DOMSTOLENS DOM

8. juli 1999 *

I sag C-234/97,

angående en anmodning, som Juzgado de lo Social nº 4 de Madrid (Spanien) i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Teresa Fernández de Bobadilla

mod

Museo Nacional del Prado,

Comité de Empresa del Museo Nacional del Prado,

Ministerio Fiscal,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 48 (efter ændring nu artikel 39 EF),

har

* Processprog: spansk.

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene J.-P. Puissochet, G. Hirsch og P. Jann samt dommerne C. Gulmann, J.L. Murray, D.A.O. Edward (refererende dommer), H. Ragnemalm og L. Sevón,

generaladvokat: N. Fennelly

justitssekretær: ekspeditionssekretær D. Louterman-Hubeau,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Teresa Fernández de Bobadilla ved advokat José Maria Villalvilla Muñoz, Madrid

— Ministerio Fiscal ved det offentliges repræsentant Joaquín Sánchez-Covisa Villa ved Tribunal Superior de Juzgado de la Comunidad de Madrid

— den spanske regering ved statens advokat Santiago Ortiz Vaamonde, som befuldmægtiget

— den finske regering ved afdelingschef, ambassadør Holger Rotkirch, Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Pieter Jan Kuijper og Isabel Martínez del Peral, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der er afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 14. juli 1998 af Fernández de Bobadilla, af den spanske regering og af Kommissionen,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 15. oktober 1998,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 30. maj 1997, indgået til Domstolen den 26. juni 1997, har Juzgado de lo Social n° 4 de Madrid i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) forelagt et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 48 (efter ændring nu artikel 39 EF).

2 Spørgsmålet er blevet rejst under en tvist mellem Teresa Fernández de Bobadilla og Museo Nacional del Prado (herefter »Prado«), Comité de Empresa del Museo Nacional del Prado og Ministerio Fiscal.

3 Teresa Fernández de Bobadilla er spansk statsborger og bor i Madrid. Efter at have opnået graden Bachelor of Arts i kunsthistorie ved Boston Universitet (Amerikas Forenede Stater) gennemførte hun — takket være et stipendium tildelt af Prado — Master-studier i restaurering af kunstværker ved Newcastle upon Tyne Polytechnic (Det Forenede Kongerige), som hun i 1989 afsluttede med eksamensbevis som Master of Arts.

4 Fra 1989 til 1992 arbejdede sagsøgeren i hovedsagen for Prado som restaurator af kunstværker på papir; arbejdsforholdets grundlag var en kontrakt som midlertidigt ansat. Hun arbejdede tillige for flere andre værksteder og museer, herunder Studio Paolo Crisistomi i Rom, Lázaro Galdiano-museet, Spaniens Museum for Naturhistorie, Nationalinstituttet for kobberstikkerkunst, Academia Real de las Bellas Artes i San Fernando og Foundation Focus i Sevilla.

5 I medfør af artikel 1, stk. 1, i kongeligt dekret nr. 1432/85 af 1. august 1985, som ændret ved de kongelige dekreter nr. 1142/96 og nr. 2461/96, er Prado et selvstændigt administrativt organ tilknyttet Kulturministeriet, og det sorterer direkte under ministeren. Prado er en juridisk person og har retsevne. På det i hovedsagen relevante tidspunkt var Prado navnlig omfattet af lov om selvstændige statslige enheders retsstilling samt af lovgivningen vedrørende statens museer.

6 Ifølge en bestemmelse i en kollektiv overenskomst, der i 1988 blev indgået mellem Prado og personalets repræsentanter, er stillinger som restaurator forbeholdt personer med et kvalifikationsbevis tildelt af Fakultetet for de Skønne Kunster — Konservatorafdelingen — eller af Skolen for Anvendt Kunst for restaurering af kunstværker, eller med et andet kvalifikationsbevis tildelt i udlandet og anerkendt af det kompetente organ.

7 Den 9. oktober 1992 ansøgte sagsøgeren i hovedsagen om, at det fra Newcastle upon Tyne Polytechnic udstedte eksamensbevis blev anerkendt, således at det blev sidestillet med et spansk kvalifikationsbevis som konservator og restaurator af kulturgoder. Undervisningsministeriet gennemgik ansøgningen og meddelte derefter sagsøgeren ved skrivelse af 9. december 1993, at hun, for at opnå en sådan anerkendelse, ved prøver afholdt i to omgange skulle godtgøre at have tilstrækkelige kundskaber i 24 nærmere angivne fag. Disse prøver er hidtil ikke blevet afholdt.

8 I mellemtiden indledte Prado den 17. november 1992 en udvælgelsesprøve for at besætte en varig stilling som restaurator af kunstværker på papir. Teresa

Fernández de Bobadilla's ansøgning blev ikke taget i betragtning med den begrundelse, at hun ikke opfyldte betingelserne ifølge den kollektive overenskomst.

9 I 1996 anlagde sagsøgeren sag ved den nationale ret med påstand om ophævelse af den pågældende bestemmelse. Til støtte for sagen gjorde hun gældende, at kravet om opfyldelse af de ovennævnte betingelser udgjorde en krænkelse af den spanske forfatning og var en hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed, der beskyttes ved traktatens artikel 48.

10 Da Juzgado de lo Social n° 4 de Madrid var i tvivl om den rette fortolkning af traktatens artikel 48, har den besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er det i strid med bestemmelserne om arbejdskraftens frie bevægelighed, at det i en kollektiv overenskomst for et selvstændigt organ under den spanske stat er fastsat, at der med henblik på udøvelsen af erhvervet som restaurator (et ikke-lovreguleret erhverv) forinden kræves en anerkendelse som ligestillet af en akademisk grad, der er opnået i en anden EF-medlemsstat, og en sådan anerkendelse meddeles på grundlag af en sammenligning af studieplanerne i Spanien og i det pågældende andet land, og efter bestående teoretiske og praktiske prøver i de fag, der indgår i den spanske studieplan, men som ikke findes i studieplanen i den pågældende anden EF-medlemsstat?«

11 Fællesskabsretten er ikke til hinder for, at et offentligretligt organ som Prado gør besættelsen af en stilling betinget af, at en ansøger er i besiddelse af et eller flere kvalifikationsbeviser, der godtgør den pågældendes egnethed til at bestride stillingen, dog forudsat, at kravet ikke udgør en ubegrundet hindring for den faktiske udøvelse af de grundlæggende friheder, der er sikret ved traktatens artikel 48.

12 De offentlige organer er desuden pligtige at overholde bestemmelserne i 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) og Rådets direktiv 92/51/EØF af 18. juni 1992 om anden generel ordning for anerkendelse af erhvervsuddannelse til supplering af direktiv 89/48/EØF (EFT L 209, s. 25).

13 Den forelæggende ret anfører, at erhvervet som restaurator af kulturgoder ikke er lovreguleret i Spanien, eftersom det ikke figurerer på den liste over de erhverv, der er omfattet af den spanske lovgivning til gennemførelse af direktiv 89/48 og 92/51, og der ikke er noget direktiv, som specifikt omhandler det pågældende erhverv. Retten bemærker videre, at det ifølge en dom afsagt af den spanske forfatningsdomstol (dom af 6.7.1989 i sag 122/89) må antages, at den omstændighed, at der er fastsat bestemte betingelser, eller at der skal opfyldes krav for at kunne få adgang til at udøve et erhverv, ikke er tilstrækkelig til, at erhvervet hermed er lovreguleret.

14 Det må imidlertid påpeges, at definitionen af begrebet lovreguleret erhverv i direktiv 89/48's og 92/51's forstand henhører under fællesskabsretten.

15 Det må således først undersøges, om et erhverv skal anses for lovreguleret ifølge direktiv 89/48 og 92/51, når et offentligt organ i en medlemsstat via en kollektiv overenskomst gør retten til at udøve et bestemt erhverv dér afhængig af, at ansøgere er i besiddelse af et kvalifikationsbevis udstedt af en læreanstalt i denne stat eller af et kvalifikationsbevis udstedt i udlandet og anerkendt som ligestillet af det kompetente nationale organ.

16 Det fremgår af artikel 1, litra d), i direktiv 89/84 og artikel 1, litra f) i direktiv 92/51, at der foreligger et lovreguleret erhverv, når betingelserne for at få adgang til eller udøve dette erhverv enten direkte eller indirekte er fastlagt i bestemmelser

af retlig karakter, det være sig love eller administrative bestemmelser (jf. dom af 1.2.1996, sag C-164/94, Aranitis, Sml. I, s. 135, præmis 18).

17 Det må antages, at adgangen til at optage eller udøve et erhverv er reguleret direkte af retlige bestemmelser, når der ved værtslandets love eller administrative bestemmelser gennemføres en ordning, hvorved erhvervet udtrykkeligt forbeholdes personer, som opfylder visse betingelser, og hvorved personer, som ikke opfylder betingelserne, forbydes retten til at udøve virksomheden (jf. den ovennævnte Aranitis-dom, præmis 19).

18 Generaladvokaten har udtalt i punkt 23 i forslaget til afgørelse, at i adskillige medlemsstaters retsordener er det overladt til arbejdsmarkedets parter at indgå kollektive overenskomster om arbejdsvilkår, herunder betingelserne for adgang til beskæftigelse, der ikke blot er bindende for de underskrivende parter samt de arbejdsgivere og arbejdstagere, som de repræsenterer, men også for tredjemand, således at de medfører retsvirkning for denne.

19 Domstolen har således fastslået, at en medlemsstat kan overlade gennemførelsen af de mål, der skal nås ved EF-direktiver, til arbejdsmarkedets parter via kollektive overenskomster, hvorved staten dog stedse skal opfylde sin pligt til fuldstændigt at iværksætte direktivet ved i påkommende tilfælde at træffe samtlige egnede foranstaltninger (dom af 30.1.1985, sag 143/83, Kommissionen mod Danmark, Sml. s. 427, præmis 8 og 9).

20 Hermed kan bestemmelser i en kollektiv overenskomst, som generelt regulerer adgangen til et erhverv eller dets udøvelse, være »love eller administrative bestemmelser« som omhandlet i artikel 1, litra d), i direktiv 89/48 og artikel 1, litra f), i direktiv 92/51, hvilket navnlig gælder, når denne situation hidrører fra en ensartet administrativ politik på nationalt plan.

21 I øvrigt har den finske regering korrekt fremhævet, at såfremt direktiv 89/48 og 92/51 ikke fandt anvendelse på de af kollektive overenskomster regulerede sektorer, ville dette skade deres effektive virkning.

22 Herefter må det spørgsmål undersøges, om en kollektiv overenskomst generelt regulerer adgangen til et erhverv eller dets udøvelse. Såfremt bestemmelserne i en overenskomst mellem et offentligt organ som Prado og repræsentanterne for de arbejdstagere, det beskæftiger, er fælles med andre kollektive overenskomster indgået individuelt af andre offentlige organer af samme type, og såfremt bestemmelserne i de nævnte overenskomster derudover følger af en ensartet administrativ politik på nationalt plan, kan anvendelsesområdet for overenskomsterne betragtes som tilstrækkelig generelt til, at deres bestemmelser kan betegnes som en regulering af et erhverv i direktiv 89/48's og 92/51's forstand.

23 Derimod har bestemmelserne i en kollektiv overenskomst, der kun regulerer forholdet mellem arbejdsgiver og arbejdstager i et enkelt offentligt organ som oftest ikke et tilstrækkelig generelt anvendelsesområde til, at de pågældende erhvervsgrene kan betegnes som lovregulerede erhverv ifølge direktiv 89/48 og 92/51.

24 Det følger af de ovenstående bemærkninger, at det tilkommer den nationale ret at klarlægge rækkevidden af anvendelsesområdet for den regel, som kræver, at personer, der søger arbejde som restaurator af kulturgoder, skal være i besiddelse af spanske eksamensbeviser eller af kvalifikationsbeviser udstedt i udlandet og anerkendt som ligestillede af det kompetente nationale organ, for således at afgøre, om adgangen til erhvervet eller dets udøvelse i Spanien er lovreguleret i direktiv 89/48's og 92/51's forstand.

25 Såfremt den forelæggende ret konstaterer, at det pågældende erhverv er lovreguleret i Spanien, må den herefter konkludere, at det enten er direktiv 89/48 eller direktiv 92/51, der finder anvendelse i den for retten verserende tvist.

26 Såfremt den nationale ret finder, at et af de to direktiver finder anvendelse, skal den herefter undersøge, om sagsøgeren i hovedsagen opfylder de i direktivet fastsatte betingelser, for at afgøre, om hun retmæssigt kan ansøge om en stilling som restaurator af kulturgoder, der opslås som en fast stilling.

27 Endelig må det fremhæves, at når direktiv 89/48 eller 92/51 finder anvendelse, må et offentligt organ i en medlemsstat, som har pligt til at overholde reglerne i det pågældende direktiv, ikke længere kræve, at en ansøgers kvalifikationsbeviser skal være anerkendt af de kompetente nationale myndigheder.

28 Såfremt det pågældende erhverv ikke er et lovreguleret erhverv som omhandlet i direktiv 89/48 og 92/51, er fællesskabsretten i princippet ikke til hinder for, at et offentligt organ i en medlemsstat gør adgangen til en stilling betinget af, at ansøgere er i besiddelse af et kvalifikationsbevis udstedt af en læreanstalt i denne medlemsstat eller et andet kvalifikationsbevis udstedt i udlandet og anerkendt af den nævnte medlemsstats kompetente myndigheder. Imidlertid skal proceduren for anerkendelse, når der er tale om et eksamensbevis udstedt i en anden medlemsstat, være i overensstemmelse med fællesskabsrettens krav.

29 Domstolen har allerede haft lejlighed til at præcisere de betingelser, som skal overholdes af en medlemsstats kompetente myndigheder, når disse har fået forelagt en ansøgning om tilladelse til at udøve et erhverv, hvortil adgangen ifølge national ret er betinget af, at vedkommende har et eksamensbevis eller erhvervsmæssige kvalifikationer, særligt i dommen af 7. maj 1991 (sag C-340/89, Vlassopoulou, Sml. I, s. 2357).

30 Til forskel fra den ovennævnte Vlassopoulou-sag er der i hovedsagen tale om en person med spansk statsborgerskab, der ønsker at udøve sit erhverv i Spanien. Såfremt en borger i en medlemsstat som følge af, at han har haft fast bopæl på en medlemsstats område og dér har erhvervet en faglig kvalifikation, i forhold til sin oprindelige medlemsstat befinder sig i en situation, som kan sammenlignes med en vandrende arbejdstagers, skal han imidlertid også nyde de rettigheder og

friheder, der sikres ved traktaten (jf. i denne retning dom af 31.3.1993, sag C-19/92, Kraus, Sml. I, s. 1663, præmis 15 og 16).

31 Det fremgår af Vlassopoulou-dommens præmis 16, at det påhviler de kompetente myndigheder i værtslandet 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 de 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.

32 Såfremt det på grundlag af sammenligningen af kvalifikationsbeviserne kan konstateres, at de kundskaber og kvalifikationer, der er dokumenteret ved det udenlandske bevis, svarer til de krav, der stilles i de nationale bestemmelser, er medlemsstaten forpligtet til at anerkende, at kvalifikationsbeviset opfylder disse krav. Hvis der ved sammenligningen derimod kun fremgår delvis overensstemmelse mellem kundskaberne og kvalifikationerne, er medlemsstaten berettiget til at kræve, at vedkommende dokumenterer, at han eller hun har erhvervet de manglende kundskaber og kvalifikationer (Vlassopoulou-dommens præmis 19).

33 Det tilkommer i denne forbindelse de kompetente myndigheder at vurdere, om de kundskaber, ansøgeren har erhvervet enten ved studier eller ved praktisk erfaring er tilstrækkelige til at dokumentere, at vedkommende har de manglende kundskaber (jf. i denne retning Vlassopoulou-dommens præmis 20).

34 Når er i værtsmedlemsstaten ikke på nationalt plan findes en generel anerkendelsesprocedure, eller når proceduren ikke er i overensstemmelse med de fællesskabsretlige krav som præciseret i nærværende doms præmis 29-33, påhviler det det offentlige organ, der søger at besætte en stilling, selv at undersøge, om det af ansøgeren i en anden stat opnåede eksamensbevis, eventuelt i forbindelse med praktisk erfaring, skal betragtes som ligestillet med det krævede kvalifikationsbevis.

35 En sådan pligt trænger sig så meget desto mere på, når det pågældende offentlige organ, som i hovedsagen, har tildelt ansøgeren et stipendium med henblik på, at vedkommende fortsætter sine studier i en anden medlemsstat, og når organet allerede har ansat ansøgeren midlertidigt i den ledige stilling. I et sådant tilfælde befinder de offentlige organer sig i nemlig i en gunstig position for at kunne vurdere stillingsansøgerens reelle kompetencer i forhold til dem, der indehaves af ansøgere i besiddelse af det nationale eksamensbevis, således som det er tilfældet med Prado, der skal bedømme Teresa Fernández de Bobadilla's egnethed til at bestride en stilling som restaurator af kulturgoder.

36 Det følger af de ovenstående betragtninger i det hele, at den nationale rets spørgsmål må besvares med, at traktatens artikel 48 skal fortolkes således, at

— den ikke er til hinder for bestemmelser i en kollektiv overenskomst, der gælder for et offentligt organ i en medlemsstat, og hvorefter et bestemt erhverv, som ikke er lovreguleret som omhandlet i direktiv 89/48 og 92/51, i det pågældende offentlige organ kun må udøves af personer, der er i besiddelse af et kvalifikationsbevis udstedt af en læreanstalt i den pågældende medlemsstat eller af et andet kvalifikationsbevis udstedt i udlandet og anerkendt af den samme medlemsstats kompetente myndigheder

— hvis der ikke findes nogen generel anerkendelsesordning eller hvis denne ordning er i strid med fællesskabsretten har denne medlemsstats kompetente myndigheder, eller hvis sådanne ikke findes, det offentlige organ selv, imidlertid pligt til — når de skal anerkende de udenlandske eksamensbeviser som ligestillet — at undersøge, hvorvidt de kundskaber og kvalifikationer, der attesteres ved det af ansøgeren erhvervede eksamensbevis, svarer til dem, der stilles krav om i værtsmedlemsstatens lovgivning. Når overensstemmelsen kun er delvis, tilkommer det de nationale kompetente myndigheder, eller i påkommende tilfælde det offentlige organ selv, at vurdere, om de af den pågældende erhvervede kundskaber ved studier eller praktisk erfaring er tilstrækkelige til at dokumentere, at vedkommende har de kundskaber, som ikke attesteres ved det udenlandske eksamensbevis.

Sagens omkostninger

37 De udgifter, der er afholdt af den spanske og den finske regering samt af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt af Juzgado de lo Social n° 4 de Madrid ved kendelse af 30. maj 1997, for ret:

EF-traktatens artikel 48 (efter ændring nu artikel 39 EF) skal fortolkes således, at

— **den ikke er til hinder for bestemmelser i en kollektiv overenskomst, der gælder i et offentligretligt organ i en medlemsstat, og hvorefter et bestemt erhverv, som ikke er lovreguleret som omhandlet i 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, og Rådets direktiv 92/51/EØF af**

18. juni 1992 om anden generel ordning for anerkendelse af erhvervsuddannelse til supplering af direktiv 89/48/EØF, kun må udøves af personer, der er i besiddelse af et kvalifikationsbevis udstedt af en læreanstalt i den pågældende medlemsstat eller af ethvert andet kvalifikationsbevis udstedt i udlandet og anerkendt af den samme medlemsstats kompetente myndigheder

— hvis der ikke findes nogen generel anerkendelsesordning eller hvis denne ordning er i strid med fællesskabsretten har denne medlemsstats kompetente myndigheder, eller hvis sådanne ikke findes, det offentlige organ selv, imidlertid pligt til — når de skal anerkende de udenlandske eksamensbeviser som ligestillet — at undersøge, hvorvidt de kundskaber og kvalifikationer, der attesteres ved det af ansøgeren erhvervede eksamensbevis, svarer til dem, der stilles krav om i værtsmedlemsstatens lovgivning. Når overensstemmelsen kun er delvis, tilkommer det de nationale kompetente myndigheder, eller i påkommende tilfælde det offentlige organ selv, at vurdere, om de af den pågældende erhvervede kundskaber ved studier eller praktisk erfaring er tilstrækkelige til at dokumentere, at vedkommende har de kundskaber, som ikke attesteres ved det udenlandske eksamensbevis.

Rodríguez Iglesias	Puissochet	Hirsch
Jann	Gulmann	Murray
Edward	Ragnemalm	Sevón

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 8. juli 1999.

R. Grass — Justitssekretær

G.C. Rodríguez Iglesias — Præsident