktiverne om en generel ordning. Men hvis det drejer sig om udveksling af tjenesteydelser, skal anerkendelsesordningen være mere fleksibel.
336. Et vigtigt spørgsmål er således skillelinjen mellem udveksling af tjenesteydelser og etablering.
337. Ifølge traktaten (artikel 50 [tidligere 60]) betragtes som tjenesteydelser de ydelser, der normalt udføres mod betaling, i det omfang de ikke omfattes af bestemmelserne vedrørende den frie bevægelighed for varer, kapital og personer. Traktatens bestemmelser vedrørende tjenesteydelser er subsidiære i forhold til bestemmelserne i kapitlet om etableringsretten og finder kun anvendelse, hvis bestemmelserne vedrørende etableringsretten ikke finder anvendelse⁴³.
338. Ifølge Domstolen er etableringsbegrebet bredt og indebærer muligheden for, at en EU-statsborger på en stabil og vedvarende måde kan deltage i det økonomiske liv i værtslandet. En virksomhed, som udøves permanent eller i hvert fald uden forudselig tidsbegrænsning, kan ikke være omfattet af bestemmelserne om tjenesteydelser⁴⁴.
339. Med hensyn til en aktivitets midlertidige eller permanente (eller i det mindste stabile og fortsatte) karakter, har Domstolen gjort klart, at den midlertidige karakter "*skal ikke kun bedømmes på grundlag af ydelsens varighed, men også på grundlag af dens*

⁴² Dom af 25.7.91, sag C-76/90, *Dennemeyer*, Sml. I, s. 4007.

⁴³ Dom af 30.11.95, sag C-55/94, *Gebhard*, Sml. I, s. 4165.

⁴⁴ Dom af 5.10.88, sag 196/87, *Steymann*, Sml. s. 6159.

hyppighed, periodiske karakter eller kontinuitet".⁴⁵ Der er ikke fastsat nogen præcise bestemmelser på dette område, og det skal derfor på grundlag af omstændighederne i hvert enkelte tilfælde afgøres, om den pågældende aktivitet, trods dens *a priori* midlertidige karakter, bør betragtes som en etablering eller ej.

340. Der skal også tages højde for tilfælde, hvor leverandøren af tjenesteydelser, selv om denne er etableret i sit hjemland og ikke i værtslandet, alligevel kan være underlagt reglerne om etableringsret. Forslag til afgørelse fra generaladvokat Philippe Léger i samme sag bibringer yderligere referencemateriale. Han skriver i præmis 87: *"Det er følgelig en samlig indicer, som vil gøre det muligt at udsondre tjenesteydelserne fra etableringen"*. Han fortsætter i præmis 88: *"Lokaliseringen af advokatens tyngdepunkt for virksomheden, stedet for hans hovedbopæl, omfanget af hans omsætning i de forskellige medlemsstater, hvor han udøver virksomhed, den tid, han tilbringer i hver enkelt af disse, det sted, hvor han er optaget i advokatfortegnelsen, er indicier, som er tilstrækkelige til at kunne bedømme hans aktivitet i hver enkelt af de pågældende medlemsstater"*. Disse betragtninger gælder selvfølgelig med de nødvendige ændringer for andre erhverv.
341. Man skal også tage højde for de situationer, hvor den berørte person, selv om han er formelt etableret i sit hjemland og ikke i sit værtsland, falder ind under reglerne om etableringsret. I følge retspraksis kan bestemmelserne om tjenesteydelser ikke anvendes til at omgå bestemmelserne om etablering, og det påpeges, at *"en medlemsstat har ret til at træffe foranstaltninger, der skal forhindre, at en tjenesteyder, hvis virksomhed helt eller fortrinsvis er rettet mod denne medlemsstats område, udnytter den i artikel 49 [tidligere 59] garanterede frihed til at unddrage sig de faglige regler, som ville gælde for ham, såfremt han var etableret i denne medlemsstat, idet en sådan situation vil kunne reguleres i henhold til kapitlet om etableringsretten og ikke kapitlet om udveksling af tjenesteydelser"*.
342. Selv om tjenesteyderen således er formelt etableret i en anden medlemsstat, kan hans situation falde ind under bestemmelserne om etableringsretten, hvis hans erhvervsmæssige virksomhed er helt eller fortrinsvis rettet mod værtslandets område.
343. Samtidig fastsættes det i artikel 3 i Kommissionens nylige forslag til et direktiv om visse retlige aspekter af elektronisk handel i det indre marked (KOM(1998) 586 endelig udg. af 18.11.1998 – EFT C 30 af 5.2.1999, ændret den 1.9.1999, KOM(1999) 427; nr. 98/0325), at hver medlemsstat skal påse, at de tjenester i informationsområdet, som leveres af en tjenesteyder, etableret på medlemsstaten områder, er i overensstemmelse med de nationale bestemmelser, og kan ikke begrænse den frie bevægelighed for tjenester fra en anden medlemsstat. I begrundelsen til forslaget fastslås det under overskriften "Behov for en retlig ramme for det indre marked" i afsnittet "Ingen klarhed i de gældende rammer":
344. "Forskellene mellem nogle medlemsstaters lovgivning vedrørende informationsområdets tjenester indebærer, at en medlemsstat uanset princippet om fri bevægelighed og i overensstemmelse med Domstolens retspraksis kan underkaste en tjenesteydelse fra en anden medlemsstat kontrolforanstaltninger eller sin egen nationale lovgivning. I praksis betyder det, at en tjenesteyder, der ønsker at udbyde sine tjenester i hele det indre marked, og som overholder lovgivningen i det land,

⁴⁵ Jf. ovennævnte dom i *Gebhard*-sagen og dom af 12.12.96, sag C-3/95, *Reisebüro Broede*, Sml. I, s. 6511.

hvor han er etableret, tillige skal sørge for, at hans virksomhed er i overensstemmelse med lovgivningerne i de øvrige fjorten medlemsstater.

345. De gældende retlige rammer er præget af stor retsusikkerhed. Der hersker usikkerhed med hensyn til lovligheden af de foranstaltninger, en medlemsstat kan træffe over for tjenester udbudt af en tjenesteyder, der er etableret i en anden medlemsstat (er de berettiget i forhold til princippet om fri bevægelighed for tjenesteydelser eller den afledte EF-ret, som konkretiserer dette princip?). Usikkerheden ligger endvidere i at afgøre, hvilke krav informationssamfundets tjenester skal opfylde (i hvilken udstrækning finder en given lovgivning anvendelse på disse tjenesteydelser?). Den spirende, indbyrdes modstridende retspraksis afspejler denne store retsusikkerhed, hvis negative virkninger forstærkes markant på tværnationalt plan."
346. Endvidere kan man sige, at selv om der er nogle særlige karakteristika ved informationssamfundets tjenester, som f.eks. eventuel usikkerhed om tjenesteyderens etableringssted, gælder mange af disse ræsonnementer også for den samme type tjenesteydelser, og liberale tjenesteydelser, der leveres ved hjælp af fax, telefon, post, eller ved at tjenesteyderen eller tjenestemodtageren passerer grænserne. En stor del af den retlige usikkerhed, der identificeres i forbindelse med forslaget om elektronisk handel, får større betydning i en situation, hvor markeder og teknologier udvikles. Erhvervslivet og de enkelte tjenesteydere og tjenestemodtagere har interesse i at undgå usikkerhed, yderligere procedurer, der overlapper hinanden eller er besværlige, og i at have øget konkurrence og øgede muligheder.
347. Man bør under alle omstændigheder holde sig for øje, at i overensstemmelse med fast retspraksis⁴⁶ kan den frie udveksling af tjenesteydelser kun begrænses, hvis fire betingelser er opfyldt: foranstaltningen skal anvendes uden forskelsbehandling, være begrundet i tvingende almene hensyn, være egnet til at sikre virkeliggørelsen af det formål, den forfølger, og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå formålet. Endvidere må disse almene hensyn ikke allerede være tilgodeset i kraft af de bestemmelser, tjenesteyderen er undergivet i den medlemsstat, hvor han er etableret. Dette er ikke tilfældet, hvis tjenesteyderen ikke er undergivet nogen bestemmelser i det land, hvor han er etableret, af den grund at der ingen regler findes for den pågældende form for virksomhed.
348. Denne retspraksis har endnu ikke fundet anvendelse, idet der også tages hensyn til retspraksis vedrørende lovmæssigheden af krav til faglige kvalifikationer for visse former for virksomhed til gavn for tjenestemodtagere. Dennemeyer-dommen fastslår, at "*hverken karakteren af en tjenesteydelse som den i sagen omhandlede eller følgerne af en forsømmelse fra tjenesteyderens side kan danne grundlag for at forbeholde udførelsen af tjenesteydelsen...*" (præmis 20). Denne sag drejede sig om kontrol med fornyelse af patenter. Af samme grund, nemlig forenkling af aktiviteten, mener Kommissionen ikke, at den generelle ordning vil kunne finde anvendelse på skatterådgivning⁴⁷. Dommen i Dennemeyer-sagen anerkender derimod kravet om faglige kvalifikationer for andre former for virksomhed. Kravet om regler for kvalifikationer etc. i forbindelse med udveksling af tjenesteydelser anerkendes også i Reisebüro-dommen om inddrivelse af fordringer, hvilket i den pågældende medlemsstat er en virksomhed, der kun må udøves af advokater.

⁴⁶ Se navnlig *Reisebüro Broede*-dommen, sag C-3/95, præmis 28.

⁴⁷ Pressemeldelse: IP/96/598 af 4.7.1996.

349. Et andet eksempel er Kommissionens beslutning fra 1996 om at afslutte en overtrædelsesprocedure mod Frankrig for ikke at have gennemført direktiv 92/51 på området for visse former for undervisning inden for sport og fritid herunder skiundervisning. Kommissionen baserer sin beslutning på den kendsgerning, at direktivets bestemmelser f.eks. vedrørende den periode på fire måneder, inden for hvilken de kompetente myndigheder skal have afsluttet behandlingen af en ansøgning om anerkendelse, var for restriktive til at kunne anvendes i forbindelse med midlertidig levering af en tjenesteydelse. Det var derfor nødvendigt at anvende traktatens generelle bestemmelser for at kunne retfærdiggøre en accept af, at der i Frankrig blev indført en lovgivning, der giver de franske myndigheder mulighed for kun at gennemføre egnethedsprøven på udenlandske skiinstruktører, der ønsker at udføre deres tjenesteydelser midlertidigt, i de tilfælde, hvor der er væsentlige forskelle mellem den udenlandske skiinstruktørers kvalifikationer, og de kvalifikationer, som kræves i Frankrig.
350. Af hensyn til retssikkerheden for indvandrerne og de kompetente myndigheder, synes det hensigtsmæssigt at overveje en ændring af direktiverne med det formål at indføre en mekanisme, der gør det nemmere at levere en tjenesteydelse, idet den *fremgangsmåde*, som er fastsat af den generelle ordning, i det mindste gøres mere fleksibel, samtidig med at værtslandet får mulighed for at sikre, at deres lovmæssige krav vedrørende kvalifikationer overholdes.
351. I sektordirektiverne om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser⁴⁸ fastsættes det, at der skal afgives en erklæring til de kompetente myndigheder. Denne erklæring skal i princippet afgives inden udførelsen af tjenesteydelsen, men i hastende tilfælde kan den afgives snarest muligt, efter at tjenesteydelsen er udført.
352. Ikke desto mindre tilrettelægges der med disse direktiver en koordinering af uddannelserne⁴⁹, hvilket ikke er tilfældet for den generelle ordning. Hvordan kan man så sikre, at der kompenseres for en eventuel betydelig mangel i tjenesteyderens uddannelse i forhold til de lovmæssige krav, der stilles i værtslandet? Man kunne forkorte den frist, der er for at behandle en ansøgning – som kunne begrænses til en erklæring vedlagt oplysninger om den modtagne undervisning – til f.eks. en måned, og kun egnethedsprøven skulle bruges som en udligningsforanstaltning, idet længden af prøvetiden ikke er forenelig med kravene til udveksling af tjenesteydelser. Erhvervs erfaring skal selvfølgelig tages i betragtning i forbindelse med en lempelse eller eventuel afskaffelse af udligningsforanstaltningen.
353. Der synes endvidere at være en klar forskel mellem en situation, hvor tjenesteyderen er tydeligt etableret i én medlemsstat og leverer tjenester direkte fra denne medlemsstat, men som fjernsalg ved hjælp af forskellige kommunikationsmidler, til tjenestemodtagere i andre medlemsstater, eller en situation, hvor tjenesteyderen rejser med dem, han leverer sine tjenester til, til en anden medlemsstat for midlertidigt at levere sine tjenester i denne anden medlemsstat, og så den situation, hvor tjenesteyder enten midlertidigt opererer med base i en anden medlemsstat eller flytter til en anden medlemsstat for at levere sine tjenester til tjenestemodtagere i denne medlemsstat, hvor al kontakt mellem dem finder sted. I de første to situationer

⁴⁸ For eksempel artikel 17, stk. 3, i direktiv 93/16 om fremme af den frie bevægelighed for læger (EFT L 165 af 7.7.1999).

⁴⁹ Eller godkendelsen af nye eksamensbevisers overensstemmelse med kvalitative og kvantitative uddannelseskriterier for arkitekter.

har tjenesteyderen og tjenestemodtagerne, og deres indbyrdes relationer, en tydelig og til tider tæt forbindelse til lovgivningen i den medlemsstat, hvorfra tjenesteyderen udøver sin virksomhed. I andre tilfælde kan tjenesteyderen være kontrolleret af en lokal erhvervsudøver, eller tjenestemodtageren kan være blevet informeret om og vil have mulighed for at tage højde for tjenesteyderens status og anderledes kvalifikationer og acceptere tjenesteydelsen på dette grundlag. I disse situationer med forbehold af særlige bestemmelser med hensyn til lokal forsikringsmæssig dækning etc. synes det hensigtsmæssigt, at tjenesteyderen er berettiget til at udøve sin virksomhed i overensstemmelse med den lovgivning, der er gældende i den medlemsstat, hvor han er etableret. I disse situationer skal man overveje, om og i hvilket omfang der for visse typer af erhvervmæssig virksomhed kan stilles forslag om et direktiv, der ville gøre det muligt at levere tjenesteydelser under sit hjemlands faglige titel efter samme retningslinjer som dem, der er gældende for elektronisk handel.

Man kan konkludere, at:

354. i) den generelle ordning ikke anvendes, hvis kravet om kvalifikationer ikke er berettiget.
355. ii) hvis kravet er berettiget, skal der indføres nogle mere fleksible procedurer, og traktaten går forud for direktiverne, indtil disse er blevet forenklet.
- iii) som omhandlet i punkt 350 og 353 overvejes det at ændre direktivet og/eller vedtage et særdirektiv om tjenesteydelser.

X. KONKLUSIONER

356. I betragtning af direktivets nye og komplekse karakter, er det endnu for tidligt at drage omfattende konklusioner om virkemåden på grundlag af de første fem år. Man kan dog allerede nu fastslå følgende: Direktivet har gjort det muligt for mange borgere at udøve erhvervmæssig virksomhed i andre medlemsstater, men det har også vist, at det er nødvendigt at forenkle visse procedurer, og at det administrative samarbejde med fordel kan udbygges.
357. Direktivet synes at være for stift, hvad angår anvendelsen af procedurerne for anerkendelse af kvalifikationer og uddannelser i forbindelse med tjenesteydelser samt proceduren⁵⁰ for en fornyet vurdering af visse uddannelser (ved ændring af bilag C og D). Med hensyn til det sidste punkt, foreslås det, at den eksisterende fremgangsmåde erstattes af en definition, der under visse omstændigheder sidestiller disse uddannelser med et eksamensbevis. For at fremme udvekslingen af tjenesteydelser vil det af hensyn til retssikkerheden være ønskeligt, at der udarbejdes en hensigtsmæssig mekanisme. Det er dog ikke så enkelt, idet en hurtig fremgangsmåde skal kombineres med en kontrol af, at der ingen betydningsfulde mangler er ved en uddannelse. For at skabe debat og uden at gøre krav på at være fyldestgørende foreslår Kommissionen, at man forkorter fristen for behandling af ansøgninger og reducerer antallet af udligningsforanstaltninger. Man kan også stille det mere generelle spørgsmål, om det ikke vil være hensigtsmæssigt for visse former

⁵⁰ Det bør dog under alle omstændigheder ændres for at tilpasse den til Rådets afgørelse om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen.

for erhvervsmæssig virksomhed at udvide antallet af tjenesteydelser, man kan levere under sit hjemlands faglige titel, idet man bruger forslaget til direktiv om elektronisk handel som eksempel.

358. Det administrative samarbejde har muliggjort udarbejdelsen af en adfærdskodeks vedrørende formaliteter. Det er håbet, at det administrative samarbejde mellem medlemsstaterne vil blive yderligere udbygget i overensstemmelse med den meddelelse, der blev vedtaget af Kommissionen den 16.6.1999, med henblik på at fremme og forbedre anvendelsen af princippet om gensidig anerkendelse i det indre marked. I øvrigt indeholder forslaget til det såkaldte Slim-direktiv, som i øjeblikket drøftes i Rådet, foranstaltninger, der skal styrke koordinationsgruppens rolle.

BILAG I

I. MEDLEMSSTATERNES BEMÆRKNINGER

359. Nedenstående bidrag blev i form af skriftlige meddelelser sendt til Kommissionen. Der var stor enighed for så vidt angår to forhold:
360. - forenkling af direktivet;
361. - ændring af systemet vedrørende bilag C og D.
362. Man har modtaget følgende nationale bidrag:

A. Belgien

363. Belgien er især bekymret over, at der ofte gøres brug af fremgangsmåden med ændring af bilag C og D, som er fastsat i artikel 15 i direktiv 92/51/EØF. Ændringerne af disse bilag, herunder ændringer, der er temmelig ubetydelige, gennemføres ved hjælp af direktiver. Det betyder nødvendigvis, at medlemsstaterne skal gennemføre direktiverne i national ret (også selv om det nye direktiv måske er delvis forældet). Belgien mener derfor, at man skal udforske andre fremgangsmåder og finde andre retsmidler for at tage højde for de ændringer i de forskellige erhverv, som meddeles af medlemsstaterne. Systemet i bilag C og D skal forenkles.
364. Belgien påpeger desuden, at det hidtil ikke har gjort brug af de muligheder, som gives med systemet i bilag C og D i direktiv 92/51/EØF. Ingen medlemsstat har således skullet inkorporere en liste med belgiske uddannelser i national ret.

B. Danmark

365. Danmark har ønsket at komme med et større bidrag til rapporten 92/51/EØF. De vigtigste punkter i de danske myndigheders bidrag er følgende:

1) Kompliceret lovgivning

366. I Danmark mener alle de myndigheder, der har været med til at gennemføre det andet direktiv om en generel ordning enten som kompetente myndigheder eller som koordinatore, at teksten er overordentlig kompliceret. Som følge heraf er det til tider vanskeligt for disse kompetente myndigheder at skaffe sig et samlet overblik over de procedurer, der skal følges, og at give korte og præcise informationer til de borgere, der ønsker at påberåbe sig den generelle ordning. Dette gør sig gældende, uanset om det drejer sig om statsborgere i EU eller i EØS, der ønsker at udøve et lovreguleret erhverv i Danmark, eller om danske statsborgere, der vil udøve deres erhverv i et andet EU- eller EØS-land.
367. I Danmark opfatter man teksten som kompliceret navnlig på to punkter:
368. For det første de mange uddannelsesniveauer, deres hierarki, forholdet mellem niveauer og de rettigheder, der er knyttet til hvert af disse niveauer. Til denne kategori af problemer hører ligeledes strukturen og betydningen af bilag C og D - det som kaldes "bro". Endvidere opstår der et særligt problem med hensyn til de uddannelser, der sigtes til i artikel 8 i direktivet. Disse uddannelser synes ikke at

have være taget i betragtning i den undersøgelse, som Kommissionen for nylig har gennemført om de lovregulerede erhverv i medlemsstaterne. For Danmarks vedkommende drejer det sig om en række erhverv navnlig på søfartsområdet.

369. For det andet er systemet vedrørende ændring af bilag C og D unødigt kompliceret. For eksempel har Danmark anmodet om, at fodterapeut og apoteksassistent medtages på listen i bilag C. Behandlingen af denne anmodning, og især en undersøgelse, der blev foretaget af eksperter på området, tog så lang tid, at, da der i 1997 blev truffet en afgørelse - som for øvrigt var negativ - var retsgrundlaget for uddannelse af fodterapeuter allerede blevet ændret (uden at der var taget hensyn til dette i Kommissionens afgørelse), og der var ikke længere grund til at få medtaget dette erhverv på listen i bilag C.
370. Danmark mener derfor, at man med fordel kunne forenkle lovgivningen ved at lave en enkel og klar beskrivelse af det hierarkiske forhold mellem uddannelsesniveauerne og - hvis det stadig er nødvendigt - broen. De danske myndigheder foreslår også, at de to direktiver "fusioneres", således at der skabes ét hierarkisk system, og man undgår en gentagelse af fælles bestemmelser.

2) Målet med den generelle ordning

371. Dette er et andet problem, som Danmark mener, bør diskuteres. Danmark har det synspunkt, at disse bestemmelser skal garantere arbejdskraftens frie bevægelighed, etableringsretten og den frie udveksling af tjenesteydelser, og at der derfor bør lægges vægt på udøvelsen af erhvervet. Dette omfatter i praksis på den ene side national lovgivning og rimeligheden af de fastsatte krav, som naturligvis skal være i overensstemmelse med fællesskabsrettens generelle principper om ikke-diskrimination, proportionalitet, og på den anden side ansøgerens faglige kvalifikationer, som omfatter både uddannelse og erhvervs erfaring.
372. I koordinationsgruppen kommer denne problemstilling især til udtryk i de emner, der diskuteres, eller som der bedes om oplysninger om, som f.eks. den løbende information om Socrates-programmet og andre uddannelsesprogrammer (i snæver forstand), såvel som i præsentationen af forskellige uddannelser og uddannelsesinstitutioner, som f.eks. det europæiske certifikat for psykoterapeuter. Danmark mener, at sådanne emner, som specifikt angår de enkelte erhverv, med fordel kunne undersøges inden for rammerne af NARIC-gruppen. Hvis NARIC-systemet blev anvendt i overensstemmelse med retningslinjerne i direktiverne om den generelle ordning, ville det netop kunne spille rollen som ekspert i uddannelsesspørgsmål med koordinatoren som den generelle ekspert med hensyn til uddannelse og de kompetente myndigheder som eksperter på de forskellige faglige områder.
373. Et konkret tilfælde, som Danmark gerne vil fremhæve, er de vanskeligheder, som danske skiinstruktører i øjeblikket slås med i Alperne. I denne sag synes der at være lagt for meget vægt på uddannelsesspørgsmålet og for lidt på de faglige aspekter.

3) Særlige bemærkninger

a) Frankrig: sportsinstruktører

374. Kommissionen har godkendt Frankrigs anmodning om undtagelse i henhold til artikel 14 i direktiv 92/51/EØF for instruktører inden for visse sportsgrene. Frankrig

har således fået Kommissionens tilladelse til at gennemføre en egnethedsprøve for ansøgere, der ønsker at få deres uddannelse som sportsinstruktør anerkendt for at etablere sig i Frankrig, hvis denne uddannelse er meget forskellige fra den, der kræves i Frankrig.

375. Kommissionens beslutning vedrører imidlertid kun etablering, idet sportsinstruktørers udførelse af tjenesteydelser er fastlagt ved dekret nr. 96-1011 af 25. november 1996. Eftersom dette dekret ligeledes foreskriver en egnethedsprøve, kan man således konstatere, at når det gælder udveksling af tjenesteydelser, finder det grundlæggende princip om ansøgerens ret til frit at vælge mellem en egnethedsprøve og en prøvetid ikke anvendelse. Af den grund ønsker Danmark at gøre opmærksom på, at Frankrig både med hensyn til etablering og udveksling af tjenesteydelser kræver, at ansøgeren gennemgår en egnethedsprøve. Det skal også bemærkes, at man kun kan stille krav om egnethedsprøve, hvis der er væsentlige forskelle mellem ansøgerens kvalifikationer og de kvalifikationer, der kræves i værtslandet.
376. Det fundamentale her er således ansøgerens samlede kvalifikationer og ikke uddannelsens indhold. Som følge heraf er det den enkelte ansøgers kvalifikationer på tidspunktet for indgivelsen af ansøgningen, som skal tages i betragtning, når man skal vurdere, om ansøgeren skal gennemgå en egnethedsprøve. Det bør ikke være muligt at kræve, at alle kandidater fra et eller flere lande skal gennemgå en egnethedsprøve - uden på forhånd at have vurderet de enkelte kandidaters kvalifikationer.
377. Ifølge Danmark har de franske bestemmelser afstedkommet betydelige problemer for udenlandske skiinstruktører, som ønsker at udøve deres erhverv i Frankrig på grundlag af udveksling af tjenesteydelser. Alle danske skiinstruktører, der har indgivet en ansøgning i Frankrig, har skullet gennemgå en egnethedsprøve - og det uanset de kvalifikationer, som de har erhvervet i forbindelse med deres uddannelse som skiinstruktører.
378. Med hensyn til indholdet af egnethedsprøven fremgår det af Kommissionens beslutning af 9. januar 1997, at nationale foranstaltninger, der kan hæmme udøvelsen af de ved traktaten sikrede grundlæggende rettigheder og gøre udøvelsen heraf mindre tillokkende, skal anvendes uden forskelsbehandling, de skal være begrundet i tvingende samfundsmæssige hensyn, de skal være egnede til at sikre virkeliggørelsen af det mål, de forfølger, og de må ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå formålet.
379. Danmark erkender, at udøvelsen af erhvervet som skiinstruktør indebærer sikkerhedsrisici, hvilket berettiger, at man sikrer, at ansøgeren opfylder de nødvendige betingelser for at kunne give en tilfredsstillende og sikkerhedsmæssig forsvarlig undervisning. I forlængelse af dette medgiver Danmark også, at man ved vurderingen af en ansøger skal tage hensyn til vedkommendes kvalifikationer, når det gælder lavinerisiko, eftersøgning af savnede personer, kendskab til fransk etc.
380. Danmark mener, at erfaringen har vist, at der er stor risiko for, at undtagelsesordninger, hvis de gennemføres, går ud over det, som er nødvendigt for at nå det ønskede mål.

381. Danmark ønsker derfor at gøre opmærksom på, at undtagelsesordninger så vidt muligt bør undgås for at sikre, at de generelle principper om gensidig anerkendelse også finder anvendelse inden for sportserhvervene. Dette betyder, at værtslandet fra starten af skal anerkende de rent tekniske kvalifikationer, som en ansøger, der er uddannet i en anden medlemsstat, forelægger, og derfor skal afholde sig fra at efterprøve disse tekniske kvalifikationer.

b) Østrig: skiinstruktører og bjergførere

382. I en note af 15. juli 1998 anmodede Østrig om en undtagelse i henhold til artikel 14 i direktiv 92/51/EØF. Med denne anmodning ønskede Østrig at få Kommissionens tilladelse til at fravige princippet om ansøgerens mulighed for frit at vælge mellem egnethedsprøve og prøvetid for erhvervene som skiinstruktør og bjergfører, hvis der er væsentlige forskelle mellem ansøgerens kvalifikationer og de kvalifikationer, som kræves af værtslandet.

383. Danmark gjorde hurtigt gældende, at det ikke kunne støtte Østrigs anmodning om en undtagelse fra direktivet. Faktisk mener Danmark, at det forhold, at flere og flere alpine lande anmoder om undtagelser, kan være et tegn på en uheldig udvikling, der til slut vil fratage skiinstruktører fra ikke-alpine lande muligheden for at udøve deres erhverv i Alperne.

384. Ifølge Danmark skal Kommissionen derfor afstå fra at anerkende en ny anmodning om undtagelse i henhold til artikel 14, indtil den franske undtagelse er blevet evalueret.

c) Sportserhverv

385. Kommissionen har bemærket betydelige forskelle mellem medlemsstaterne med hensyn til rammerne for udøvelse af sportserhverv. I visse medlemsstater skal disse erhverv være anerkendt af staten, mens andre medlemsstater overlader det til forskellige organisationer at uddanne og anerkende sportsinstruktører.

386. Efter Danmarks mening bør denne situation ikke føre til, at man ikke kan anvende de generelle principper om gensidig anerkendelse på disse erhverv - og principperne skal også kunne anvendes uden på forhånd at kræve en nøje undersøgelse af hver uddannelse.

387. Ved at acceptere så detaljerede sammenligninger fraviger man i realiteten bestemmelserne om gensidig anerkendelse af kvalifikationer, og det vil i yderste konsekvens føre til, at Kommissionen vil være forpligtet til forslå en reel harmonisering af uddannelserne, hvilket Danmark er absolut modstander af. Danmark mener ikke, at der er nogen grund til at fravige princippet om gensidig anerkendelse mellem medlemsstaterne, fordi der er problemer med sportsinstruktørers faglige kvalifikationer (for eksempel skiinstruktørers).

C. Nederlandene

388. Nederlandene angiver i kommentarerne, at man mener, at et af de vigtigste formål med direktiverne om den generelle ordning, nemlig gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, ofte er blevet opfyldt i Nederlandene. Eksamensbeviser for søfartserhvervene (kvalifikationsbeviser) fra andre EU-lande behandles på samme måde som nederlandske eksamensbeviser, hvilket betyder, at de automatisk

anerkendes. Dette indebærer, at der næsten ikke er modtaget anmodninger i henhold til direktiverne, og at der ikke findes nogen registrering af EU-borgere, der arbejder på nederlandske skibe.

Den nederlandske koordinator vil gerne vide, om der kan konstateres nogle tendenser i de andre lande, enten i form af mere pragmatisk?? fremgangsmåde eller i den daglige anvendelse af den generelle ordning, hvilket senere kan føre til en ophævelse af lovreguleringen for nogle af de lovregulerede erhverv. Hvis der er en sådan tendens i de andre medlemsstater, kunne det være interessant at finde ud af, om disse ændringer har ført til den ønskede lempelse af reglerne og/eller om de har medført (eller måske vil medføre) ophævelsen af lovreguleringen for nogle erhverv.

D. Østrig

389. I Østrig er mange erhverv omfattet af direktiv 92/51/CEE, og anvendelsen af dette direktiv volder ingen særlige problemer.

390. Østrig beklager dog, at der har været vanskeligheder forbundet med anerkendelse af visse østrigske eksamensbeviser. Myndighederne i værtslandene gør tilsyneladende undertiden på et tvivlsomt grundlag gældende, at der eksisterer væsentlige forskelle. Bilaterale diskussioner med myndighederne i de pågældende lande skal føre til en løsning af disse problemer.

391. For at sikre, at den generelle ordning virker bedst muligt, opfordrer Østrig til en forbedring af mekanismen med en bro mellem de eksamensbeviser, der er omfattet af de to direktiver om en generel ordning, og navnlig en ændring af artikel 3, litra b), i direktiv 92/51/EØF.

E. Portugal

392. Portugal har gennemført direktiv 92/51/EØF ved hjælp af lovdekret 242/96 af 18. december 1996. I Portugal er ca. fyre lovregulerede erhverv omfattet af dette dekret. Fem kompetente myndigheder fra fire forskellige ministerier er ansvarlige for de pågældende erhverv. For at kunne udøve størstedelen af disse erhverv, kræves det, at man har et certifikat eller kursusbevis som defineret i direktiv 92/51/EØF. Sundhedssektoren udgør en undtagelse med uddannelser på "eksamensbevisniveau" som defineret i direktivet.

393. Langt de fleste ansøgere har ikke vanskeligheder med at blive anerkendt og pålægges derfor ikke udligningsforanstaltninger. Et problem, der er værd at fremhæve, er, at de kompetente myndigheder stadig befinder sig i "indkøringsfasen" med hensyn til gennemførelsen af direktivet. Dette kan føre til vanskeligheder ved tilrettelæggelsen af anerkendelsesprocedurerne og udligningsforanstaltningerne. Endvidere er sektoren af lovregulerede erhverv i stadig udvikling. Det er derfor nødvendigt med en regelmæssig ajourføring af de lovregulerede erhverv i Portugal, så meget desto mere som gennemførelsen af "SNCP" (National System of Professional Certification), betyder, at nye faglige profiler bliver certificeret eller lovreguleret.

F. Det Forenede Kongerige

394. Det Forenede Kongerige har anført følgende:

395. Dette er et komplekst og uensartet direktiv, hvis gennemførelse har taget lang tid, og derfor er medlemsstaterne først nu ved at have fået greb om det.
396. Der er forskel på erhverv fra en medlemsstat til en anden med hensyn til niveau, adgangsbetingelser, aktivitetsområder, definition osv. Idéen om, at erhvervene er ens overalt, ligger til grund for "den generelle ordning", hvilket betyder, at indvandreres forventninger med hensyn til få anerkendt deres eksamensbevis for at få adgang til et erhverv, der ikke er identisk, ikke er lovreguleret eller ikke findes i en anden medlemsstat, ikke altid kan indfries.
397. Som konsekvens heraf kan manglende overensstemmelse mellem erhverv resultere i et behov for udligningsforanstaltninger. I de fleste tilfælde er indvandrere klar over dette behov og er mere end villige til at medvirke til, at væsentlige forskelle udlignes.
398. Begrebet væsentlige forskelle har affødt mange problemer. At definere, hvad der er væsentligt, og hvad der ikke er, er langt fra så ligetil (jævnfør erhverv på sundhedsområdet samt skiinstruktører). "Broen" mellem eksamensbeviser for post-gymnasiale uddannelser af tre års og dem for post-gymnasiale uddannelser af to års varighed er til tider vanskelig at anvende (f.eks. erhverv på sundhedsområdet). Det afgørende problem består i, at et ekstra studieår gør det muligt at gå mere i dybden med stoffet, og at erhvervene på sundhedsområdet i Det Forenede Kongerige er opbygget på en sådan måde, at denne mere dybtgående viden er en forudsætning for en sikker udøvelse af det pågældende erhverv.

G. Finland

399. I Finland er de lovregulerede erhverv, der er omfattet af direktiv 92/51/EØF, først og fremmest at finde på sundhedsområdet og inden for redningstjenesterne. I den offentlige sektor er det i kommunerne, man kan finde situationer, der er omfattet af direktiv 92/51/EØF.
400. De kompetente myndigheder i Finland har generelt fundet det meget svært at anvende direktivet. Dette skyldes navnlig de mange forskellige nationale strukturer med hensyn til uddannelser og erhverv. Den enkelte borger har svært ved både at læse og anvende direktivet.
401. Finland er af den opfattelse, at systemet som helhed kan forbedres, hvis man ændrer systemet med bilag og forenkler fremgangsmåden for anerkendelse af eksamensbeviser.
402. De finske myndigheder prioriterer afskaffelse af systemet med bilag højst. Faktisk gør de hyppige interne ændringer af lovgivningen i medlemsstaterne det nødvendigt med lige så mange ændringer af bilagene. Dette påfører Kommissionen og medlemsstaterne en stor arbejdsbyrde. Derfor mener Finland, at systemet med bilag bør erstattes af bestemmelser, der ikke nødvendiggør konstante ændringer.

H. Liechtenstein

403. Liechtenstein har ingen særlig problemer, når det gælder anvendelsen af direktiv 92/51/EØF. Medlemsstaternes (navnlig de lokale myndigheders) kendskab til EFTA-landenes status og til de eksamensbeviser, der udstedes i EFTA-landene, kan dog forbedres.

I. Tyskland

404. I Tyskland er der flere erhverv, der hører ind under direktiv 92/51/EØF. For så vidt angår gennemførelsen af direktivet har der ikke været større problemer, bortset fra problemerne i forbindelse med lærere. Disse problemer kan i det store og hele løses med tiden.
405. Kommissionens forklaringer om anerkendelse af lærernes eksamensbeviser i tilfælde, hvor invandrerer er i besiddelse af et eksamensbevis i henhold til direktiv 92/51/EØF, og medlemsstaten kræver et eksamensbevis i henhold til direktiv 89/48/EØF, er ikke særligt gennemskuelige: på den ene side forklares "bromekanismen" fra direktiv 92/51 til direktiv 89/48 vedrørende begrænsninger med hensyn til direktivets tekst (punkt 201 og 202); på den anden side henvises der i punkt 203 til specifikke tilfælde, som er uklare.

For så vidt angår læreruddannelsen i Tyskland, anføres det, at varigheden af den post-gymnasiale uddannelse er over fire år, hvilket udelukker anvendelse af "bromekanismen" i artikel 3, sidste afsnit, i direktiv 92/51/EØF.

BILAG II

Meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet "Princippet om gensidig anerkendelse i forbindelse med overvågningen af handlingsplanen for det indre marked" (KOM(1999) 299 endelig udg. - EFT). Citater fra denne meddelelse:

406.

"Princippet om gensidig anvendelse stemmer fuldstændig overens med filosofien om det indre marked, hvor det normalt er reglerne i oprindelsesmedlemsstaten, der gælder. Den gensidige anerkendelse spiller ligeledes en aktiv rolle med hensyn til subsidiaritetsprincippet, fordi man således undgår en systematisk indførelse af detaljerede regler på EU-niveau, og hermed respekterer de lokale, regionale og nationale traditioner samt sikrer et stort udbud af forskelligartede varer og tjenester på de enkelte markeder. Princippet om gensidig anerkendelse er således et pragmatisk og effektivt middel til at opnå økonomisk integration." [side 2]

407. Med hensyn til de lovregulerede erhverv er det i højere grad enkeltpersoner end virksomheder, der støder på problemer i forbindelse med princippet om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser. Selv om en række indikatorer viser, at princippet om gensidig anerkendelse har spillet en positiv rolle på dette område, er der fortsat et stort antal individuelle klager, hvilket også fremgår af rapporten fra Citizens Signpost Service, der blev udarbejdet for Kommissionen i februar 1999. Problemerne skyldes hovedsagelig, at de enkelte uddannelser vurderes individuelt. [side 4]

408. Det fremgår af Kommissionens analyse, at det er vigtigt at forbedre og styrke det kendskab, som de erhvervsdrivende og de kompetente myndigheder i medlemsstaterne har til princippet om gensidig anerkendelse. [side 4]

FORESLÅEDE FORANSTALTNINGER

Pålidelig kontrol med anvendelsen af princippet om gensidig anerkendelse

409. For at kunne vurdere eventuelle fremskridt i anvendelsen af princippet om gensidig anerkendelse og for at opnå et statistisk materiale, der er både pålideligt og mere fyldestgørende end i øjeblikket, vil Kommissionen hvert andet år udarbejde en **evalueringsrapport** til Rådet og Europa-Parlamentet

Aktioner rettet mod borgerne og erhvervslivet

Aktioner, der skal iværksættes af Kommissionen

410. Kommissionen har forpligtet sig til at fremme dialogen med borgerne og erhvervslivet, og der er blevet iværksat talrige initiativer på dette område: Arbejdet i forbindelse med handlingsplanen for det indre marked af juni 1997 har medført oprettelsen af "kontaktpunkter" i hver medlemsstat, dialogen med borgerne og erhvervslivet blev iværksat i juni 1998 og et websted for virksomheder blev åbnet i starten af 1999.

Informationerne og de økonomiske analyser skal forbedres

411. Kommissionen påpeger, at det kræver en stor praktisk indsats for at få princippet om gensidig anerkendelse til at fungere, og det er bl.a. nødvendigt at investere i en bedre **information**. [side 6]

Det skal gøres nemmere at løse eventuelle problemer

412. Kommissionens rapport om anvendelsen af princippet om gensidig anerkendelse, der skal udkomme hvert andet år, vil give mulighed for en mere præcis vurdering af, om der er behov for et nyt harmoniseringsinitiativ eller for supplerende harmonisering på visse bestemte områder i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet. Der skal harmoniseres, når det er nødvendigt, f.eks. på områder, hvor man forgæves har forsøgt at anvende princippet om gensidig anerkendelse, samt i de tilfælde, hvor der opnås en merværdi på EU-plan.[side 7]

Aktioner, der skal iværksættes af medlemsstaterne

413. Det er først og fremmest **medlemsstaterne**, der er ansvarlige for anvendelsen af dette princip, og Kommissionen håber, at der vil kunne etableres et partnerskab mellem medlemsstaterne og Kommissionen for at få princippet om gensidig anerkendelse til at fungere optimalt.
414. Medlemsstaterne skal fremover opfordre til **en mere systematisk anvendelse af de kontaktpunkter**, der er blevet etableret for alle de forskellige områder i det indre marked i forbindelse med gennemførelsen af handlingsplanen af 1997 og beslutning nr. 3052/9514. De nationale koordinatore, der er blevet oprettet for de lovregulerede erhverv i henhold til direktiverne om den generelle ordning, og som har samme opgave som kontaktpunkterne i det indre marked, skal i fremtiden spille en endnu større rolle. ..." [side 9]

Udfærdiget i Bruxelles, den .

*På Rådets vegne
Formand*