DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 4 december 2008 *

I mål C-151/07,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 234 EG, framställd av Symvoulio tis Epikrateias (Grekland) genom beslut av den 13 mars 2007, som inkom till domstolen den 19 mars 2007, i målet

Theologos-Grigorios Chatzithanasis

mot

Ypourgos Ygeias kai Koinonikis Allilengyis,

Organismos Epangelmatikis Ekpaidefsis kai Katartisis (OEEK),

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C.W.A. Timmermans samt domarna J.-C. Bonichot, K. Schiemann (referent), J. Makarczyk och P. Kūris,

* Rättegångsspråk: grekiska.

generaladvokat: Y. Bot,
justitiesekreterare: förste handläggaren L. Hewlett,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 10 januari 2008,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Greklands regering, genom E. Skandalou, i egenskap av ombud,

— Österrikes regering, genom C. Pesendorfer, i egenskap av ombud,

— Slovakiens regering, genom J. Čorba, i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom G. Zavvos och H. Støvlbæk, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 1 a, 3 och 4 i rådets direktiv 92/51/EEG av den 18 juni 1992 om en andra generell ordning för erkännande av behörighetsgivande högre utbildning, en ordning som kompletterar den som föreskrivs i direktiv 89/48/EEG (EGT L 209, s. 25), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/19/EG av den 14 maj 2001 (EGT L 206, s. 1, nedan kallat direktiv 92/51). Begäran avser frågan huruvida dessa bestämmelser kan åberopas till stöd för en ansökan om att en medlemsstat ska erkänna ett examensbevis som har utfärdats av myndigheterna i en annan medlemsstat, men som avser en utbildning som har genomförts i den förstnämnda medlemsstaten.

2 Begäran har framställts i ett mål mellan å ena sidan Theologos-Grigorios Chatzithanasis (nedan kallad klaganden) och å andra sidan Ypourgos Ygeias kai Koinonikis Allilengyis (ministeriet för hälsovård och social solidaritet, tidigare benämnt ministeriet för hälsovård och välfärd) och Organismos Epangelmatikis Ekpaidefsis kai Katartisis (organ för undervisning och yrkesutbildning, nedan kallat OEEK). Målet gäller ett beslut som fattats av Symvoulio Epangelmatikis Anagnorisis Titlon Ekpaidefsis kai Katartisis (Rådet för erkännande av den yrkesmässiga likvärdigheten av examensbevis över högre utbildning och yrkesutbildning, nedan kallat Seatek) om avslag på klagandens ansökan om tillstånd att utöva optikeryrket i Grekland.

3 Klaganden hade grundat sin ansökan på ett examensbevis för optiker utfärdat av det regionala institutet för studier i optik och optometri i Vinci (Italien), vilket även är i fråga i mål C-84/07, Grekland mot kommissionen, där domstolen meddelar dom i dag. Den huvudsakliga rättsfrågan i förevarande mål är dessutom analog till den fråga som var föremål för prövning i mål C-274/05, kommissionen mot Grekland, där domstolen meddelade dom den 23 oktober (REG 2008, s. I-7969) avseende rådets direktiv 89/48/EEG av den 21 december 1988 om en generell ordning för erkännande av examensbevis över behörighetsgivande högre utbildning som omfattar minst tre års

studier (EGT L 19, 1989, s. 16; svensk specialutgåva, område 6, volym 2, s. 192), i dess lydelse enligt direktiv 2001/19 (nedan kallat direktiv 89/48).

Tillämpliga bestämmelser

De gemenskapsrättsliga bestämmelserna

4 Genom direktiv 92/51 har det införts en kompletterande generell ordning för erkännande av yrkesutbildning som omfattar de utbildningsnivåer som inte omfattades av den ursprungliga generella ordningen i direktiv 89/48, vilket endast avsåg högre yrkesutbildningar. Direktiv 92/51 omfattar i huvudsak kvalifikationer som har erhållits efter utbildningar på mellan ett och tre år, och direktiv 89/48 avser kvalifikationer för vilka det krävs tre års studier eller mer.

5 Enligt skäl 5 i direktiv 92/51 måste denna kompletterande generella ordning bygga på samma principer och i tillämpliga delar innehålla samma regler som den först införda generella ordningen.

6 Artikel 1 a i direktiv 92/51 har följande lydelse:

”I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

a) ’*Examensbevis*’: Varje bevis på formella kvalifikationer eller uppsättning bevis på formella kvalifikationer

— som har utfärdats av en behörig myndighet i en medlemsstat utsedd enligt den statens lagar och andra författningar,

— som utvisar att innehavaren med godkänt resultat har avslutat

i) antingen en annan postgymnasial utbildning än den som avses i artikel 1 a andra strecksatsen i direktiv 89/48/EEG på minst ett år eller på deltid under motsvarande tid, för vilken ett av tillträdesvillkoren som regel är en avslutad gymnasieutbildning med den inriktning som krävs för behörighet till universitet eller annan högre läroanstalt, samt den yrkesutbildning som eventuellt krävs utöver denna postgymnasiala utbildning, eller

ii) någon av de utbildningar som förtecknats i bilaga C,

och

— som utvisar att innehavaren har de yrkesmässiga kvalifikationer som krävs för tillträde till ett reglerat yrke i denna medlemsstat,

förutsatt att den utbildning som intygas i beviset på formella kvalifikationer huvudsakligen ägt rum i gemenskapen, eller utanför gemenskapen vid läroanstalter som tillhandahåller undervisning och anordnar praktik i enlighet med en medlemsstats lagar och andra författningar eller att innehavaren har tre års yrkeserfarenhet enligt intyg från en medlemsstat som erkänt ett tredjelands utbildningsbevis.

Varje bevis på formella kvalifikationer eller uppsättning bevis på formella kvalifikationer som utfärdats av en behörig myndighet i en medlemsstat ska jämställas med ett examensbevis i den mening som avses i första stycket, på villkor att beviset gäller en avslutad utbildning som erhållits i gemenskapen och som är erkänd som likvärdig av en behörig myndighet i denna medlemsstat samt där ger samma rätt till tillträde eller utövande av ett reglerat yrke.”

7 I punkt 1 i bilaga C till direktiv 92/51, med rubriken ”Utbildning i paramedicin och barnomsorg”, finns optikerutbildningen (”ottico”) med på listan över de utbildningar med särskild uppläggning som avses i andra strecksatsen under den rubrik som avser Republiken Italien i artikel 1 a första stycket andra strecksatsen, ii) i det direktivet.

8 I artikel 2 första stycket i direktiv 92/51föreskrivs följande:

”Detta direktiv ska gälla för varje medborgare i en medlemsstat som vill utöva ett reglerat yrke i en värdmedlemsstat, såsom egen företagare eller såsom anställd.”

9 I artikel 3 i direktiv 92/51 uppställs ett allmänt krav på erkännande av examensbevis som har utfärdats av de behöriga myndigheterna i andra medlemsstater. I den artikeln föreskrivs att då en värdmedlemsstat reglerar tillträdet till ett yrke, kan inte en medborgare i en medlemsstat under hänvisning till otillräckliga kvalifikationer vägras tillträde till detta yrke. Detta gäller särskilt om den sökande innehar det examensbevis som krävs i en annan medlemsstat för att få tillträde till det aktuella yrket i det landet.

10 Enligt artikel 4 i direktiv 92/51 ska det beaktas att det kan finnas betydande skillnader mellan de utbildningar som krävs i de olika medlemsstaterna för tillträde till ett och samma reglerade yrke. Den bestämmelsen möjliggör för värdmedlemsstaten att kräva att den sökande lägger fram bevis på yrkeserfarenhet av en bestämd längd eller att vederbörande vidtar ”kompenserande åtgärder”, det vill säga slutför en anpassningsperiod eller genomgår ett lämplighetsprov, om det föreligger en väsentlig skillnad, med avseende på varaktighet eller innehåll, mellan den utbildning som sökanden har genomfört och den som vanligtvis krävs i värdmedlemsstaten.

Den nationella lagstiftningen

11 Republiken Grekland har med stöd av artikel 16 i sin konstitution förbehållit offentliga läroanstalter möjligheten att tillhandahålla universitetsutbildning och annan högre utbildning.

12 Enligt Symvoulio tis Epikrateias (Greklands högsta förvaltningsdomstol) innebär emellertid denna bestämmelse inte att det enbart ankommer på staten att ombesörja utbildningen. Även om det i konstitutionen inte föreskrivs en individuell rätt för enskilda att etablera läroanstalter för yrkesutbildning, innehåller den emellertid inte heller något förbud för enskilda att etablera läroanstalter som tillhandahåller sådan utbildning. Det ankommer enligt konstitutionen således på lagstiftaren att avgöra huruvida enskilda ska kunna etablera sådana läroanstalter, genom att lagstiftaren ges frihet att tillåta eller förbjuda etablerandet av dessa.

13 Det förekommer även ”center för fria studier” (Ergastiria Eleftheron Spoudon), vilka är privatägda och vars etablerande och verksamhet regleras i lagstiftningsdekret nr 9/1935 av den 9 oktober 1935 om ändring och komplettering av bestämmelserna om yrkesutbildning (FEK A’ 451) och i lag nr 1966/1991, som bland annat innehåller bestämmelser avseende förflyttning av studerande vid högre läroanstalter (AEI) och studerande vid tekniska läroanstalter (TEI) (FEK A’ 147/26.9.1991). Dessa center utgör enligt grekisk lagstiftning inte läroanstalter och tillhandahåller inte någon form av erkänd yrkesutbildning. De som studerar där ges möjlighet att genomföra en utbildning för vilken ett intyg utfärdas, vilket emellertid inte erkänns offentligt.

14 I Grekland är optikeryrket reglerat. Enligt bestämmelserna i presidentdekret nr 83/1989 om yrkesrättigheter för utexaminerade från … e) optiklinjen vid skolan för yrken inom hälsovårds- och välfärdssektorn vid läroanstalter för teknisk utbildning (TEI) (FEK A’ 37/7.2.1989) och bestämmelserna i lag nr 971/1979 om utövande av optikeryrket och försäljningsställen för optikvaror (FEK A’ 223/22.9.1979) krävs för tillträde till optikeryrket ett examensbevis från en linje med inriktning på ”optik” vid en läroanstalt för teknisk utbildning, det vill säga ett sådant examensbevis som definieras i direktiv 89/48.

15 Syftet med presidentdekret nr 231/1998 om det andra generella systemet för erkännande av yrkesutbildning (FEK A’ 178/29.7.1998) är att införliva bestämmelserna i direktiv 92/51 i den grekiska rättsordningen.

16 I artikel 13 i detta presidentdekret anges att behörig myndighet att ta emot ansökningar från berörda parter och fatta beslut om erkännande av en yrkesutbildning är det ministerium som i materiellt avseende är ansvarigt för att bevilja tillstånd för utövande av ett reglerat yrke.

17 I artikel 14.1 i presidentdekretet regleras inrättandet av Seatek, som är en del av OEEK. Seatek är ansvarigt för att pröva varje sökandes ansökningshandlingar på grundval av en rapport från det materiellt behöriga ministeriet, och i beslut till detta ministerium avgöra huruvida villkoren är uppfyllda för att den aktuella utbildningen ska erkännas som likvärdig i yrkesavseende. Inom ramen för utfärdandet av tillstånd för utövande av ett reglerat yrke är det behöriga ministeriet bundet av det beslutet.

Tvisten vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

18 Klaganden genomförde under universitetsåren 1997/1998 och 1998/1999 en tvåårig utbildning i optik för vilket ett examensbevis utfärdades av det regionala institutet för studier i optik och optometri i Vinci. Detta bevis ger klaganden rätt att utöva optikeryrket i Italien.

19 Klaganden genomförde dessutom under universitetsåret 1999/2000 en ettårig utbildning i optometri, för vilken ett studiebevis utfärdades av samma läroanstalt.

20 Klaganden genomförde dessa två studieprogram i Grekland, vid centret för fria studier Optometriki AE i Metamorfosi, och inte vid sätet för det regionala institutet för studier i optik och optometri i Vinci i Italien.

21 Klaganden genomförde emellertid en fördjupningskurs på 300 timmar vid den italienska läroanstalten och deltog även i examensproven där, i syfte att erhålla det ovannämnda tillståndet att utöva optikeryrket.

22 Klaganden har inte utövat optikeryrket i Italien. Eftersom han önskade utöva detta yrke i Grekland ansökte han, den 22 februari 2002, vid ministeriet för hälsovård och välfärd, om att hans italienska optikerexamensbevis skulle erkännas som likvärdigt.

23 Ministeriet beviljade genom en rapport klagandens ansökan, under förutsättning att han vidtog kompenserande åtgärder. Sådana åtgärder ansågs vara rättfärdigade med anledning av att det förelåg väsentliga skillnader mellan optikerutbildningen i Grekland och den i Italien. Ministeriet överlämnade sin rapport, tillsammans med klagandens ansökningshandlingar till OEEK.

24 Seatek, som är en del av OEEK, fattade den 23 april 2003 beslut nr 16 om avslag på klagandens ansökan. Avslagsbeslutet motiverades huvudsakligen med att det examensbevis på grundval av vilket klaganden hade lämnat in sin ansökan avsåg en utbildning som genomförts vid ett center för fria studier, som har sitt säte i Grekland och som inte erkänns som läroanstalt enligt grekisk lagstiftning.

25 Klaganden väckte den 5 februari 2004 talan om ogiltigförklaring av Seateks beslut vid Symvoulio tis Epikrateias.

26 Majoriteten av ledamöterna i Symvoulio tis Epikrateias anser att de villkor som uppställs i direktiv 92/51 för erkännande av examensbevis är uppfyllda i förevarande fall. Seatek hade, under förutsättning att kompenserande åtgärder vidtogs, således inte fog för sitt beslut att avslå klagandens ansökan.

27 Minoriteten anser däremot att det är osäkert huruvida det examensbevis som klaganden innehar kan anses utgöra ett ”examensbevis” i den mening som avses i artikel 1 a i direktiv 92/51. Med hänsyn till att undervisningens innehåll och yrkesutbildningens organisation enligt artiklarna 149 EG och 150 EG omfattas av medlemsstaternas exklusiva behörighet, anser minoriteten även att Republiken Grekland inte är skyldig att erkänna utbildningsbevis som avser en utbildning som har genomförts vid ett center för fria studier som inte är officiellt erkänt.

28 Det är under dessa omständigheter som Symvoulio tis Epikrateias har beslutat att vilandeförklara målet och hänskjuta följande tolkningsfråga till domstolen:

”När en medborgare i en medlemsstat vid de behöriga myndigheterna i värdmedlemsstaten ansöker om tillträde till ett i denna stat reglerat yrke eller om rätt att utöva yrket och till stöd för ansökan åberopar ett bevis på formella kvalifikationer som enligt honom omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 92/51 …, får då dessa myndigheter avslå ansökan (vilket beslut innebär att nämnda medborgare inte kan få tillträde till eller utöva nämnda yrke i värdmedlemsstaten), med stöd av artiklarna 1–4 i direktiv 92/51 …, tolkade mot bakgrund av artiklarna 149 [EG] och 150 [EG], enbart på den grunden att beviset visserligen har utfärdats av en myndighet i ursprungsmedlemsstaten, men att det avser en utbildning som till övervägande del har genomförts i värdmedlemsstaten och vid en inrättning som enligt en allmän bestämmelse i värdmedlemsstatens lagstiftning inte erkänns som läroanstalt i denna stat, även om den utan hinder utövar verksamhet där?”

Prövning av tolkningsfrågan

29 Den hänskjutande domstolen har ställt sin tolkningsfråga för att få klarhet i huruvida de behöriga myndigheterna i en värdmedlemsstat enligt artikel 3 i direktiv 92/51 är skyldiga, om inte annat följer av artikel 4 i det direktivet, att erkänna ett examensbevis som har utfärdats av en behörig myndighet i en annan medlemsstat, även om detta examensbevis avser en utbildning som helt eller delvis har genomförts vid ett center beläget i värdmedlemsstaten, vilket enligt lagstiftningen i den staten inte erkänns som läroanstalt.

30 Domstolen påpekar i detta hänseende att det tidigare har fastställts, med avseende på direktiv 89/48, dels att det direktivet inte innehåller någon begränsning vad avser den medlemsstat i vilken en sökande har erhållit sina yrkeskvalifikationer, dels att det ankommer enbart på de behöriga myndigheter som utfärdar examensbevis som ger tillgång till ett reglerat yrke att, mot bakgrund av de bestämmelser som är tillämpliga i dess yrkesutbildningssystem, kontrollera huruvida villkoren som uppställs för dess utfärdande är uppfyllda, bland annat de villkor som avser den läroanstalt där innehavaren av examensbeviset har genomfört sin utbildning (se, för ett liknande resonemang, domen av den 23 oktober 2008 i det ovannämnda målet kommissionen mot Grekland, punkterna 28, 31 och 32).

31 Det framgår även av rättspraxis att denna tolkning av direktiv 89/48 inte innebär ett ifrågasättande av Republiken Greklands behörighet avseende undervisningens innehåll och utbildningssystemets organisation, då det aktuella examensbeviset med avseende på direktiv 89/48 inte omfattas av det grekiska utbildningssystemet utan av utbildningssystemet i den medlemsstat som den behöriga myndighet som har utfärdat examensbeviset lyder under. Det ankommer följaktligen på den sistnämnda myndigheten att garantera de aktuella utbildningarnas kvalitet (se, för ett liknande resonemang, domen av den 23 oktober 2008 i det ovannämnda målet kommissionen mot Grekland, punkterna 36 och 40).

32 Domstolen har även funnit att det förhållandet att en medlemsstats medborgare som önskar utöva ett reglerat yrke väljer att tillträda yrket i den medlemsstat som är hans förstahandsval inte i sig kan anses utgöra ett missbruk av den generella ordning för erkännande som föreskrivs i direktiv 89/48. Rätten för medlemsstaternas medborgare att välja den medlemsstat i vilken de önskar förvärva sina yrkesmässiga kvalifikationer är en naturlig följd av utövandet, på en inre marknad, av de grundläggande friheter som EG-fördraget är ägnat att säkerställa (se dom av den 23 oktober 2008 i mål C-286/06, kommissionen mot Spanien, REG 2008, s. I-8025, punkt 72).

33 Med hänsyn till att de relevanta bestämmelserna i direktiv 92/51, i huvudsak, är identiska med dem i direktiv 89/48, och att den kompletterande ordning som har införts genom direktivet 92/51, enligt skäl 5 i det direktivet, uttryckligen bygger på samma principer och i tillämpliga delar innehåller samma regler som den första generella ordning som infördes genom direktiv 89/48, kan samma resonemang föras med avseende på direktiv 92/51.

34 Med hänsyn till vad som har anförts ovan skall den ställda frågan besvaras enligt följande. Artiklarna 1 a, 3 och 4 i direktiv 92/51 ska tolkas så, att de behöriga myndigheterna i en värdmedlemsstat enligt artikel 3 i det direktivet är skyldiga, om inte annat följer av artikel 4 i samma direktiv, att erkänna ett examensbevis som har utfärdats av en behörig myndighet i en annan medlemsstat, även om detta examensbevis avser en utbildning som helt eller delvis har genomförts vid ett center beläget i värdmedlemsstaten, vilket enligt lagstiftningen i den staten inte erkänns som en läroanstalt.

Rättegångskostnader

35 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

Artiklarna 1 a, 3 och 4 i rådets direktiv 92/51/EEG av den 18 juni 1992 om en andra generell ordning för erkännande av behörighetsgivande högre utbildning, en ordning som kompletterar den som föreskrivs i direktiv 89/48/EEG, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/19/EG av den 14 maj 2001, ska tolkas så, att de behöriga myndigheterna i en värdmedlemsstat enligt artikel 3 i det nämnda direktivet är skyldiga, om inte annat följer av artikel 4 i samma direktiv, att erkänna ett examensbevis som har utfärdats av en behörig myndighet i en annan medlemsstat, även om detta examensbevis avser en utbildning som helt eller delvis har genomförts vid ett center beläget i värdmedlemsstaten, vilket enligt lagstiftningen i denna stat inte erkänns som en läroanstalt.

Underskrifter