DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

4. december 2008 *

I sag C-151/07,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Symvoulio tis Epikrateias (Grækenland) ved afgørelse af 13. marts 2007, indgået til Domstolen den 19. marts 2007, i sagen:

Theologos-Grigorios Chatzithanasis

mod

Ypourgos Ygeias kai Koinonikis Allilengyis,

Organismos Epangelmatikis Ekpaidefsis kai Katartisis (OEEK),

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C.W.A. Timmermans, og dommerne J.-C. Bonichot, K. Schiemann (refererende dommer), J. Makarczyk og P. Kūris,

* Processprog: græsk.

generaladvokat: Y. Bot
justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 10. januar 2008,

efter at der er afgivet indlæg af:

— den græske regering ved E. Skandalou, som befuldmægtiget

— den østrigske regering ved C. Pesendorfer, som befuldmægtiget

— den slovakiske regering ved J. Čorba, som befuldmægtiget

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved G. Zavvos og H. Støvlbæk, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 1, litra a), artikel 3 og 4 i Rådets direktiv 92/51/EØF af 18. juni 1992 om anden generelle ordning for anerkendelse af erhvervsuddannelser til supplering af direktiv 89/48/EØF (EFT L 209, s. 25), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/19/EF af 14. maj 2001 (EFT L 206, s. 1, herefter »direktiv 92/51«). Anmodningen vedrører spørgsmålet, om disse bestemmelser kan påberåbes med henblik på at opnå anerkendelse fra en medlemsstat af eksamensbeviser, som er tildelt efter afslutningen af studier, der er gennemført på dens område, af den anden medlemsstats myndigheder.

2 Anmodningen er blevet fremsat i forbindelse med en sag, der føres af Theologos-Grigorios Chatzithanasis mod Ypourgos Ygeias kai Koinonikis Allilengyis (sundheds- og socialministeren, tidligere »minister for sundhed, forsorg og social sikring«) og Organismos Epangelmatikis Ekpaidevsis kai Katartisis (organisationen for erhvervsuddannelse, herefter »OEEK«), vedrørende Symvoulio Epangelmatikis Anagnorisis Titlon Ekpaidefsis kai Katartisis' (rådet for faglig anerkendelse af kvalifikationsbeviser for videregående uddannelser, herefter »Seatek«) afslag på Theologos Grigorios Chatzithanasis' ansøgning om at opnå autorisation til udøvelse af optikererhvervet i Grækenland.

3 Theologos-Grigorios Chatzithanasis henviste ved indgivelsen af ansøgningen til et eksamensbevis som optiker udstedt af det regionale studiecenter for optik og optometri i Vinci (Italien), der ligeledes er genstand for dommen af dags dato i sagen Kommissionen mod Grækenland (sag C-84/07). Det væsentlige spørgsmål i denne sag er desuden analogt med det spørgsmål, der er blevet rejst vedrørende Rådets direktiv 89/48/EØF af 21. december 1988 om indførelse af en generel ordning for gensidig anerkendelse af eksamensbeviser for erhvervskompetencegivende videregående uddannelser af mindst tre års varighed (EFT 1989 L 19, s. 16), som ændret ved

direktiv 2001/19 (herefter »direktiv 89/48«), i den sag, der gav anledning til dom af 23. oktober 2008, sag C-274/05, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 7969.

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

4 Direktiv 92/51 indfører en generel ordning for anerkendelse af erhvervsuddannelser, der omfatter de uddannelsesniveauer, der ikke var omfattet af den oprindelige generelle ordning, der blev indført ved direktiv 89/48, hvis anvendelsesområde er begrænset til videregående uddannelser. Direktiv 92/51 omfatter de kvalifikationer, der opnås ved en uddannelse af fra et til tre års varighed, og direktiv 89/48 omfatter de kvalifikationer, der opnås ved en uddannelse på tre år eller mere.

5 Ifølge femte betragtning til direktiv 92/51 er denne supplerende generelle ordning baseret på de samme principper og indeholder med de nødvendige ændringer de samme regler som den oprindelige generelle ordning.

6 Artikel 1, litra a), i direktiv 92/51 bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

a) »*eksamensbevis*«: ethvert uddannelsesbevis eller flere sådanne beviser under ét,

— som er udstedt af en kompetent myndighed i en medlemsstat, der er udpeget i overensstemmelse med denne stats love eller administrative bestemmelser

— hvoraf det fremgår, at indehaveren med positivt resultat har gennemgået:

i) enten en post-gymasial uddannelse, dog bortset fra den, der er nævnt i artikel 1, litra a), andet led, i direktiv 89/48/EØF, af mindst et års varighed eller af tilsvarende varighed på deltid, hvortil et af adgangskravene som den generelle regel er gennemførelse af det uddannelsesforløb på sekundærtrinnet, der er adgangsgivende til universiteter og højere læreanstalter, samt den erhvervsmæssige uddannelse, der eventuelt kræves ud over denne post-gymnasiale uddannelse

ii) eller en af de uddannelser, der er anført i bilag C, og

— hvoraf det fremgår, at indehaveren besidder de erhvervsmæssige kvalifikationer, der er påkrævet for at få adgang til et lovreguleret erhverv i den pågældende medlemsstat eller til at udøve det,

såfremt den uddannelse, som dette bevis er udstedt for, overvejende har fundet sted i Fællesskabet eller uden for Fællesskabet på en uddannelsesinstitution, hvor der gives undervisning i overensstemmelse med en medlemsstats love og administrative bestemmelser, eller såfremt indehaveren har en erhvervserfaring af tre års varighed attesteret af den medlemsstat, som har anerkendt et uddannelsesbevis udstedt i et tredjeland.

Ethvert uddannelsesbevis eller flere sådanne beviser under ét, som er udstedt af en kompetent myndighed i en medlemsstat, sidestilles med et eksamensbevis som defineret i første afsnit, såfremt der er tale om beviser for en uddannelse, der har fundet sted i Fællesskabet, og i denne medlemsstat anerkendes af en kompetent myndighed som værende på tilsvarende niveau, og såfremt der i den pågældende medlemsstat til disse beviser er knyttet de samme rettigheder vedrørende adgang til og udøvelse af et lovreguleret erhverv.«

7 I punkt 1 i bilag C til direktiv 92/51 med overskriften »De paramedicinske og socialpædagogiske uddannelser« er der — på listen over uddannelser med særlig struktur, der er omhandlet i dette direktivs artikel 1, litra a), stk. 1, andet led, nr. ii) — i andet led i rubrikken, der vedrører Den Italienske Republik, anført optikeruddannelsen (»ottico«).

8 Artikel 2, stk.1, i direktiv 92/51 bestemmer:

»Dette direktiv gælder for enhver EF-statsborger, der ønsker at udøve et lovreguleret erhverv som selvstændig eller lønmodtager i et værtsland.«

9 Artikel 3 i direktiv 92/51 indeholder en generel bestemmelse om anerkendelse af eksamensbeviser udstedt af de andre medlemsstaters kompetente myndigheder. Den bestemmer, at når en værtsmedlemsstat regulerer adgangen til et bestemt erhverv, kan denne medlemsstat ikke under henvisning til manglende kvalifikationer nægte en statsborger i en medlemsstat adgang til dette erhverv, og navnlig ikke såfremt ansøgeren er i besiddelse af et eksamensbevis, som i en anden medlemsstat er foreskrevet som betingelse for adgang til at optage eller udøve det samme erhverv på dens område.

10 Artikel 4 i direktiv 92/51 tager hensyn til den omstændighed, at der kan være væsentlige forskelle mellem de uddannelser, der er påkrævet i de forskellige medlemsstater med henblik på adgang til samme lovregulerede erhverv. Bestemmelsen gør det muligt for værtsmedlemsstaten at kræve af ansøgeren, at han beviser, at han har erhvervserfaring af en vis varighed, eller at han lader sig underkaste visse »udligningsforanstaltninger«, dvs. at han gennemgår en prøvetid eller består en egnethedsprøve, såfremt der er væsentlige forskelle på varigheden og indholdet af den uddannelse, som ansøgeren har fremlagt bevis for, og den, der sædvanligvis kræves i værtsmedlemsstaten.

Nationale bestemmelser

11 Den Hellenske Republik forbeholder i henhold til artikel 16 i sin forfatning udbud af universitetsuddannelser og andre videregående uddannelser for offentlige uddannelsesinstitutioner.

12 Ifølge Symvoulio tis Epikrateias (den højeste græske forvaltningsdomstol) indebærer denne bestemmelse imidlertid ikke, at det udelukkende er staten, som skal forestå undervisningen. Selv om forfatningen ikke foreskriver nogen individuel ret for borgerne til at oprette erhvervsuddannelsesinstitutioner, forbyder den dem heller ikke at oprette erhvervsuddannelsesinstitutioner. I henhold til forfatningen tilkommer det således lovgiver at afgøre, om det skal være muligt for borgerne at oprette sådanne uddannelsesinstitutioner, eftersom det er lovgiver, der kan tillade eller forbyde oprettelsen af sådanne institutioner.

13 Der findes også privatretlige »frie studiecentre« (»Ergastiria Eleftheron Spoudon«), hvis oprettelse og drift er reguleret ved lovdekret nr. 9/1935 af 9. oktober 1935, som ændrer og supplerer bestemmelserne vedrørende erhvervsuddannelse (FEK A' 1451), og ved lov nr. 1966/1991, der bl.a. indeholder bestemmelser om overflyttelse af studerende ved højere læreanstalter (AEI) og elever på videregående tekniske skoler (TEI) (FEK A' 147 af 26.9.1991). Disse organer er i henhold til græsk ret ikke læreanstalter, og de giver ikke mulighed for at tage nogen som helst form for anerkendt erhvervsuddannelse. De giver de studerende mulighed for at gennemføre uddannelser, som de opnår et eksamensbevis for, der ikke har nogen officiel værdi.

14 I Grækenland er optikererhvervet lovreguleret. For at kunne udøve dette erhverv kræves der i henhold til bestemmelserne i præsidentdekret nr. 83/1989 om faglige rettigheder, som tilkommer kandidater fra afdelingerne for […] e) optik blandt de uddannelser på sundheds- og socialforsorgsområdet, der udbydes ved de tekniske skoler (TEI) (FEK A' 37 af 7.2.1989), og i henhold til bestemmelserne i lov nr. 971/1979 om udøvelse af erhvervet som optiker og om forretninger for optiske artikler (FEK A' 223 af 22.9.1979), et eksamensbevis fra »optiker«-linjen ved en teknisk læreanstalt, dvs. et eksamensbevis som defineret i direktiv 89/48.

15 Formålet med præsidentdekret nr. 231/1998 om den anden generelle ordning for anerkendelse af erhvervsuddannelser (FEK A' 178 af 29.7.1998) er at gennemføre direktiv 92/51 i den græske retsorden.

16 Den myndighed, der er kompetent til at modtage ansøgninger fra de pågældende og vedtage beslutninger om anerkendelse af en erhvervsuddannelse, er i henhold til artikel 13 i dette præsidentdekret den minister, som materielt set er kompetent til at udstede tilladelser til udøvelse af et lovreguleret erhverv.

17 Præsidentdekretets artikel 14, stk. 1, indeholder bestemmelser om oprettelsen af Seatek under OEEK. Seatek er ansvarlig for gennemgangen af alle ansøgninger på grundlag af en udtalelse fra den minister, der materielt set er kompetent, og skal ved beslutning rettet til denne minister afgøre, om betingelserne for, at den omhandlede uddannelse kan anerkendes som fagligt ligeværdig, er opfyldt. Inden for rammerne af udstedelse af tilladelsen til at udøve et lovreguleret erhverv er den kompetente minister bundet af denne afgørelse.

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

18 Theologos-Grigorios Chatzithanasis gennemførte i de akademiske år 1997/1998 og 1998/1999 et toårigt optikerstudium, som førte frem til, at det regionale studiecenter for optik og optometri i Vinci udstedte et eksamensbevis. Dette eksamensbevis berettigede ham til at udøve optikererhvervet i Italien.

19 I det akademiske år 1999/200 gennemførte Theologos-Grigorios Chatzithanasis desuden et etårigt studium i optometri, som han også opnåede eksamensbevis for fra samme uddannelsesinstitution.

20 Theologos-Grigorios Chatzithanasis gennemførte ikke disse studier ved det regionale studiecenter for optik og optometri i Vinci (i Italien), men derimod i Grækenland ved det frie studiecenter Optometriki AE, i Metamorfosi.

21 Han gennemførte imidlertid et uddybende studieforløb af 300 timers varighed ved den italienske uddannelsesinstitution og deltog i eksamenerne for at opnå autorisation til udøvelse af optikererhvervet.

22 Theologos-Grigorios Chatzithanasis udøvede ikke erhverv som optiker i Italien. Eftersom han ønskede at udøve dette erhverv i Grækenland, indgav han den 22. februar 2002 en ansøgning til sundheds- og socialministeriet om, at hans italienske optikereksamensbevis blev anerkendt som ligeværdigt.

23 Ministeriet fremkom med en udtalelse, hvormed man imødekom Theologos- Grigorios Chatzithanasis' ansøgning med forbehold for visse udligningsforanstaltninger begrundet i de væsentlige forskellige mellem optikeruddannelsen i Grækenland og i Italien. Ministeriet fremsendte sin rapport til OEEK sammen med Theologos-Grigorios Chatzithanasis' ansøgningsmappe.

24 Seatek, som henhører under OEEK, afslog ved afgørelse nr. 16 af 23. april 2003 Theologos-Grigorios Chatzithanasis' anmodning med henvisning til den omstændighed, at det af ham påberåbte eksamensbevis var blevet udstedt efter studier, som hovedsageligt blev gennemført ved et frit studiecenter i Grækenland, der i henhold til græsk ret ikke er anerkendt som uddannelsesinstitution.

25 Theologos-Grigorios Chatzithanasis har i en sag anlagt den 5. februar 2004 ved Symvoulio tis Epikrateias nedlagt påstand om annullation af Seateks afgørelse.

26 Flertallet af dommerne ved Symvoulio tis Epikrateias er af den opfattelse, at betingelserne for anerkendelse af eksamensbeviser i direktiv 92/51 er opfyldt i den foreliggende sag, og at Seateks beslutning om at afslå Theologos-Grigorios Chatzithanasis' ansøgning var ubegrundet, henset til kravet om gennemførelse af udligningsforanstaltninger.

27 Ifølge et mindretal af dommere er det imidlertid tvivlsomt, hvordan spørgsmålet, om Theologos-Grigorios Chatzithanasis' eksamensbevis kan anses for et »eksamensbevis« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 1, litra a), i direktiv 92/51, skal besvares. Disse dommere mener desuden ikke, at Den Hellenske Republik er forpligtet til at anerkende de eksamensbeviser, som er udstedt efter studier, som er gennemført ved et frit studiecenter, som ikke er offentligt anerkendt, henset til, at undervisningsindholdet og opbygningen af uddannelsessystemerne samt tilrettelæggelsen af undervisningen på erhvervsuddannelserne udelukkende henhører under medlemsstaternes kompetence i henhold til artikel 149 EF og 150 EF.

28 Under disse omstændigheder har Simvulio tis Epikratias besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Når en borger i en medlemsstat, som påberåber sig et eksamensbevis, der ifølge ham falder ind under anvendelsesområdet for […] direktiv 92/51 […], ansøger værtsmedlemsstatens myndigheder om adgang til et i medlemsstaten lovreguleret erhverv eller om autorisation til at udøve dette erhverv, har myndighederne da mulighed for i medfør af bestemmelserne i artikel 1, 2, 3 og 4 i direktiv 92/51 […], fortolket i lyset af artikel 149 [EF] og 150 [EF], at afvise den pågældendes ansøgning (og således fuldstændigt udelukke den pågældendes adgang til dette erhverv eller udøvelse heraf i værtsmedlemsstaten) alene med den begrundelse, at det omtvistede eksamensbevis ganske vist er blevet udstedt af oprindelsesmedlemsstatens myndigheder, men efter studier, som hovedsageligt blev gennemført i værtsmedlemsstaten og ved et institut, som frit udøver virksomhed i denne stat, men som imidlertid ikke er anerkendt som uddannelsesinstitution i denne stat i kraft af en generel bestemmelse i national lovgivning?«

Om det præjudicielle spørgsmål

29 Med sit spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om de kompetente myndigheder i en værtsmedlemsstat i henhold til artikel 3 i direktiv 92/51, med forbehold af dette direktivs artikel 4, er forpligtet til at anerkende et eksamensbevis udstedt af en kompetent myndighed i en anden medlemsstat, selv om dette eksamensbevis attesterer en uddannelse, der helt eller delvis er opnået ved en institution i værtsmedlemsstaten, der ifølge sidstnævnte stats lovgivning ikke er anerkendt som uddannelsesinstitution.

30 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at Domstolen tidligere har fastslået, dels at direktiv 89/48 ikke indeholder begrænsninger med hensyn til, i hvilken medlemsstat en ansøger skal have opnået sine erhvervsmæssige kvalifikationer, dels at det alene tilkommer de kompetente myndigheder, som udsteder eksamensbeviser, der giver adgang til et lovreguleret erhverv, i lyset af de regler, som finder anvendelse inden for rammerne af deres erhvervsuddannelsessystem, at kontrollere, om betingelserne for, at de kan udstedes, er opfyldt, bl.a. betingelserne vedrørende den uddannelsesinstitution, hvor ansøgeren har gennemført sin uddannelse (jf. i denne retning dommen af 23.10.2008 i sagen Kommissionen mod Grækenland, præmis 28, 31 og 32).

31 Det fremgår ligeledes af retspraksis, at denne fortolkning ikke ændrer ved Den Hellenske Republiks kompetence for så vidt angår undervisningsindholdet og uddannelsessystemets tilrettelæggelse, eftersom det omhandlede eksamensbevis i direktiv 89/48's kontekst ikke henhører under det græske uddannelsessystem, men under uddannelsessystemet i den medlemsstat, som den eksamensbevisudstedende kompetente myndighed henhører under. Det tilkommer dermed sidstnævnte myndighed at sikre kvaliteten af de omhandlede udannelser (jf. i denne retning dommen af 23.10.2008 i sagen Kommissionen mod Grækenland, præmis 36 og 40).

32 Det er desuden blevet fastslået, at den omstændighed, at en statsborger fra en medlemsstat, der ønsker at udøve et lovreguleret erhverv, vælger at optage dette erhverv i en medlemsstat efter eget ønske, ikke i sig selv kan anses for misbrug af den generelle anerkendelsesordning, som er indført ved direktiv 89/48, og at retten for en medlemsstats statsborgere til at vælge den medlemsstat, hvor de ønsker at opnå deres erhvervsmæssige kvalifikationer, inden for et enhedsmarked er et led i udøvelsen af de grundlæggende friheder, der er garanteret ved EF-traktaten (jf. dom af 23.10.2008, sag C-286/06, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 8025, præmis 72).

33 Eftersom de relevante bestemmelser i direktiv 92/51 i det væsentlige er identiske med bestemmelserne i direktiv 89/48, og eftersom den supplerende ordning, der er indført ved direktiv 92/51 i overensstemmelse med femte betragtning hertil, udtrykkeligt er baseret på de samme principper og med de nødvendige ændringer indeholder de samme regler som den oprindelige generelle ordning, der er indført ved direktiv 89/48, kan det samme ræsonnement lægges til grund for så vidt angår direktiv 92/51.

34 På baggrund af ovenstående bemærkninger skal det forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 1, litra a), artikel 3 og 4 i direktiv 92/51 skal fortolkes således, at de kompetente myndigheder i en værtsmedlemsstat i henhold til direktivets artikel 3, med forbehold af samme direktivs artikel 4, er forpligtet til at anerkende et eksamensbevis udstedt af en kompetent myndighed i en anden medlemsstat, selv om dette eksamensbevis attesterer en uddannelse, der helt eller delvis er opnået ved en institution i værtsmedlemsstaten, der ifølge sidstnævnte stats lovgivning ikke er anerkendt som uddannelsesinstitution.

Sagens omkostninger

35 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Anden Afdeling) for ret:

Artikel 1, litra a), artikel 3 og 4 i Rådets direktiv 92/51/EØF af 18. juni 1992 om anden generelle ordning for anerkendelse af erhvervsuddannelser til supplering af direktiv 89/48/EØF, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/19/EF af 14. maj 2001, skal fortolkes således, at de kompetente myndigheder i en værtsmedlemsstat i henhold til direktivets artikel 3, med forbehold af samme direktivs artikel 4, er forpligtet til at anerkende et eksamensbevis udstedt af en kompetent myndighed i en anden medlemsstat, selv om dette eksamensbevis attesterer en uddannelse, der helt eller delvis er opnået ved en institution i værtsmedlemsstaten, der ifølge sidstnævnte stats lovgivning ikke er anerkendt som uddannelsesinstitution.

Underskrifter