Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

2. marts 2023 *

»Præjudiciel forelæggelse – arbejdskraftens frie bevægelighed – anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer i en medlemsstat – direktiv 2005/36/EF – ret til at udøve erhvervet som børnehavepædagog – lovreguleret erhverv – ret til at få adgang til erhvervet på grundlag af et eksamensbevis udstedt i hjemlandet – erhvervsmæssig kvalifikation opnået i et tredjeland«

I sag C-270/21,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Korkein hallinto-oikeus (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Finland) ved afgørelse af 14. april 2021, indgået til Domstolen den 27. april 2021, i sagen

A

procesdeltager:

Opetushallitus

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, C. Lycourgos, og dommerne L.S. Rossi, J.-C. Bonichot (refererende dommer), S. Rodin og O. Spineanu-Matei,

generaladvokat: N. Emiliou

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

– den finske regering ved M. Pere, som befuldmægtiget,

– den estiske regering ved M. Kriisa, som befuldmægtiget,

– den spanske regering ved L. Aguilera Ruiz, som befuldmægtiget,

* Processprog: finsk.

– den nederlandske regering ved M.K. Bulterman og A. Hanje, som befuldmægtigede,

– Europa-Kommissionen ved L. Armati, M. Huttunen, M. Mataija og I. Söderlund, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 8. september 2022,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 3, stk. 1, litra a), artikel 3, stk. 3, og artikel 13, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/36/EF af 7. september 2005 om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer (EUT 2005, L 255, s. 22), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/55/EU af 20. november 2013 (EUT 2013, L 354, s. 132) (herefter »direktiv 2005/36«).

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en sag anlagt af A vedrørende den af Opetushallitus (uddannelsesstyrelsen, Finland) trufne afgørelse om afslag på A's ansøgning om anerkendelse af dennes erhvervsmæssige kvalifikationer som børnehavepædagog.

Retsforskrifter

EU-retten

3 1. og 14. betragtning til direktiv 2005/36 er affattet således:

»(1) I henhold til traktatens artikel 3, stk. 1, litra c), er fjernelse af hindringerne for den frie bevægelighed for personer og tjenesteydelser et af Fællesskabets mål. Dette indebærer for medlemsstaternes statsborgere, at de bl.a. har ret til at udøve et erhverv som selvstændig eller lønmodtager i en anden medlemsstat end den, hvor de har erhvervet deres erhvervsmæssige kvalifikationer. Endvidere skal der i henhold til traktatens artikel 47, stk. 1, udstedes direktiver om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser.

[…]

(14) Den ordning for anerkendelse, der er fastlagt med [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 generelle ordning for anerkendelse af erhvervsuddannelser til supplering af direktiv 89/48/EØF (EFT 1992, L 209, s. 25)] ændres ikke. […]«

4 Artikel 1 i direktiv 2005/36 har følgende ordlyd:

»I dette direktiv fastsættes de regler, hvorefter en medlemsstat, der på sit område kræver bestemte erhvervsmæssige kvalifikationer for adgang til eller udøvelse af et lovreguleret erhverv (i det følgende

benævnt »værtsmedlemsstaten«), anerkender de erhvervsmæssige kvalifikationer, der er opnået i en eller flere andre medlemsstater (i det følgende benævnt »hjemlandet«) og som giver indehaveren af de pågældende kvalifikationer ret til dér at udøve det samme erhverv, med henblik på adgang til og udøvelse af det pågældende erhverv.

[…]«

5 Direktivets artikel 2, stk. 1 og 2, bestemmer:

»1. Dette direktiv gælder for enhver statsborger i en medlemsstat, der ønsker at udøve et lovreguleret erhverv som selvstændig eller som arbejdstager, herunder udøvere af et liberalt erhverv, i en anden medlemsstat end den, hvor han har opnået sine erhvervsmæssige kvalifikationer.

[…]

2. Enhver medlemsstat kan i henhold til sin egen lovgivning give medlemsstaternes statsborgere, der er indehavere af erhvervsmæssige kvalifikationer, som ikke er erhvervet i en medlemsstat, tilladelse til at udøve et lovreguleret erhverv, som defineret i artikel 3, stk. 1, litra a), på sit område. […]«

6 Det nævnte direktivs artikel 3 fastsætter:

»1. I dette direktiv forstås ved:

a) »lovreguleret erhverv«: en eller flere former for erhvervsmæssig virksomhed under ét, når der enten direkte eller indirekte ifølge love eller administrative bestemmelser kræves bestemte erhvervsmæssige kvalifikationer for adgang hertil […]

b) »erhvervsmæssige kvalifikationer«: kvalifikationer, som er attesteret ved et uddannelsesbevis, et kursusbevis som omhandlet i artikel 11, litra a), nr. i), og/eller erhvervserfaring

c) »uddannelsesbevis«: eksamensbeviser, certifikater og andre beviser for en erhvervskompetencegivende uddannelse, der overvejende har fundet sted i Fællesskabet, udstedt af en myndighed udpeget i overensstemmelse med love eller administrative bestemmelser i vedkommende medlemsstat. Såfremt første punktum i denne definition ikke finder anvendelse, sidestilles et uddannelsesbevis efter stk. 3 med et uddannelsesbevis

[…]

e) »lovreguleret uddannelse«: enhver uddannelse, som er specifikt rettet mod udøvelse af et bestemt erhverv, og som består af et uddannelsesforløb, om fornødent suppleret med en erhvervsuddannelse, en praktisk uddannelse eller erhvervspraktik.

Erhvervsuddannelsens, den praktiske uddannelses og erhvervspraktikkens struktur og niveau fastlægges ved den pågældende medlemsstats love og administrative bestemmelser eller kontrolleres eller godkendes af den myndighed, der er udpeget med henblik herpå

f) »erhvervserfaring«: faktisk og lovmæssig udøvelse af et bestemt erhverv i en medlemsstat

[…]

3. Ethvert uddannelsesbevis udstedt i et tredjeland sidestilles med et uddannelsesbevis, hvis indehaveren inden for det pågældende erhverv har en erhvervserfaring af tre års varighed på den medlemsstats område, som har anerkendt det pågældende bevis i overensstemmelse med artikel 2, stk. 2, og den pågældende medlemsstat har attesteret erhvervserfaringen.«

7 Artikel 4 i direktiv 2005/36 med overskriften »Anerkendelsens virkninger« har følgende ordlyd:

»1. Værtsmedlemsstatens anerkendelse af de erhvervsmæssige kvalifikationer giver de begunstigede adgang til i denne medlemsstat at optage det erhverv, som vedkommende er kvalificeret til i hjemlandet, og til at udøve det på samme vilkår som landets egne statsborgere.

2. Med henblik på dette direktiv er det erhverv, som ansøgeren ønsker at udøve i værtsmedlemsstaten, det samme som det, han er kvalificeret til i hjemlandet, hvis det omfatter sammenlignelige former for virksomhed.

[…]«

8 Direktivets artikel 13 med overskriften »Betingelser for anerkendelse« fastsætter:

»1. Når der i en værtsmedlemsstat kræves bestemte erhvervsmæssige kvalifikationer for adgang til eller udøvelse af et lovreguleret erhverv, skal denne medlemsstats kompetente myndighed give ansøgeren mulighed for at få adgang til dette erhverv og udøve det på samme vilkår som dem, der gælder for landets egne statsborgere, hvis vedkommende er i besiddelse af det kursus- eller uddannelsesbevis, jf. artikel 11, som i en anden medlemsstat kræves som betingelse for at få adgang til eller for at udøve det samme erhverv.

Kursus- og uddannelsesbeviser skal være udstedt af en kompetent myndighed i en medlemsstat, der er udpeget i overensstemmelse med denne medlemsstats love eller administrative bestemmelser.

2. Tilladelse til adgang til eller udøvelse af erhvervet som beskrevet i stk. 1, skal også gives til ansøgere, der har udøvet det pågældende erhverv på fuldtidsbasis i et år eller i en tilsvarende samlet varighed på deltidsbasis i løbet af de foregående ti år i en anden medlemsstat, hvor dette erhverv ikke er lovreguleret, og som er i besiddelse af et eller flere kursus- eller uddannelsesbeviser, som er udstedt i en anden medlemsstat, hvor dette erhverv ikke er lovreguleret.

Kursus- eller uddannelsesbeviserne skal opfylde følgende betingelser:

a) de er udstedt af en kompetent myndighed i en medlemsstat, der er udpeget i overensstemmelse med denne medlemsstats love eller administrative bestemmelser

b) de attesterer, at indehaveren er forberedt til at udøve det pågældende erhverv.

Den i første afsnit omhandlede etårige erhvervsmæssige erfaring kan imidlertid ikke kræves, hvis det uddannelsesbevis, som ansøgeren besidder, attesterer lovreguleret uddannelse.

[…]«

9 Det nævnte direktivs artikel 59, stk. 1, fastsætter:

»1. Medlemsstaterne meddeler [Europa-]Kommissionen en liste over eksisterende lovregulerede erhverv, hvori de præciserer, hvilke typer af virksomhed det enkelte erhverv omfatter, samt en liste over lovregulerede uddannelser og erhvervsuddannelser, herunder erhvervsuddannelser med særlig struktur, jf. artikel 11, litra c), nr. ii), senest den 18. januar 2016. Ændringer til disse lister meddeles ligeledes Kommissionen uden unødig forsinkelse. Kommissionen opretter og vedligeholder en offentligt tilgængelig database for lovregulerede erhverv, herunder en generel beskrivelse af de typer af virksomhed, det enkelte erhverv omfatter.«

Finsk ret

10 I henhold til § 1, stk. 1, i laki ammattipätevyyden tunnustamisesta (1384/2015) (lov om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer (1384/2015)), regulerer denne lov anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer og den frie udveksling af tjenesteydelser i henhold til direktiv 2005/36. Denne lovs § 6 beskriver betingelserne for en sådan anerkendelse.

Estisk ret

11 Kvalifikationskravene til børnehavepædagoger i Estland er fastsat i haridusministri 26. augusti 2002. aasta määrus »Koolieelse lasteasutuse pedagoogide kvalifikatsiooninõuded« (RTL 2002, 96, 1486; RT I, 3.9.2013, 36) (uddannelsesministerens bekendtgørelse om kvalifikationskrav til børnehavepædagoger) af 26. august 2002 (herefter »bekendtgørelsen om kvalifikationskrav til børnehavepædagoger«).

12 Denne bekendtgørelses § 1, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Arbejdsgiveren vurderer arbejdstagerens egnethed til at varetage stillingen, samt hvorvidt de kvalifikationskrav, der er fastsat i denne bekendtgørelse, er opfyldt. […]«

13 Ifølge nævnte bekendtgørelses § 18 er kvalifikationskravene til børnehavepædagoger en afsluttende eksamen fra en højere læreanstalt og pædagogiske kompetencer. Samme bekendtgørelses § 37 bestemmer, at kvalifikationskravene ikke gælder for personer, der arbejdede som børnehavepædagoger før den 1. september 2013, og som har en kompetence i overensstemmelse med bestemmelserne i bekendtgørelsen om kvalifikationskrav til børnehavepædagoger, der var gældende før den 1. september 2013, eller har en kompetence, der anses for tilsvarende for lignende arbejdsopgaver.

14 Efter Republikken Estlands tiltrædelse af Den Europæiske Union den 1. maj 2004 indførtes ved Vabariigi Valitsuse 6. juuni 2005. a määrus nr. 120 »Eesti Vabariigi kvalifikatsioonide ja enne 20. augustit 1991. a antud endise NSV Liidu kvalifikatsioonide vastavus« (RT I 2005, 32, 241; RT I, 28.7.2020, 6) (regeringens bekendtgørelse nr. 120 om sidestillelse af Republikken Estlands eksamensbeviser med de eksamensbeviser fra det tidligere Sovjetunionen, der blev udstedt før den 20.8.1991) af 6. juni 2005 sidestillelsen af kvalifikationer, der blev anerkendt af det tidligere Sovjetunionen og udstedt før den 20. august 1991, og de almene og videregående uddannelsesniveauer i Republikken Estlands uddannelsessystem.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

15 A indgav en ansøgning til uddannelsesstyrelsen om anerkendelse af hans erhvervsmæssige kvalifikationer som børnehavepædagog på grundlag af følgende dokumenter:

– et certifikat for opnåelse af et eksamensbevis i »Koolieelsete lasteasutuste kasvataja« (småbørnspædagogik) i 1980 i Den Estiske Socialistiske Sovjetrepublik

– et certifikat for opnåelse af et eksamensbevis i »Rakenduskõrghariduse tasemele vastava hotellimajanduse eriala õppekava« (specialiseret uddannelse i Hotel Management svarende til en videregående uddannelse) i 2006

– et certifikat for opnåelse af et eksamensbevis i »Ärijuhtimise magistri kraad – Turismiettevõtlus ja teeninduse juhtimine« (Master of Business Administration – Tourism and Service Management) i 2013 og

– et dokument med overskriften »Kutsetunnistus »Õpetaja, tase 6«« (erhvervscertifikat som »lærer, niveau 6«), udstedt af den estiske lærer- og pædagogforening i 2017.

16 Det er i øvrigt ubestridt, at A har udøvet hvervet som børnehavepædagog i Den Estiske Socialistiske Sovjetrepublik mellem 1980 og 1984 og derefter igen i en privat vuggestue i Finland i årene 2016 og 2017.

17 Ved afgørelse af 8. marts 2018 gav uddannelsesstyrelsen afslag på A's ansøgning.

18 Ved dom af 18. april 2019 gav Helsingin hallinto-oikeus (forvaltningsdomstolen i Helsinki, Finland) ikke A medhold i hans søgsmål til prøvelse af uddannelsesstyrelsens afgørelse. Denne ret fandt, at A's kvalifikationer og erhvervserfaring ikke opfyldte kravene for anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer i henhold til lov om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer (1384/2015).

19 A har iværksat appel til prøvelse af denne dom ved den forelæggende ret, Korkein hallinto-oikeus (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Finland).

20 For det første ønsker den forelæggende ret oplyst, om erhvervet som børnehavepædagog er et »lovreguleret erhverv« i Estland som omhandlet i direktiv 2005/36.

21 Den forelæggende ret har anført, at flere forhold synes at indikere, at dette erhverv faktisk er et lovreguleret erhverv i Estland. De kvalifikationskrav, der stilles til en børnehavepædagog, og som er fastsat i bekendtgørelsen om kvalifikationskrav til børnehavepædagoger, er nemlig en afsluttende eksamen fra en højere læreanstalt og pædagogiske kompetencer. Sidstnævnte kompetencer bekræftes således af et dokument, der efter anmodning udstedes af den estiske lærer- og pædagogforening på baggrund af ansøgerens dokumenter og efter et interview.

22 Den forelæggende ret har ligeledes anført, at Republikken Estland har ladet erhvervet som børnehavepædagog registrere i en database oprettet af Kommissionen over lovregulerede erhverv.

23 Der er imidlertid andre forhold, der hos den forelæggende ret rejser tvivl om, hvorvidt børnehaveklasselærerhvervet er et lovreguleret erhverv i Estland.

24 Den har anført, at den estiske lovgivning i modsætning til finsk ret ikke kræver, at den i denne doms præmis 21 nævnte afsluttende eksamen fra en højere læreanstalt henhører under området for småbørn.

25 Den forelæggende ret har endvidere anført, at den arbejdsgiver, der ansætter en sådan børnehavepædagog, råder over et skøn ved vurderingen af, om en ansøger til stillingen som børnehavepædagog opfylder kravene i bekendtgørelsen om kvalifikationskrav til børnehavepædagoger. Navnlig er attestationen af pædagogiske kompetencer fakultativ og ikke bindende for arbejdsgiveren. Sidstnævnte vurderer selvstændigt, om kandidaten besidder de krævede pædagogiske kompetencer.

26 Ifølge den forelæggende ret kan to forskellige arbejdsgivere således vurdere den samme ansøgers pædagogiske kompetencer på forskellige måder.

27 Under disse omstændigheder er den forelæggende ret i tvivl om, hvorvidt den estiske lovgivning faktisk forbeholder udøvelsen af erhvervet som børnehavepædagog personer, der opfylder bestemte krav, og forbyder andre personer adgang hertil.

28 For det andet ønsker den forelæggende ret med udgangspunkt i den antagelse, at det omhandlede erhverv anses for lovreguleret i Estland, oplyst, om det certifikat, som A har fået udstedt af den estiske lærer- og pædagogforening i 2017, og som er nævnt i denne doms præmis 15, kan anses for et kursus- eller uddannelsesbevis som omhandlet i artikel 13, stk. 1, i direktiv 2005/36, selv om den erhvervserfaring, som godtgøres ved certifikatet, blev erhvervet på et tidspunkt, hvor hjemlandet var en socialistisk sovjetrepublik.

29 Hvad for det tredje angår det eksamensbevis, som A har erhvervet i 1980 i Den Estiske Socialistiske Sovjetrepublik, og den erfaring, som A har opnået i perioden fra 1980 til 1984, ønsker den forelæggende ret oplyst, om dette eksamensbevis og denne erfaring skal anses for at godtgøre erhvervsmæssige kvalifikationer erhvervet i et tredjeland som omhandlet i artikel 3, stk. 3, i direktiv 2005/36, og om disse kvalifikationer følgelig kun kan anerkendes på betingelse af, at den pågældende desuden godtgør, at han har opnået erhvervserfaring på tre år i hjemlandet efter dets fornyede selvstændighed.

30 Den forelæggende ret har imidlertid anført, at en estisk lov af 2005 har sidestillet de eksamensbeviser, der er erhvervet i Den Estiske Socialistiske Sovjetrepublik, med eksamensbeviser, der er erhvervet i Estland efter dennes fornyede selvstændighed.

31 På denne baggrund har Korkein hallinto-oikeus (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 3, stk. 1, litra a), i [direktiv 2005/36] fortolkes således, at et erhverv, hvor [kvalifikationskravene] på den ene side er fastlagt i en forordning udstedt af en medlemsstats uddannelsesminister, hvor indholdet af den pædagogiske kompetence, der kræves af en børnehavepædagog, er reguleret i en professionsstandard, og medlemsstaten har ladet erhvervet som børnehavepædagog optage i den af Kommissionen oprettede database over lovregulerede erhverv, men hvor arbejdsgiveren på den anden side ifølge ordlyden i bekendtgørelsen om [kvalifikationskravene] for dette erhverv indrømmes et skøn ved bedømmelsen af, om [kvalifikationskravene] er opfyldt, navnlig med hensyn til kravet om pædagogisk kompetence, og det hverken er reguleret i den omhandlede bekendtgørelse eller

i andre love, bekendtgørelser eller administrative bestemmelser, hvorledes det dokumenteres, at den pædagogiske kompetence er til stede, skal anses for et lovreguleret erhverv?

2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, kan et certifikat udstedt af den kompetente myndighed i hjemlandet, som vedrører en erhvervskvalifikation, for hvilken der kræves arbejdserfaring inden for det pågældende erhverv, da anses for et kursus- eller uddannelsesbevis som omhandlet i artikel 13, stk. 1, i [direktiv 2005/36], hvis den erhvervserfaring, der udgør grunden til udstedelsen af certifikatet, stammer fra hjemlandet i en periode, hvor dette var en socialistisk sovjetrepublik, samt fra værtslandet, men ikke fra hjemlandet i perioden efter dettes fornyede selvstændighed?

3) Skal artikel 3, stk. 3, i [direktiv 2005/36] fortolkes således, at en erhvervskvalifikation, som beror på en eksamen, der blev opnået ved en uddannelsesinstitution beliggende i en medlemsstats geografiske område i en periode, hvor medlemsstaten ikke eksisterede som en selvstændig stat, men som socialistisk sovjetrepublik, samt på erhvervserfaring, der blev opnået på grundlag af denne eksamen i den pågældende socialistiske sovjetrepublik før medlemsstatens fornyede selvstændighed, skal anses for en erhvervskvalifikation opnået i et tredjeland, således at yderligere tre års erhvervserfaring i hjemlandet i perioden efter dettes fornyede selvstændighed er en betingelse for at gøre denne erhvervskvalifikation gældende?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Indledende bemærkninger

32 Som det fremgår af første betragtning til direktiv 2005/36, er formålet med direktivet at fremme anerkendelsen af erhvervsmæssige kvalifikationer med henblik på at give medlemsstaternes statsborgere mulighed for at udøve et erhverv som arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende i en anden medlemsstat end den, hvor de har erhvervet deres erhvervsmæssige kvalifikationer, og således fremme arbejdskraftens frie bevægelighed inden for EU.

33 I henhold til direktivets artikel 1 og 2 finder direktivet kun anvendelse, hvis det pågældende erhverv er lovreguleret i værtsmedlemsstaten.

34 I det foreliggende tilfælde fremgår det af den forelæggende rets oplysninger, at erhvervet som børnehavepædagog i Finland er et lovreguleret erhverv. Adgangen i denne medlemsstat til dette erhverv og udøvelsen heraf for statsborgere fra en anden medlemsstat er følgelig reguleret af bestemmelserne i direktiv 2005/36.

35 Hvor det pågældende erhverv også er lovreguleret i hjemlandet, skal værtsmedlemsstaten i henhold til artikel 13, stk. 1, i direktiv 2005/36 give statsborgere fra andre medlemsstater, der er i besiddelse af det kursus- eller uddannelsesbevis, som er foreskrevet i hjemlandet, adgang til at optage eller udøve dette erhverv på samme vilkår som dem, der gælder for landets egne statsborgere.

36 Hvor det pågældende erhverv derimod ikke er lovreguleret i hjemlandet, følger det af artikel 13, stk. 2, i direktiv 2005/36, at adgang til og udøvelse af erhvervet skal tillades i værtsmedlemsstaten, såfremt ansøgeren har udøvet det pågældende erhverv på fuldtidsbasis i et år, eller i en tilsvarende samlet varighed på deltidsbasis i løbet af de foregående ti år i en anden medlemsstat, og hvis den pågældende er i besiddelse af et eller flere kursus- eller uddannelsesbeviser, som er udstedt i

hjemlandet. Artikel 13, stk. 2, tredje afsnit, i direktiv 2005/36 bestemmer imidlertid, at kravet om erhvervserfaring ikke finder anvendelse, når ansøgeren er i besiddelse af et uddannelsesbevis, der attesterer en lovreguleret uddannelse.

37 Følgelig skal den af A i værtsmedlemsstaten, dvs. Republikken Finland, indgivne ansøgning om anerkendelse af A's erhvervsmæssige kvalifikationer som børnehavepædagog vurderes i henhold til betingelserne, der er opstillet i artikel 13, stk. 1, i direktiv 2005/36, såfremt dette erhverv er lovreguleret i hjemlandet, dvs. Republikken Estland, og i henhold til betingelserne i artikel 13, stk. 2, i direktiv 2005/36, hvis det ikke er det.

Det første spørgsmål

38 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 3, stk. 1, litra a), i direktiv 2005/36 skal fortolkes således, at et erhverv, for hvilket der i henhold til den nationale lovgivning fastsættes kvalifikationskrav for adgang hertil eller udøvelse heraf, men hvor arbejdsgiverne er overladt et skøn med hensyn til at vurdere, om disse krav er opfyldt, skal anses for et lovreguleret erhverv som omhandlet i denne bestemmelse.

39 I henhold til artikel 3, stk. 1, litra a), i direktiv 2005/36 forstås ved »lovreguleret erhverv« »en eller flere former for erhvervsmæssig virksomhed under ét, når der enten direkte eller indirekte ifølge love eller administrative bestemmelser kræves bestemte erhvervsmæssige kvalifikationer for adgang hertil eller udøvelse eller en form for udøvelse heraf«.

40 Det fremgår desuden af Domstolens praksis, at et erhverv må anses for lovreguleret som omhandlet i direktiv 89/48 og 92/51, når adgangen til at optage eller udøve det pågældende erhverv er reguleret i love eller administrative bestemmelser, der gennemfører en ordning, hvorved det erhverv udtrykkeligt forbeholdes personer, som opfylder visse betingelser, og hvorved personer, som ikke opfylder betingelserne, forbydes retten til at udøve erhvervet (dom af 1.2.1996, Aranitis, C-164/94, EU:C:1996:23, præmis 19, og af 8.5.2008, Kommissionen mod Spanien, C-39/07, EU:C:2008:265, præmis 33). Henset til definitionerne i direktiv 89/48 og 92/51 og henset til 14. betragtning til direktiv 2005/36 finder denne retspraksis analog anvendelse på begrebet »lovreguleret erhverv« som omhandlet i dette direktiv.

41 I det foreliggende tilfælde må det konstateres, at det i Estlands bekendtgørelse om kvalifikationskrav til børnehavepædagoger i § 1, stk. 1, bestemmes, at »[a]rbejdsgiveren vurderer arbejdstagerens egnethed til at varetage stillingen, samt hvorvidt de kvalifikationskrav, der er fastsat i denne bekendtgørelse, er opfyldt«.

42 Som den forelæggende ret har anført, og uden at den estiske regering har bestridt dette, tildeler denne bekendtgørelses § 1, stk. 1, arbejdsgiveren et skøn med hensyn til at vurdere, om de kvalifikationskrav, der kræves for at få adgang til erhvervet som børnehavepædagog, navnlig kravet om pædagogiske kompetencer, er opfyldt, således at to forskellige arbejdsgivere i henhold til den nævnte bestemmelse kan vurdere spørgsmålet om, hvorvidt den samme ansøger opfylder de nævnte krav, på forskellige måder.

43 Den estiske regering har ganske vist for Domstolen anført, at når der fremvises et certifikat fra den estiske lærer- og pædagogforening, har arbejdsgiver ikke nogen grund til at betvivle kandidatens pædagogiske kompetencer. Som generaladvokaten har anført i punkt 60 i forslaget til afgørelse, har denne regering imidlertid anført, at den estiske lovgivning ikke indeholder nogen bestemmelse

herom. Dette bekræfter således den forelæggende rets fortolkning af § 1, stk. 1, i bekendtgørelsen om kvalifikationskrav til børnehavepædagoger, hvorefter det tilkommer arbejdsgiveren at vurdere, om kvalifikationskravene er opfyldt.

44 Der skal sondres mellem et sådant skøn og arbejdsgiverens beføjelse til at ansætte en person, der opfylder kvalifikationskravene til at få adgang til det pågældende erhverv, og til at vælge mellem to ansøgere, der opfylder disse krav.

45 Den situation, der følger af et sådan skøn, kan udviske forskellen mellem personer, som besidder de erhvervsmæssige kvalifikationer, som kræves i henhold til den nationale lovgivning for at udøve det pågældende erhverv, og personer, der ikke besidder dem.

46 Under disse omstændigheder sikrer estisk ret ikke, at adgangen til og udøvelsen af det pågældende erhverv er forbeholdt personer, der besidder bestemte erhvervsmæssige kvalifikationer.

47 Erhvervet som børnehavepædagog, således som det er organiseret i Estland, synes derfor ikke at kunne kvalificeres som et »lovreguleret erhverv« som omhandlet i artikel 3, stk. 1, litra a), i direktiv 2005/36.

48 Denne vurdering drages ikke i tvivl af den omstændighed, at Republikken Estland anser erhvervet som børnehavepædagog for »lovreguleret«, at landet har indført dette erhverv på den liste over eksisterende lovregulerede erhverv, der er meddelt Kommissionen, og at dette erhverv er indført i Kommissionens database over lovregulerede erhverv i henhold til artikel 59 i direktiv 2005/36.

49 For det første henviser definitionen af begrebet »lovreguleret erhverv« i artikel 3, stk. 1, litra a), i direktiv 2005/36 ikke til medlemsstaternes ret. Dette begreb som omhandlet i direktivet henhører således alene under EU-retten (dom af 21.9.2017, Malta Dental Technologists Association og Reynaud, C-125/16, EU:C:2017:707, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).

50 Følgelig er den omstændighed, at Republikken Estland anser erhvervet som børnehavepædagog for »lovreguleret«, og at Estland har opført det på den liste over eksisterende lovregulerede erhverv, som den har meddelt Kommissionen, ikke tilstrækkelig til at kvalificere dette erhverv som et »lovreguleret erhverv« som omhandlet i direktiv 2005/36.

51 For det andet henviser artikel 3, stk. 1, litra a), i direktiv 2005/36, således som generaladvokaten har anført i punkt 45 i forslaget til afgørelse, heller ikke til indholdet af den database, som Kommissionen vedligeholder, og som er nævnt i denne doms præmis 48. Sidstnævnte er derfor kun vejledende.

52 Henset til ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 3, stk. 1, litra a), i direktiv 2005/36 skal fortolkes således, at et erhverv, for hvilket der i henhold til den nationale lovgivning fastsættes kvalifikationskrav for adgang hertil eller udøvelse heraf, men hvor arbejdsgiverne er overladt et skøn med hensyn til at vurdere, om disse krav er opfyldt, ikke skal anses for et lovreguleret erhverv som omhandlet i denne bestemmelse.

Det andet spørgsmål

53 Det andet spørgsmål er udtrykkeligt forelagt for det tilfælde, at det pågældende erhverv er lovreguleret i hjemlandet som omhandlet i artikel 3, stk. 1, litra a), i direktiv 2005/36, og såfremt det første spørgsmål følgelig måtte besvares bekræftende. Under hensyntagen til, at det første spørgsmål er blevet besvaret benægtende, er det derfor ufornødent at besvare det andet spørgsmål.

Det tredje spørgsmål

54 Det tredje spørgsmål er stillet for det tilfælde, at det pågældende erhverv ikke er lovreguleret i hjemlandet.

55 I dette tilfælde følger det, således som det er anført i denne doms præmis 36, af artikel 13, stk. 2, første afsnit, i direktiv 2005/36, at værtsmedlemsstaten skal tillade adgang til og udøvelse af erhvervet, hvis ansøgeren har udøvet det pågældende erhverv på fuldtidsbasis i et år (eller på deltidsbasis i en tilsvarende samlet varighed) i løbet af de foregående ti år i en anden medlemsstat, og ansøgeren er i besiddelse af et eller flere kursus- eller uddannelsesbeviser, som er udstedt af hjemlandet. Artikel 13, stk. 2, tredje afsnit, i direktiv 2005/36 bestemmer imidlertid, at betingelsen om den etårige erhvervsmæssige erfaring i en anden medlemsstat i løbet af de foregående ti år ikke kræves, hvis det uddannelsesbevis, som ansøgeren besidder, attesterer lovreguleret uddannelse.

56 I det foreliggende tilfælde har A i modsætning til, hvad der kræves i henhold til artikel 13, stk. 2, første afsnit, i direktiv 2005/36, ikke udøvet erhvervet som børnehavepædagog i en anden medlemsstat end værtsmedlemsstaten i løbet af de ti år, der gik forud for hans ansøgning.

57 Under disse omstændigheder er den forelæggende ret i tvivl om, hvorvidt det eksamensbevis for småbørnspædagogik, som A opnåede i 1980 i Den Estiske Socialistiske Sovjetrepublik, kan anses for et uddannelsesbevis, der attesterer en lovreguleret uddannelse som omhandlet i samme direktivs artikel 13, stk. 2, tredje afsnit.

58 Det følger således af artikel 3, stk. 3, i direktiv 2005/36, at »[e]thvert uddannelsesbevis udstedt i et tredjeland sidestilles med et uddannelsesbevis, hvis indehaveren inden for det pågældende erhverv har en erhvervserfaring af tre års varighed på den medlemsstats område, som har anerkendt det pågældende bevis i overensstemmelse med artikel 2, stk. 2, og den pågældende medlemsstat har attesteret erhvervserfaringen«.

59 Det følger heraf, at det med det tredje spørgsmål skal lægges til grund, at den forelæggende ret nærmere bestemt ønsker oplyst, om artikel 3, stk. 3, i direktiv 2005/36 skal fortolkes således, at denne bestemmelse finder anvendelse i et tilfælde, hvor det uddannelsesbevis, der fremlægges i værtsmedlemsstaten, er opnået på en anden medlemsstats område på et tidspunkt, hvor denne medlemsstat ikke eksisterede som selvstændig stat, men som socialistisk sovjetrepublik, og hvor dette uddannelsesbevis er blevet sidestillet med et uddannelsesbevis, der er udstedt i nævnte medlemsstat efter dennes fornyede selvstændighed.

60 Det fremgår af selve ordlyden af artikel 3, stk. 3, i direktiv 2005/36, at denne bestemmelse vedrører ethvert uddannelsesbevis, der er udstedt af et tredjeland og anerkendt af en medlemsstat i overensstemmelse med samme direktivs artikel 2, stk. 2.

61 Det bemærkes, at det eksamensbevis, som A opnåede i 1980 i Den Estiske Socialistiske Sovjetrepublik, imidlertid ikke kan anses for at være udstedt af et tredjeland i denne bestemmelses forstand.

62 Som det fremgår af de forklaringer, som den forelæggende ret har givet Domstolen, er dette eksamensbevis nemlig af Republikken Estland efter dennes fornyede selvstændighed og efter landets tiltrædelse af EU i henhold til regeringens bekendtgørelse nr. 120, af 6. juni 2005, om sidestillelse af Republikken Estlands eksamensbeviser med de eksamensbeviser fra det tidligere Sovjetunionen, der blev udstedt før den 20. august 1991, blevet sidestillet med et eksamensbevis, der er erhvervet i Republikken Estland efter medlemsstatens fornyede selvstændighed.

63 Følgelig skal dette eksamensbevis anses for at være et uddannelsesbevis udstedt af en medlemsstat og ikke af et tredjeland, hvilket er i strid med bestemmelserne i artikel 3, stk. 3, i direktiv 2005/36.

64 Det følger heraf, at artikel 3, stk. 3, i direktiv 2005/36 ikke finder anvendelse under omstændigheder som dem, der foreligger i tvisten i hovedsagen.

65 Det følger af det ovenstående, at artikel 3, stk. 3, i direktiv 2005/36 skal fortolkes således, at denne bestemmelse ikke finder anvendelse i et tilfælde, hvor det uddannelsesbevis, der fremlægges i værtsmedlemsstaten, er opnået på en anden medlemsstats område på et tidspunkt, hvor denne medlemsstat ikke eksisterede som selvstændig stat, men som socialistisk sovjetrepublik, og hvor dette uddannelsesbevis er blevet sidestillet med et uddannelsesbevis, der er udstedt i nævnte medlemsstat efter dennes fornyede selvstændighed. Et sådant uddannelsesbevis skal anses for at være opnået i en medlemsstat og ikke i et tredjeland.

66 Det skal tilføjes, at det, henset til de svar, der er givet i denne doms præmis 52 og 65, hvoraf det fremgår, at ansøgningen om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer ikke henhører under anvendelsesområdet for direktiv 2005/36, tilkommer værtsmedlemsstatens kompetente myndigheder, således som generaladvokaten har præciseret i punkt 90-93 i forslaget til afgørelse, at vurdere A's situation i lyset af bestemmelserne i artikel 45 TEUF og 49 TEUF i overensstemmelse med Domstolens praksis (jf. i denne retning dom af 3.3.2022, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Den medicinske grunduddannelse), C-634/20, EU:C:2022:149, præmis 38-46 og den deri nævnte retspraksis).

Sagsomkostninger

67 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 sagsomkostningerne. Bortset fra de 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 (Fjerde Afdeling) for ret:

1) Artikel 3, stk. 1, litra a), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/36/EF af 7. september 2005 om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/55/EU af 20. november 2013,

skal fortolkes således, at

et erhverv, for hvilket der i henhold til den nationale lovgivning fastsættes kvalifikationskrav for adgang hertil eller udøvelse heraf, men hvor arbejdsgiverne er overladt et skøn med hensyn til at vurdere, om disse krav er opfyldt, ikke skal anses for et lovreguleret erhverv som omhandlet i denne bestemmelse.

2) Artikel 3, stk. 3, i direktiv 2005/36, som ændret ved direktiv 2013/55,

skal fortolkes således, at

denne bestemmelse ikke finder anvendelse i et tilfælde, hvor det uddannelsesbevis, der fremlægges i værtsmedlemsstaten, er opnået på en anden medlemsstats område på et tidspunkt, hvor denne medlemsstat ikke eksisterede som selvstændig stat, men som socialistisk sovjetrepublik, og hvor dette uddannelsesbevis er blevet sidestillet med et uddannelsesbevis, der er udstedt i nævnte medlemsstat efter dennes fornyede selvstændighed. Et sådant uddannelsesbevis skal anses for at være opnået i en medlemsstat og ikke i et tredjeland.

Underskrifter