DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

8. maj 2008 *

I sag C-39/07,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 226 EF, anlagt den 1. februar 2007,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved H. Støvlbæk og R. Vidal Puig, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Kongeriget Spanien ved M. Muñoz Pérez, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

har

* Processprog: spansk.

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C.W.A. Timmermans, og dommerne L. Bay Larsen, P. Kūris, J.-C. Bonichot og C. Toader (refererende dommer),

generaladvokat: M. Poiares Maduro
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

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

afsagt følgende

Dom

1 Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har i stævningen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til 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), da det ikke har truffet alle de nødvendige foranstaltninger for at gennemføre dette direktiv for så vidt angår erhvervet som hospitalsfarmaceut.

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

Direktiv 85/432/EØF og 85/433/EØF

2 Rådet vedtog den 16. september 1985 direktiv 85/432/EØF, der tager sigte på samordning af love og administrative bestemmelser om visse former for virksomhed på det farmaceutiske område (EFT L 253, s. 34).

3 Ifølge artikel 1, stk. 1, i direktiv 85/432:

»[drager] [m]edlemsstaterne omsorg for, at indehavere af et eksamensbevis, certifikat eller andet kvalifikationsbevis i farmaci, der er udstedt af et universitet eller en tilsvarende højere uddannelsesinstitution, og som opfylder betingelserne i artikel 2, får adgang til at udøve i det mindste de i stk. 2 nævnte former for virksomhed, forudsat at et eventuelt krav om supplerende faglig erfaring er opfyldt«.

4 Artikel 3 i direktiv 85/432 bestemmer:

»Senest tre år efter udløbet af den i artikel 5 fastsatte frist forelægger Kommissionen passende forslag for Rådet vedrørende specialisering inden for farmaci, herunder navnlig hospitalsfarmaci. Rådet behandler forslagene inden for en frist på et år.«

5 Rådet vedtog den 16. september 1985 direktiv 85/433/EØF, der tager sigte på gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser i farmaci samt om foranstaltninger, der skal lette den faktiske udøvelse af etableringsretten i forbindelse med visse former for virksomhed på det farmaceutiske område (EFT L 253, s. 37).

6 Artikel 2, stk. 1, i direktiv 85/433, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/19/EF af 14. maj 2001 (EFT L 206, s. 1), bestemmer:

»Hver medlemsstat anerkender de i bilaget nævnte eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser, der af de øvrige medlemsstater i overensstemmelse med artikel 2 i direktiv 85/432[…] udstedes til medlemsstaternes statsborgere, idet den for så vidt angår adgang til og udøvelse af de i artikel 1 omhandlede former for virksomhed giver dem samme gyldighed på sit område som de i bilaget nævnte eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser, den selv udsteder.«

7 De spanske eksamensbeviser, der er anført i bilaget, er beviser for kandidateksamen som farmaceut (»Título de licenciado en farmacia«).

Direktiv 89/48

8 Artikel 1 i direktiv 89/48, som ændret ved direktiv 2001/19, bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

a) eksamensbevis: ethvert eksamensbevis, certifikat eller andet kvalifikationsbevis eller samtlige sådanne eksamensbeviser, certifikater eller andre kvalifikationsbeviser 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 en post-gymnasial uddannelse af mindst tre års varighed eller af tilsvarende varighed på deltid, ved et universitet eller en anden højere læreanstalt eller ved en anden uddannelsesinstitution med samme uddannelsesniveau, og i påkommende tilfælde, at han med positivt resultat har gennemgået den erhvervsmæssige uddannelse, der kræves ud over den post-gymnasiale uddannelse, 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 eksamensbevis, certifikat eller andet kvalifikationsbevis er udstedt for, overvejende har fundet sted i Fællesskabet, eller såfremt indehaveren har en erhvervserfaring af tre års varighed attesteret af den medlemsstat, som har anerkendt et eksamensbevis, certifikat eller andet kvalifikationsbevis udstedt i et tredjeland.

[…]

c) lovreguleret erhverv: den eller de samlede lovregulerede erhvervsmæssige former for virksomhed, der udgør dette erhverv i en medlemsstat

d) lovreguleret erhvervsmæssig virksomhed: erhvervsmæssig virksomhed, når der enten direkte eller indirekte ifølge love eller administrative bestemmelser kræves et eksamensbevis for i en medlemsstat at optage eller udøve denne virksomhed eller en form heraf. Som en form for udøvelse af lovreguleret erhvervsmæssig virksomhed betragtes bl.a.:

— udøvelse af en aktivitet under anvendelse af en faglig titel, såfremt anvendelse af den pågældende titel er forbeholdt personer, der er i besiddelse af det i henhold til love eller administrative bestemmelser krævede eksamensbevis

[…]«

9 Artikel 2 i direktiv 89/48 bestemmer:

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

Dette direktiv gælder ikke for de erhverv, der er omfattet af et særligt direktiv, hvorved der mellem medlemsstaterne indføres en gensidig anerkendelse af eksamensbeviser.«

10 Artikel 4 i direktiv 89/48 bestemmer:

»1. Artikel 3 [om retten for statsborgere i en anden medlemsstat til at optage et lovreguleret erhverv] er ikke til hinder for, at værtslandet ligeledes af ansøgeren kræver:

[…]

b) at han gennemgår en prøvetid, der dog ikke må overstige tre år, eller består en egnethedsprøve:

[…]«

Nationale bestemmelser

Bestemmelserne om specialisering inden for farmaci

11 Bestemmelserne om specialisering inden for farmaci er indeholdt i kongeligt dekret 2708/1982, der regulerer specialiseringen og udstedelsen af kvalifikationsbeviser i farmaci (Real Decreto 2708/1982, por el que se regulan los estudios de especialización y la obtención del título de farmacéutico especialista), af 15. oktober 1982 (BOE nr. 261 af 30.10.1982, s. 29994).

12 Det kongelige dekrets artikel 1 har følgende ordlyd:

»Med forbehold af rettighederne for personer, der har kvalifikationsbevis for farmaci, kan alene indehavere af et eksamensbevis som specialfarmaceut [»farmacéutico especialista«], udstedt af ministeren for undervisning og videnskab, benytte titlen specialfarmaceut, udføre erhvervet som specialist eller med denne stillingsbetegnelse besætte en stilling i et offentligt eller privat organ.«

13 Det kongelige dekrets artikel 2 foreskriver følgende:

»Eksamensbevis som specialfarmaceut er betinget af:

a) eksamensbevis i farmaci

b) fuld gennemførelse af specialistuddannelsen i overensstemmelse med de fastlagte studieplaner og programmer

c) beståelse af alle relevante evalueringsprøver.«

14 Artikel 3 i kongeligt dekret 2708/1982 fastsætter:

»Følgende specialiseringsområder er anerkendt som specialisering inden for farmaci:

Første gruppe. Specialisering, der hovedsageligt kræver hospitalsuddannelse:

[…]

— Hospitalsfarmaci

[…]«

Gennemførelsesbestemmelserne til direktiv 85/432, 89/433 og 89/48

15 Direktiv 85/432 og 85/433 blev gennemført i national ret ved kongeligt dekret 1667/198 af 22. december 1989 (BOE nr. 4 af 4.1.1990, s. 217).

16 Det kongelige dekrets artikel 1 bestemmer:

»De i bilag I til nærværende kongelige dekret anførte eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser, der er udstedt til de EØF-statsborgere, der opfylder kriterierne i bilag II, ligestilles i Spanien for så vidt angår adgang til at virke som farmaceut med den officielle kandidateksamen som farmaceut.«

17 Det spanske eksamensbevis, der er henvist til i bilag I til det kongelige dekret, er det samme som det i direktiv 85/433 omhandlede eksamensbevis.

18 Direktiv 89/48 blev gennemført i spansk ret ved kongeligt dekret 1665/1991 af 25. oktober 1991 (BOE nr. 280 af 22.11.1991, s. 37916).

19 Det kongelige dekrets artikel 2, stk. 1, bestemmer:

»Reglerne i dette kongelige dekret finder anvendelse på statsborgere i en af Den Europæiske Unions medlemsstater, der som indehavere af et eksamensbevis, der er udstedt i en stat i Unionen, ønsker at udøve et lovreguleret erhverv i Spanien som selvstændig eller lønmodtager, der kræver et uddannelsesforløb af mindst tre års varighed.«

20 Det kongelige dekrets artikel 3, litra a), bestemmer, at alle de i bilag I til dette dekret anførte erhverv udgør »lovregulerede erhverv«. Bilaget henviser ikke til erhvervet som hospitalsfarmaceut.

Den administrative procedure

21 Den 19. december 2005 sendte Kommissionen en åbningsskrivelse til Kongeriget Spanien vedrørende den manglende gennemførelse af direktiv 89/48 for så vidt angår erhvervet som specialfarmaceut.

22 I sit svar af 17. marts 2006 gjorde Kongeriget Spanien gældende, at direktiv 89/48 ikke finder anvendelse på erhvervet som hospitalsfarmaceut, eftersom der er tale om

en specialisering inden for farmaceuterhvervet, for hvilket der er fastsat specifikke bestemmelser i direktiv 85/432 og 85/433, som er gennemført i spansk ret ved kongeligt dekret 1667/1989.

23 Da Kommissionen ikke fandt svaret tilfredsstillende, tilstillede den Kongeriget Spanien en begrundet udtalelse af 4. juli 2006, som Kongeriget Spanien besvarede den 12. januar 2007, altså efter udløbet af den frist, som Kommissionen havde fastsat i den begrundede udtalelse. Herved gentog Kommissionen anbringendet om, at direktiv 89/48 ikke fandt anvendelse på specialtitler inden for farmaceutfaget.

24 Kommissionen blev ikke overbevist af denne argumentation og anlagde derfor nærværende sag.

Om søgsmålet

Parternes argumenter

25 Kommissionen har gjort gældende, at for så vidt som artikel 1 i kongeligt dekret 2708/1982 forhindrer indehaverne af et eksamensbevis, der er udstedt i en medlemsstat og anerkendt som ligestillet efter bestemmelserne i artikel 2 i direktiv 85/43, i at anvende specialfarmaceuttitlen, og dermed i at udøve erhvervet som hospitalsfarmaceut, har den sagsøgte medlemsstat ikke gennemført direktivet hvad angår dette erhverv.

26 Kommissionen har for det første anført, at dette kvalifikationsbevis skal anses for et »eksamensbevis« som omhandlet i artikel 1, litra a), i direktiv 89/48, for så vidt som det er udstedt af en hertil udpeget kompetent myndighed, og der er tale om et bevis for gennemførelse af en post-gymnasiel uddannelse af mindst tre års varighed, og det attesterer, at indehaveren besidder de erhvervsmæssige kvalifikationer, der er påkrævet for at udøve erhvervet som hospitalsfarmaceut i Spanien. Kommissionen har for det andet anført, at det erhverv, der er forbeholdt indehaverne af et eksamensbevis som specialfarmaceut, er et lovreguleret erhverv som omhandlet i artikel 1, litra c), i direktiv 89/48. Det består nemlig i udøvelsen af lovreguleret virksomhed i direktivets artikel 1, litra d)'s forstand, eftersom der kræves et eksamensbevis for at kunne udøve denne virksomhed.

27 Kommissionen har i denne forbindelse anført, at direktiv 89/48 ikke udelukker noget lovreguleret erhverv fra sit anvendelsesområde ud over de erhverv, der er omfattet af et særligt direktiv om gensidig anerkendelse. Navnlig indeholder direktivet ingen bestemmelse, som kan fortolkes således, at den udelukker farmaceutisk virksomhed — eller mere generelt virksomhed inden for sundhedssektoren — fra sit anvendelsesområde. Det forhold, at disse erhverv omfattes af den generelle ordning om anerkendelse af eksamensbeviser, er ikke i strid med artikel 47, stk. 3, EF, hvorefter den gradvise ophævelse af begrænsninger i etableringsretten forudsætter en samordning af de betingelser, der er opstillet for udøvelsen af disse erhverv. Formålet med direktivet er ikke at indføre en ordning om automatisk gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, men at indføre en generel fremgangsmåde, der skal gøre det lettere at anerkende eksamensbeviser.

28 Derudover finder direktiv 85/432 og 85/433 ikke anvendelse på erhvervet som hospitalsfarmaceut, eftersom de udelukkende omhandler eksamensbeviser for bestået

farmaceutisk kandidateksamen. Direktiv 85/432, der samordner uddannelsesbetingelserne i forbindelse med udstedelsen af eksamensbeviset som farmaceut, som anerkendelsesordningen i direktiv 85/433 finder anvendelse på, tager nemlig ifølge artikel 3 ikke sigte på specialisering inden for farmaci, herunder specialiseringen inden for hospitalsfarmaci. Eksamensbeviset for bestået farmaceutisk kandidateksamen er desuden det eneste eksamensbevis, der er nævnt i bilaget til direktiv 85/433 for så vidt angår Kongeriget Spanien.

29 Kongeriget Spanien har heroverfor anført, at eftersom der er tale om specialisering inden for farmaceuterhvervet, er erhvervet som hospitalsfarmaceut ikke omfattet af direktiv 89/48's anvendelsesområde. Dette erhverv kan udelukkende reguleres af en særlovgivning, eftersom artikel 47, stk. 3, EF indfører et udtrykkeligt forbehold, der navnlig omhandler ophævelsen af restriktionerne hvad angår udøvelsen af farmaceutisk virksomhed. En sådan ophævelse af restriktioner kan derfor ikke gennemføres via direktivets generelle ordning for anerkendelse af eksamensbeviser.

30 Denne fortolkning finder støtte i direktiv 85/432 og 85/433, der opfylder behovet for indførelse af særlige bestemmelser om samordning af lovgivningerne om visse former for farmaceutisk virksomhed med henblik på at lette den gensidige anerkendelse af eksamensbeviser og kvalifikationsbeviser i farmaci. Direktiv 89/48, der som eneste betingelse for anerkendelse af eksamensbeviser opstiller et krav om studiets minimumsvarighed, er derimod ikke tilstrækkeligt til at sikre iagttagelse af specificeringskravet i artikel 47, stk. 3, EF. Det følger heraf, at Kommissionen som følge af den manglede vedtagelse af særlige regler inden for området i medfør af artikel 3 i direktiv 85/432 ikke kan påberåbe sig direktiv 89/48 til støtte for påstanden om den nationale lovgivnings manglende iagttagelse af den generelle ordning om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser.

Domstolens bemærkninger

31 Begge parter i sagen er enige om, at direktiv 85/432 og 85/433 ikke finder anvendelse på det eksamensbevis som specialfarmaceut, der giver adgang til erhvervet som hospitalsfarmaceut. De drager imidlertid to forskellige konklusioner på baggrund af denne fortolkning. Ifølge Kommissionen indebærer den manglende udstedelse af et særligt direktiv, at det omhandlede eksamensbevis er omfattet af direktiv 89/48's anvendelsesområde, hvorimod den manglende udstedelse af et sådant direktiv ifølge Kongeriget Spanien indebærer, at anerkendelsen heraf hverken er reguleret af direktiv 89/48 eller nogen anden afledt retsakt.

32 Herom skal det indledningsvis fastslås, at direktiv 89/48's anvendelsesområde ikke afgrænses ved typen af erhverv eller eksamensbevis. Det fremgår nemlig af direktivets artikel 1, litra a), at det navnlig finder anvendelse på ethvert eksamensbevis, der er udstedt efter afslutningen på en post-gymnasial uddannelse af mindst tre års varighed, som berettiger indehaveren heraf at optage et lovreguleret erhverv.

33 Som det desuden følger af fast retspraksis, må et erhverv anses for lovreguleret jf. direktiv 89/48, når adgangen til at optage eller udøve den pågældende erhvervsmæssige virksomhed er reguleret i love eller administrative bestemmelser, der gennemfører en ordning, hvorved den erhvervsmæssige virksomhed udtrykkeligt forbeholdes personer, som opfylder visse betingelser, og hvorved personer, som ikke opfylder betingelserne, forbydes retten til at udøve virksomheden (jf. i denne retning bl.a. dom af 1.2.1996, sag C-164/94, Aranitis, Sml. I, s. 135, præmis 18 og 19, og af 9.9.2003, sag C-285/01, Burbaud, Sml. I, s. 8219, præmis 45).

34 I den foreliggende sag skal det bemærkes, at eksamensbeviset som specialfarmaceut, henset til den omhandlede nationale lovgivning, er et bevis for en videregående uddannelse, der giver adgang til et lovreguleret erhverv, nemlig erhvervet som hospitalsfarmaceut.

35 Selv om Kongeriget Spanien ikke sætter spørgsmålstegn ved definitionen af eksamensbeviset og det i sagen omhandlede erhverv, har det gjort gældende, at eftersom direktiv 89/48 ikke finder anvendelse på eksamensbeviset som specialist i farmaci, er det ikke forpligtet til at givet statsborgere fra andre medlemsstater mulighed for beskæftigelse som hospitalsfarmaceut.

36 Denne fortolkning af direktivet skal forkastes.

37 I denne forbindelse bør det for det første fremhæves, at retten til at få anerkendt eksamensbeviser er udtryk for den ret til etableringsfrihed, der følger af artikel 43, stk. 2, EF. Efter fast retspraksis følger det af denne bestemmelse i EF-traktaten, at en medlemsstat, når der til denne indgives ansøgning om tilladelse til at udøve et erhverv, hvortil adgangen ifølge national ret er betinget af, at vedkommende har et eksamensbevis eller erhvervsmæssige kvalifikationer, skal 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 af den kompetence, der er dokumenteret ved beviserne, og de krav om kundskaber og kvalifikationer, der stilles i de nationale regler (jf. dom af 7.5.1991, sag C-340/89, Vlassopoulou, Sml. I, s. 2357, præmis 16, og af 14.9.2000, sag C-238/98, Hocsman, Sml. I, s. 6623, præmis 23).

38 Som det fremgår af tredje betragtning til direktiv 89/48, har det til formål at indføre en »metode for gensidig anerkendelse« af de heri omhandlede eksamensbeviser. Det indeholder en generel ordning for anerkendelse af eksamensbeviser fra højere læreanstalter, der giver adgang til et lovreguleret erhverv og dermed til udøvelsen af en traktatbestemt ret.

39 Som Kommissionen desuden har påpeget, indfører direktiv 89/48 ingen ordning om automatisk anerkendelse. Selv om det anerkender retten til at optage et lovreguleret erhverv, giver direktivet i henhold til artikel 4, litra b), nemlig værtsmedlemsstaten ret til at underkaste en ansøger, der er statsborger i en anden medlemsstat, en prøvetid eller en egnethedsprøve, navnlig når den uddannelse, den pågældende har fået, omfatter fag eller discipliner, som er væsentligt forskellige fra dem, der er omfattet af det eksamensbevis, som er foreskrevet i værtslandet, eller når det lovregulerede erhverv i værtsmedlemsstaten omfatter en eller flere former for lovreguleret erhvervsmæssig virksomhed, der ikke forekommer i lovregulerede erhverv i oprindelseslandet eller det land, som ansøgeren kommer fra, og når forskellen mellem den erhvervsmæssige virksomhed i de to omhandlede medlemsstater er karakteriseret ved særlige uddannelser, der er forskellige.

40 Kongeriget Spanien har gjort gældende, at artikel 47, stk. 3, EF under alle omstændigheder udelukker, at et direktiv, der har til formål at indføre en generel ordning om anerkendelse af eksamensbeviser, kan finde anvendelse på sundhedssektoren, eftersom denne artikel udtrykkeligt indfører en undtagelse for så vidt angår udøvelse af lægegerning eller lignende virksomhed eller af farmaceutisk virksomhed, der ikke kan liberaliseres, når der ikke foreligger nogen retsakt, hvorved reglerne for »samordning af de betingelser, der er opstillet af de forskellige medlemsstater for udøvelse af sådanne erhverv«, fastsættes.

41 Dette argument må forkastes. En sådan fortolkning af artikel 47, stk. 3, EF ville nemlig medføre, at ud over, at direktiv 89/48 ikke ville blive anvendt, ville det også indebære en undtagelse til fællesskabsborgernes ret til anerkendelse af eksamensbeviser som specialist i farmaci, til trods for at denne ret følger af artikel 43, stk. 2, EF.

42 Derimod har artikel 47, stk. 3, EF ikke til formål at indskrænke rækkevidden af retten til at få anerkendt eksamensbeviser, men at undgå, at der indføres en ordning om automatisk anerkendelse af eksamensbeviser, der giver adgang til erhverv i sundhedssektoren i mangel af en samordning af de bestemmelser, der regulerer udøvelsen af disse erhverv. Denne bestemmelse i EF-traktaten vedrører således en ordning, der skal udfærdiges i overensstemmelse med den gradvise harmonisering af de bestemmelser, der regulerer udøvelsen af disse erhverv.

43 Det følger heraf, at anerkendelsen af eksamensbeviser, der giver adgang til erhvervet som hospitalsfarmaceut, er omfattet af direktiv 89/48's anvendelsesområde, og at medlemsstaterne er forpligtede til at fastsætte en ordning til anerkendelse heraf i henhold til betingelserne i dette direktiv.

44 Henset til det ovenfor anførte må det fastslås, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktiv 89/48, idet det ikke har truffet alle de nødvendige foranstaltninger for at gennemføre dette direktiv for så vidt angår erhvervet som hospitalsfarmaceut.

Sagens omkostninger

45 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Kongeriget Spanien tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Kongeriget Spanien har tabt sagen, bør det pålægges Kongeriget Spanien at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Anden Afdeling):

1) Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til 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, idet det ikke har truffet alle de nødvendige foranstaltninger for at gennemføre dette direktiv for så vidt angår erhvervet som hospitalsfarmaceut.

2) Kongeriget Spanien betaler sagens omkostninger.

Underskrifter