DOMSTOLENS DOM

9. september 2003 *

I sag C-285/01,

angående en anmodning, som cour administrative d'appel de Douai (Frankrig) i medfør af artikel 234 EF har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Isabel Burbaud

mod

Ministère de l'Emploi et de la Solidarité,

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

* Processprog: fransk.

har

DOMSTOLEN,

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene J.-P. Puissochet, M. Wathelet, R. Schintgen og C.W.A. Timmermans (refererende dommer) samt dommerne C. Gulmann, D.A.O. Edward, A. La Pergola, P. Jann, V. Skouris, F. Macken, N. Colneric, S. von Bahr, J.N. Cunha Rodrigues og A. Rosas,

generaladvokat: C. Stix-Hackl
justitssekretær: først ekspeditionssekretær L. Hewlett, senere assisterende justitssekretær H. von Holstein,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— den franske regering ved C. Bergeot-Nunes og G. de Bergues, som befuldmægtigede

— den italienske regering ved U. Leanza, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato M. Massella Ducci Tieri

— den svenske regering ved A. Kruse, som befuldmægtiget

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. Patakia, som befuldmægtiget,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 26. juni 2002 er afgivet mundtlige indlæg af Isabel Burbaud, af den franske regering ved C. Bergeot-Nunes og G. de Bergues og af Kommissionen ved M. Patakia og D. Martin, som befuldmægtiget,

efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 12. september 2002,

på grundlag af kendelsen om genåbning af den mundtlige forhandling afsagt den 19. november 2002,

efter at der i retsmødet den 7. januar 2003 er afgivet mundtlige indlæg af Isabel Burbaud, af den franske regering ved G. de Bergues og R. Abraham, som befuldmægtiget, af den svenske regering ved A. Kruse samt af Kommissionen ved M. Patakia og D. Martin,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 11. februar 2003,

afsagt følgende

Dom

1 Ved beslutning af 12. juli 2001, indgået til Domstolen den 18. juli 2001, har cour administrative d'appel de Douai i medfør af artikel 234 EF forelagt to præjudicielle spørgsmål om fortolkningen af EF-traktatens artikel 48 (efter ændring nu artikel 39 EF) og 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, herefter »direktivet«).

2 Spørgsmålene er blevet rejst under en sag mellem Isabel Burbaud og Ministère de l'Emploi et de la Solidarité vedrørende Isabel Burbauds ansøgning om at blive optaget i gruppen af offentligt ansatte hospitalsdirektører i Frankrig med henvisning til de kvalifikationer, hun har opnået i Portugal.

Relevante retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

3 Direktivet er vedtaget med hjemmel i bl.a. EØF-traktatens artikel 49 (efter ændring EF-traktatens artikel 49, som efter ændring nu er artikel 40 EF). Som

anført i 12. betragtning til direktivet, berører »den generelle ordning for gensidig anerkendelse af eksamensbeviser for videregående uddannelse [...] på ingen måde anvendelsen af traktatens artikel 48, stk. 4 [...]«

4 Direktivets artikel 1, litra a)-d), har følgende ordlyd:

»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.

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

[...]

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 [...]

[...]«

5 Direktivets artikel 2 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.«

6 Direktivets artikel 3, stk. 1, litra a), har følgende ordlyd:

»Når der i værtslandet kræves et eksamensbevis for at optage eller udøve et bestemt lovreguleret erhverv, kan den kompetente myndighed ikke under henvisning til manglende kvalifikationer nægte en EF-statsborger adgang til at optage eller udøve et sådant erhverv på samme vilkår som dem, der gælder for landets egne statsborgere,

a) såfremt ansøgeren er i besiddelse af det eksamensbevis, som i en anden medlemsstat er foreskrevet som betingelse for adgang til dér at optage eller udøve det samme erhverv, og som er opnået i en medlemsstat [...]«

7 Direktivets artikel 4 bestemmer:

»1. Artikel 3 er ikke til hinder for, at værtslandet ligeledes af ansøgeren kræver:

a) at han beviser, at han har erhvervserfaring, når varigheden af den uddannelse, som han i henhold til artikel 3, litra a) og b), dokumenterer at have gennemgået, er mindst et år kortere end den uddannelsestid, der kræves i værtslandet.

[...]

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

— når den uddannelse, han i henhold til artikel 3, litra a) og b), har fået, omfatter fag eller discipliner, der er væsentligt forskellige fra dem, der er omfattet af det eksamensbevis, som er foreskrevet i værtslandet, eller

[...]

Gør værtslandet brug af denne mulighed, skal det give ansøgeren ret til at vælge mellem prøvetid og egnethedsprøve.

[...]

2. Værtslandet kan dog ikke anvende bestemmelserne i stk. 1, litra a) og b), kumulativt.«

De nationale bestemmelser

8 Artikel 29 i lov nr. 86-33 af 9. januar 1986 om bestemmelser for ansættelse i det offentlige sygehusvæsen (JORF af 11.1.1986, s. 535) bestemmer:

»Tjenestemænd ansættes på grundlag af udvælgelsesprøver, der organiseres på én eller flere af nedenstående måder:

[...]«

9 Artikel 37, stk. 1, i lov nr. 86-33 bestemmer:

»Fastansættelse af tjenestemænd, der er ansat på de i artikel 29 [...] fastsatte betingelser, sker efter afslutningen af en prøvetid, hvis varighed fastsættes i særlige vedtægter.«

10 Artikel 5 i dekret nr. 88-163 af 19. februar 1988 om en særlig vedtægt for lønklasser for og ansættelse af direktionspersonale i de institutioner, der er

omhandlet i artikel 2 (stk. 1, 2 og 3) i lov nr. 86-33 af 9. januar 1986 om vedtægtsbestemmelser for det offentlige sygehusvæsen (JORF af 20.2.1988, s. 2390), bestemmer:

»Stillingerne besættes af [...] lederaspiranter [...], som har fulgt en teoretisk og praktisk uddannelse i form af den i artikel 37 i førnævnte lov af 9. januar 1986 omhandlede prøvetid på mellem 24 og 27 måneders varighed tilrettelagt af École nationale de santé publique, og som har bestået den afsluttende eksamen på uddannelsen.

[...]«

11 Dekret nr. 88-163 blev den 13. marts 2000 ophævet ved og erstattet af dekret nr. 2000-232 om en særlig vedtægt for lønklasser for og ansættelse af direktionspersonale i de institutioner, der er omhandlet i artikel 2 (stk. 1, 2 og 3) i lov nr. 86-33 af 9. januar 1986 om vedtægtsbestemmelser for det offentlige sygehusvæsen, med senere ændringer (JORF af 14.3.2000, s. 3970). Artikel 4-I i det nye dekret gengiver i det store hele bestemmelserne i den ophævede artikel 5 i dekret 88-163, og artikel 5, stk. 2, bestemmer:

»De ansøgere, der får adgang til udvælgelsesprøven, og som har gennemført en uddannelse på et niveau svarende til den i artikel 4 anførte uddannelse i en af Den Europæiske Unions medlemsstater eller i en af de stater, der er part i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, bortset fra Frankrig, kan af ministeren for sundhed helt eller delvist fritages for at følge uddannelsen, efter udtalelse fra det i artikel 4 nævnte udvalg.«

12 Artikel 3 i dekret nr. 93-703 af 27. marts 1993 om École nationale de la santé publique (JORF af 28.3.1993) har følgende ordlyd:

»Skolen udsteder de eksamensbeviser, der er defineret i bekendtgørelser udstedt af de berørte ministerier, som bevis for, at de uddannelser, skolen udbyder i henhold til artikel 2, er gennemført, eller deltager i udfærdigelsen af sådanne eksamensbeviser.«

13 Artikel 1, stk. 1, i dekret nr. 97-487 af 12. maj 1997 om de almindelige bestemmelser for tjenestemænd ansat på prøve i det offentlige sygehusvæsen (JORF af 17.5.1997, s. 7461) bestemmer:

»Dette dekret finder anvendelse på personer, der har gennemgået en af de ansættelsesprocedurer, der er fastsat i loven af 9. januar 1986, og som ønsker at blive fastansat som tjenestemand efter udløbet af prøvetiden eller den uddannelsesperiode, der kræves af den særlige vedtægt, der gælder for den tjenestemandsgruppe, de tilhører.«

Hovedsagens faktiske omstændigheder og de præjudicielle spørgsmål

14 I 1981 erhvervede Isabel Burbaud, som var portugisisk statsborger, en juridisk kandidateksamen ved universitetet i Lissabon (Portugal). I 1983 fik hun eksamen

som hospitalsadministrator ved Escola Nacional de Saúde Publica i Lissabon (Portugals skole for folkesundhed, herefter »ENSL«). Fra den 1. september 1983 til den 20. november 1989 arbejdede hun som tjenestemandsansat hospitalsadministrator i Portugal. Under en uddannelsesorlov erhvervede hun efterfølgende i Frankrig et »doctorat« i jura og blev i øvrigt fransk statsborger.

15 Den 2. juli 1993 ansøgte Isabel Burbaud den franske minister for sundhed om at blive optaget i gruppen af offentligt ansatte hospitalsdirektører i Frankrig med henvisning til de kvalifikationer, hun havde erhvervet i Portugal.

16 Ministeren afslog hendes ansøgning ved afgørelse af 20. august 1993, hovedsagelig med den begrundelse, at hun for at blive optaget i nævnte gruppe forinden skulle have bestået en adgangsprøve til École nationale de la santé publique (herefter »ENSP«) i Rennes (Frankrig).

17 Isabel Burbaud anlagde sag ved forvaltningsdomstolen i Lille (Frankrig), hvorunder hun påstod afgørelsen annulleret. Retten afsagde den 8. juli 1997 dom om frifindelse. Isabel Burbaud appellerede dommen til den forelæggende ret og nedlagde påstand om annullation af nævnte dom samt om annullation af afgørelsen af 20. august 1993.

18 Cour administrative d'appel de Douai har på den baggrund udsat sagen og forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal et uddannelsesforløb på en forvaltningsskole for offentligt ansatte såsom ENSP, der fører til fastansættelse som tjenestemand, sidestilles med et eksamensbevis i den forstand, hvori dette udtryk anvendes i bestemmelserne i Rådets direktiv [89/48/EØF] af 21. december 1988, og hvorledes skal man i den situation bedømme ligeværdigheden mellem et eksamensbevis fra Portugals skole for folkesundhed i Lissabon og et eksamensbevis fra École nationale de la santé publique de Rennes?

2) Såfremt spørgsmål 1 besvares bekræftende, spørges: Kan den kompetente myndighed opstille betingelser for tjenestemandsansættelse af tjenestemænd fra en anden medlemsstat — som påberåber sig et ligeværdigt eksamensbevis — herunder navnlig at de består en udvælgelsesprøve for at komme ind på skolen, således at betingelserne også gælder for de udlændinge, der har bestået en tilsvarende udvælgelsesprøve i deres hjemland?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

19 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om en konstatering af, at den afsluttende eksamen på ENSP, der fører til fastansættelse som tjenestemand i det franske sygehusvæsen, er bestået, er et »eksamensbevis« i direktivets forstand, og i så fald, hvorledes man skal bedømme ligeværdigheden mellem dette eksamensbevis og et kvalifikationsbevis, som en EF-statsborger har erhvervet i en anden medlemsstat, såsom det, ENSL har udstedt til sagsøgeren i hovedsagen.

Indlæg til Domstolen

20 Isabel Burbaud har gjort gældende, at erhvervet som hospitalsadministrator i både Frankrig og Portugal er et lovreguleret erhverv i direktivets forstand. Dette følger for Frankrigs vedkommende af artikel 5 i dekret nr. 88-163. De kvalifikationsbeviser, der udstedes af ENSP og ENSL, skal anses for eksamensbeviser i direktivets forstand. Kvalifikationsbeviserne er desuden ligeværdige. De franske myndigheder er derfor forpligtede til at anerkende det kvalifikationsbevis, som Isabel Burbaud har fra ENSL.

21 Den franske regering har anerkendt, at traktatens artikel 48, stk. 4, hvorefter de øvrige bestemmelser i samme artikel kan fraviges ved »ansættelser i den offentlige administration«, ikke finder anvendelse i hovedsagen, da Isabel Burbaud har fået fransk statsborgerskab, og de opgaver, hun varetager, ifølge Domstolens praksis ikke er omfattet af begrebet ansættelse i den offentlige administration i nævnte bestemmelses forstand.

22 Den franske regering har imidlertid anført, at den i hovedsagen omhandlede stilling hører under den offentlige forvaltning i Frankrig. Når henses til det, der særligt kendetegner stillinger i den offentlige forvaltning, de ansattes stilling og de særlige regler, der gælder for stillingernes organisation, finder direktivet ikke anvendelse på sådanne stillinger.

23 Regeringen har herved for det første gjort gældende, at der skal tages hensyn til de franske forvaltningshøjskolers særlige art. Den uddannelse, som af ENSP udbydes til personer, der på grundlag af en udvælgelsesprøve er blevet ansat i tjenestemandsgruppen af hospitalsdirektører, kan karakteriseres som en ansættelse på prøve i henhold til den franske lovgivning, nærmere bestemt artikel 37 i lov nr. 86-33 og artikel 1 i dekret nr. 97-487. Uddannelsen kan sammenlignes med en

læretid, hvor ansøgerne til stillingen som hospitalsdirektør får en praktisk uddannelse i de opgaver, de skal udføre. Fra det tidspunkt, hvor de ansættes, og under hele deres prøveansættelse, hører de som prøveansatte tjenestemænd med løn under den offentlige forvaltning. Når deres ansættelse på prøve udløber, udnævnes de til tjenestemænd i det offentlige sygehusvæsen.

24 Med henvisning hertil har den franske regering gjort gældende, at det bevis, der er udstedt som dokumentation for, at den afsluttende eksamen på ENSP er bestået, ikke henhører under anvendelsesområdet for direktivets artikel 1, selv om det pågældende bevis er klassificeret som et eksamensbevis i artikel 3 i dekret nr. 93-703. Dokumentet opfylder ingen af de kriterier, der er anført i direktivets artikel 1, idet det udelukkende har til formål at »symbolisere«, at de personer, der er ansat på prøve, fastansættes i gruppen af hospitalsdirektører. Eksamensbeviset er ikke dokumentation for en akademisk uddannelse, idet de studerende allerede er ansat i den offentlige forvaltning. Under retsmødet den 26. juni 2002 har den franske regering desuden anført, at ENSP ikke udsteder noget »eksamensbevis« i betydningen et officielt dokument. Dette sker kun i relation til en enkelt stillingskategori inden for det offentlige sygehusvæsen, som ikke er den i hovedsagen omhandlede, hvilket skyldes formålet med uddannelsen på ENSP, nemlig at tjenestemanden på prøve fastansættes.

25 Den franske regering har herefter anført, at den status som tjenestemand, som en person, der er tiltrådt et job i den offentlige forvaltning, indtager, og især overordnede hensyn til den offentlige sektor samt konsekvenserne heraf indebærer, at stillingen ikke kan sidestilles med et lovreguleret erhverv i direktivets forstand.

26 Den franske regering har endelig gjort gældende, at artikel 5, stk. 2, i dekret nr. 2000-232 har til formål at gøre det lettere for EF-statsborgere at blive optaget i gruppen af offentlige hospitalsdirektører, som de får adgang til via en udvælgelsesprøve.

27 Den franske regering er derfor af den opfattelse, at direktivet skal fortolkes således, at den generelle ordning for anerkendelse af eksamensbeviser, som det indfører, ikke finder anvendelse på bl.a. uddannelsesforløb ved ENSP, der fører til fastansættelse i det offentlige sygehusvæsen.

28 Den italienske regering har gjort gældende, at den franske ordning til ansættelse af ledende personale inden for det offentlige sygehusvæsen, som den er beskrevet i forelæggelsesbeslutningen, synes at have en dobbelt funktion. Ordningen skal for det første sikre uddannelsen af kandidater til stillingen som hospitalsdirektør, for det andet gøre det muligt at foretage en udvælgelse blandt disse, således at det kun er et begrænset antal personer, der optages i den pågældende tjenestemandsgruppe.

29 Ifølge denne regering er disse to funktioner klart adskilte i den franske ordning, og mens den første synes at henhøre under direktivet, falder den anden helt uden for direktivets anvendelsesområde.

30 Den italienske regering har afslutningsvis anført, at et eksamensbevis, der er erhvervet i en medlemsstat, kan sidestilles med et kvalifikationsbevis udstedt af en institution i en anden medlemsstat, såfremt det er udstedt som bevis for en erhvervsmæssig uddannelse, og at ligeværdigheden af de to kvalifikationsbeviser skal vurderes på grundlag af direktivets principper og bestemmelser.

31 Den svenske regering er af den opfattelse, at det i hovedsagen omhandlede erhverv som hospitalsadministrator er en lovreguleret erhvervsmæssig virksomhed jf. direktivets artikel 1, litra d), idet adgangen til dette erhverv er betinget af, at uddannelsen på ENSP er afsluttet med et positivt resultat. Den attestation for den erhvervede kompetence, som udstedes ved uddannelsens afslutning, er et eksamensbevis i direktivets forstand. Ifølge denne regering har den omstændighed, at uddannelsen også giver sikkerhed for at få en stilling, ingen betydning for denne vurdering.

32 Den svenske regering har gjort gældende, at den portugisiske og den franske uddannelse, som spørgsmålet i hovedsagen angår, i sig selv er sammenlignelige. Det tilkommer under alle omstændigheder den forelæggende ret og ikke Domstolen at vurdere, om de i den foreliggende sag er ligeværdige.

33 Kommissionen har anført, at direktivet nærmere bestemt foreskriver, at når et erhverv er lovreguleret i en medlemsstat, og det krævede eksamensbevis skal være udstedt som bevis for en post-gymnasial uddannelse af mindst tre års varighed, er myndighederne i den pågældende medlemsstat forpligtet til at behandle ansøgninger om anerkendelse af eksamensbeviser fra andre medlemsstater i henhold til bestemmelserne i direktivet, hvis det eksamensbevis, som søges anerkendt, er udstedt som bevis for en post-gymnasial uddannelse af mindst tre års varighed.

34 Kommissionen har herved anført, at det i hovedsagen omhandlede eksamensbevis som hospitalsadministrator i den offentlige forvaltning i Frankrig er et eksamensbevis i den betydning, hvori udtrykket er anvendt i direktivets artikel 1, litra a).

35 Kommissionen har desuden anført, at det kvalifikationsbevis, som sagsøgeren i hovedsagen er i besiddelse af, også er udstedt som bevis for en post-gymnasial uddannelse af mindst tre års varighed.

36 Heraf følger efter Kommissionens opfattelse, at de franske myndigheder i hovedsagen, i medfør af direktivets artikel 3, er forpligtet til at anerkende det kvalifikationsbevis, som Isabel Burbaud er i besiddelse af, idet beviset giver hende adgang til det samme erhverv i den medlemsstat, hvor hun har erhvervet beviset.

37 Kommissionen har imidlertid tilføjet, at hvis der er forskelle mellem den uddannelse, som sagsøgeren i hovedsagen har gennemført, og den uddannelse,

der kræves i Frankrig, kan myndighederne, såfremt de særlige betingelser, der er fastsat i direktivet, er opfyldt, kræve bevis for erhvervserfaring, jf. direktivets artikel 4, stk. 1, litra a), eller stille krav om en prøvetid eller en egnethedsprøve, jf. direktivets artikel 4, stk. 1, litra b).

Domstolens besvarelse

38 Først skal der tages stilling til den franske regerings argument om, at stillinger i den offentlige forvaltning, der er reguleret af en vedtægt, således som det i hovedsagen er tilfældet for direktører inden for sygehusvæsenet, ikke henhører under direktivets anvendelsesområde, da de ikke kan anses for »erhverv« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktivets artikel 2.

39 En sådan vidtgående undtagelse fra direktivets anvendelsesområde er ikke hjemlet i direktivet. Det fremgår af retsgrundlaget for direktivet, af tolvte betragtning til direktivet og af direktivets artikel 2, stk. 2, at stillinger i den offentlige forvaltning i princippet henhører under direktivets anvendelsesområde, medmindre de er omfattet af traktatens artikel 48, stk. 4, eller er omfattet af et særligt direktiv, hvorved der mellem medlemsstaterne indføres en gensidig anerkendelse af eksamensbeviser.

40 Som den franske regering har erkendt, er stillingen som direktør i det offentlige sygehusvæsen ikke omfattet af undtagelsen i traktatens artikel 48, stk. 4. En sådan stilling indebærer ikke nogen direkte eller indirekte deltagelse i udøvelsen af offentlig myndighed eller i de funktioner, som skal sikre statens eller de andre offentlige kollektive enheders almene interesser (jf. bl.a. dom af 2.7.1996, sag C-290/94, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 3285, præmis 34). Der eksisterer desuden ikke noget særligt direktiv, som omhandlet i direktivets artikel 2, stk. 2, der finder anvendelse på sådanne stillinger.

41 Domstolen har desuden allerede fastslået, at de offentlige organer er forpligtede til at overholde bestemmelserne i direktivet (jf. dom af 8.7.1999, sag C-234/97, Bobadilla, Sml. I, s. 4773, præmis 12 og 27).

42 Den omstændighed, at en stilling i den offentlige forvaltning i national ret er vedtægtsbestemt, har ingen betydning for vurderingen af, om stillingen er et lovreguleret erhverv i direktivets forstand.

43 Begrebet lovreguleret erhverv henhører under fællesskabsretten (jf. Bobadilla-dommen, præmis 14), hvorimod de nationale juridiske kriterier for, hvorvidt den pågældende er arbejder, funktionær eller tjenestemand og endvidere, om stillingen henhører under den offentlige ret eller privatretten, er forskellige, alt efter de nationale retssystemer, og kan følgelig ikke yde et fortolkningsbidrag, som kan opfylde fællesskabsrettens krav (jf. en analogi af en dom vedrørende traktatens artikel 48, stk. 4, dom af 12.2.1974, sag 152/73, Sotgiu, Sml. s. 153, præmis 5).

44 Det skal for det andet undersøges, om den i hovedsagen omhandlede stilling som direktør inden for det offentlige sygehusvæsen i Frankrig kan anses for et lovreguleret erhverv i direktivets forstand, og dermed om direktivet i henhold til direktivets artikel 2 finder anvendelse, når en EF-statsborger ønsker at varetage en sådan stilling.

45 Det fremgår af direktivets artikel 1, litra c) og d), at der foreligger et lovreguleret erhverv, når betingelserne for at få adgang til eller udøve dette erhverv enten direkte eller indirekte er fastlagt i love eller administrative bestemmelser, som kræver, at den pågældende skal være i besiddelse af et eksamensbevis.

46 Det bemærkes i den forbindelse, at stillingerne som direktør inden for det offentlige sygehusvæsen i Frankrig i henhold til artikel 5 i dekret nr. 88-163 er forbeholdt personer, der har gennemført uddannelsen på ENSP, og som har bestået den afsluttende eksamen på uddannelsen.

47 Der skal herefter tages stilling til, om det krav, der i medfør af denne lovgivning skal være opfyldt for at få adgang til en stilling som direktør i det offentlige sygehusvæsen i Frankrig, kan anses for et krav om besiddelse af et eksamensbevis som omhandlet i direktivets artikel 1, litra a).

48 Det er ubestridt, at konstateringen af, at den afsluttende eksamen på uddannelsen på ENSP er bestået, er et bevis for en uddannelse af mindst tre års varighed, og at de personer, der har afsluttet uddannelsen, besidder de nødvendige kvalifikationer for at udøve erhvervet som direktør i det offentlige sygehusvæsen.

49 Det fremgår for det første af sagens akter, at der er tale om en post-gymnasial uddannelse af mindst tre års varighed, idet den dels består af den uddannelse, der afsluttes med det universitære kvalifikationsbevis, der kræves for at deltage i adgangsprøven til ENSP, dels af det uddannelsesforløb af mellem 24 og 27 måneders varighed, som følger efter prøven, og som afsluttes med en eksamen.

50 For det andet fremgår det af de sagsakter, som Domstolen er i besiddelse af, at den afsluttende eksamen ved hjælp af en skriftlig prøve, en skriftlig fremstilling, en evaluering af praktikken og af seminarieøvelser samt en løbende kontrol skal sikre, at den pågældende er i besiddelse af de teoretiske og praktiske kundskaber, der kræves for at lede et hospital. I den franske lovgivning er det i øvrigt fastsat, hvor mange point, der i alt mindst skal være opnået, og hvor mange point, der mindst skal være opnået i de enkelte eksamensdele.

51 Den franske regering har imidlertid anført, at når den afsluttende eksamen på ENSP er bestået, kan tjenestemanden på prøve fastansættes i det offentlige sygehusvæsen, og at resultatet ikke bekræftes ved et eksamensbevis eller noget andet dokument. Uddannelsen fører dermed ikke til et »eksamensbevis« i direktivets forstand.

52 Det er tilstrækkeligt hertil at bemærke, at konstateringen af, at den afsluttende eksamen på ENSP er bestået, er et eksamensbevis, som omhandlet i direktivets artikel 1, litra a), når henses til, at den hovedsagelig har til opgave at bekræfte, at den pågældende med et positivt resultat har gennemført et post-gymnasialt uddannelsesforløb på mindst tre års varighed, der giver de erhvervsmæssige kvalifikationer, der er nødvendige for at få adgang til et lovreguleret erhverv. Den omstændighed, at eksamensbeviset ikke har form af et formelt dokument, ændrer ikke herved.

53 Det faktum, at de studerende, der har bestået adgangsprøven til ENSP, under deres uddannelse er offentligt ansatte, og at de efter at have bestået den afsluttende eksamen også fastansættes, betyder ikke, at konstateringen af, at den pågældende eksamen er bestået, derved mister sin karakter af eksamensbevis i direktivets forstand.

54 For så vidt angår den del af det første spørgsmål, der vedrører ligeværdigheden mellem eksamensbeviset fra ENSP og et kvalifikationsbevis som det, der er udstedt af ENSL, og som Isabel Burbaud er i besiddelse af, bemærkes, at det ved anvendelsen af direktivets artikel 3, stk. 1, litra a), tilkommer den forelæggende ret at tage stilling til, om det kvalifikationsbevis, som Isabel Burbaud er indehaver af, kan anses for et eksamensbevis i henhold til denne bestemmelse og, i bekræftende fald, at undersøge i hvilket omfang de to uddannelser, der er omhandlet i hovedsagen, er sammenlignelige med hensyn til varighed og de fag og discipliner, som de omfatter.

55 Såfremt den forelæggende ret fastslår, at det kvalifikationsbevis, som Isabel Burbaud er indehaver af, er et eksamensbevis i direktivets forstand, men at der er

forskelle i uddannelsernes varighed eller mellem de fag og discipliner, de omfatter, kan de franske myndigheder kræve, at sagsøgeren i hovedsagen underkastes en af foranstaltninger, der er fastsat i direktivets artikel 4, stk. 1.

56 Det vil i givet fald være relevant at anvende direktivets artikel 4, stk. 1, litra b), første afsnit, første led. I henhold til denne bestemmelse kan værtsmedlemsstaten, hvis der er væsentlige forskelle mellem de fag og discipliner, som uddannelserne omfatter, kræve, at den pågældende efter eget valg gennemgår en prøvetid eller består en egnethedsprøve.

57 Finder den forelæggende ret imidlertid, at der i begge tilfælde er tale om et eksamensbevis i direktivets forstand, og at eksamensbeviserne er udstedt som bevis for ligeværdige uddannelser, følger det af direktivets artikel 3, stk. 1, litra a), at de franske myndigheder ikke som betingelse for at give Isabel Burbaud adgang til erhvervet som direktør i det offentlige sygehusvæsen i Frankrig kan kræve, at hun gennemgår uddannelsen på ENSP og aflægger den eksamen, der afholdes ved uddannelsens afslutning.

58 Når henses til ovennævnte betragtninger, skal det første spørgsmål besvares med, at konstateringen af, at den afsluttende eksamen på ENSP, der fører til fastansættelse som tjenestemand i det franske sygehusvæsen, er bestået, er et »eksamensbevis« i direktivets forstand. Det tilkommer ved anvendelse af direktivets artikel 3, stk. 1, litra a), den forelæggende ret at vurdere, om et kvalifikationsbevis, som er erhvervet i en anden medlemsstat af en EF-statsborger, der ønsker at udøve et lovreguleret erhverv i værtsmedlemsstaten, kan anses for et eksamensbevis i henhold til denne bestemmelse og, i bekræftende fald, at undersøge i hvilket omfang de to uddannelser, som eksamensbeviserne dokumenterer er gennemført, er sammenlignelige både hvad angår varighed og de fag og discipliner, som de omfatter. Hvis det af vurderingen fremgår, at der i begge tilfælde er tale om et eksamensbevis i direktivets forstand, og at eksamensbeviserne er udstedt som bevis for ligeværdige uddannelser, er direktivet

til hinder for, at værtsmedlemsstatens myndigheder som betingelse for at give den pågældende EF-statsborger adgang til erhvervet som direktør i det offentlige sygehusvæsen kræver, at den pågældende gennemgår uddannelsen på ENSP og aflægger den eksamen, der afholdes ved uddannelsens afslutning.

Det andet spørgsmål

59 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om fællesskabsretten, når en EF-statsborger er i besiddelse af et eksamensbevis erhvervet i en medlemsstat, som er ligeværdigt med det, der i en anden medlemsstat kræves for at få adgang til en stilling i det offentlige sygehusvæsen, er til hinder for, at myndighederne i den anden medlemsstat stiller krav om, at den pågældende statsborger for at blive ansat i nævnte stilling skal have bestået en udvælgelsesprøve som adgangsprøven til ENSP.

Indlæg til Domstolen

60 Isabel Burbaud har gjort gældende, at kravet om, at en EF-statsborger, der allerede har de krævede kvalifikationer fra en uddannelse i en anden medlemsstat, skal bestå en adgangsprøve til ENSP, ikke blot er i strid med direktivets artikel 3, stk. 1, litra a), men også udgør en direkte eller en indirekte forskelsbehandling i strid med fællesskabsretten og er en hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed, som ikke er begrundet i tvingende almene hensyn.

61 Den franske regering har gjort gældende, at adgangsprøven til ENSP er en ansættelsesmetode, og at den omstændighed, at en person består prøven, ikke på

nogen måde dokumenterer, at den pågældende har gennemført en post-gymnasial uddannelse med et positivt resultat. Adgangsprøven er desuden udformet således, at ligebehandlingsprincippet overholdes ved udvælgelsen af personer, der søger den samme stilling. Den er efter regeringens opfattelse den mest retfærdige og objektive metode til gennemførelse af ligebehandlingsprincippet ved adgangen til offentlig ansættelse.

62 Heraf følger, at udvælgelsesprøven ikke kan anses for at føre til udstedelsen af et eksamensbevis som omhandlet i direktivets artikel 1, og at en medlemsstat følgelig ikke er forpligtet til at anerkende ligeværdigheden mellem de prøver, som den afholder, og de prøver, der kræves i andre medlemsstater.

63 Den franske regering har tilføjet, at medlemsstaterne fortsat er kompetente til at fastlægge fremgangsmåden ved ansættelser i den offentlige forvaltning og reglerne for forvaltningens virksomhed. Kompetencen udøves i overensstemmelse med både EF-traktatens artikel 6 (efter ændring nu artikel 12 EF), der indeholder et forbud mod forskelsbehandling, og traktatens artikel 48, stk. 2, der bestemmer, at arbejdskraftens frie bevægelighed »forudsætter afskaffelse af enhver i nationaliteten begrundet forskelsbehandling af medlemsstaternes arbejdstagere for så vidt angår beskæftigelse, aflønning og øvrige arbejdsvilkår«.

64 Den franske regering har herved anført, at et krav om, at alle personer, der ønsker at få adgang til stillinger i den offentlige forvaltning i en medlemsstat, skal bestå den samme udvælgelsesprøve — uanset deres nationalitet — er i fuld overensstemmelse med ligebehandlingsprincippet. Kommissionen har i øvrigt givet udtryk for samme synspunkt i en begrundet udtalelse, der den 13. marts 2000 blev fremsat til Den Franske Republik i medfør af artikel 226 EF.

65 Som svar på et af Domstolen stillet spørgsmål har den franske regering under retsmødet nærmere forklaret, at adgangsprøven til ENSP er en ansættelsesmetode, der anvendes inden for den offentlige forvaltning. Da adgangen til offentlige

stillinger altid er betinget af, at den pågældende ansøger går op til en udvælgelsesprøve, eller at der på anden vis sker en udvælgelse, udgør udvælgelsesprøven ikke en hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed.

66 Regeringen har subsidiært gjort gældende, at hvis Domstolen desuagtet finder, at udvælgelsesprøven udgør en sådan hindring, er hindringen under alle omstændigheder begrundet i tvingende almene hensyn, dvs. det hensyn, der består i, at de bedste ansøgere udvælges på så objektive vilkår som muligt. Udvælgelsesprøven indebærer i øvrigt ingen forskelsbehandling, den er egnet til at sikre det formål, der forfølges, og den står i et rimeligt forhold til nævnte formål.

67 Navnlig hvad angår sidstnævnte betingelse har den franske regering gjort gældende, at den omstændighed, at Isabel Burbaud allerede har bestået en adgangsprøve til det offentlige sygehusvæsen i Portugal, ikke betyder, at kravet om, at hun skal bestå adgangsprøven til ENSP, er mere vidtgående end nødvendigt. Den omstændighed, at en arbejdsgiver har ansat en person, indebærer ikke, at den pågældende, når denne søger en stilling hos en anden arbejdsgiver, kan fritages fra at deltage i den udvælgelsesprocedure, som den pågældende arbejdsgiver afholder. Kravet om, at Isabel Burbaud skal deltage i adgangsprøven til ENSP, betyder heller ikke, at hun ikke får fordel af sine kvalifikationer, da der, når hun har bestået udvælgelsesprøven, vil kunne tages hensyn til hendes kvalifikationer, idet hun helt eller delvist fritages for uddannelsen på ENSP.

68 Den italienske regering er af den opfattelse, at det andet spørgsmål hverken vedrører arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet i henhold til traktatens artikel 48 eller spørgsmålet om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser for erhvervskompetencegivende videregående uddannelser i henhold til direktivet, men derimod om ligeværdigheden af udvælgelsesprocedurer med henblik på udøvelsen af ledelsesmæssige opgaver inden for den offentlige forvaltning.

69 Ifølge den italienske regering er det den enkelte medlemsstat, der er kompetent og har den skønsmæssige beføjelse på dette område, idet den enkelte stat frit skal

kunne vælge den procedure, der bedst stemmer overens med dens ordning og krav. Det er klart, at medlemsstaterne ikke har et helt frit skøn, da skønnet er undergivet visse begrænsninger, bl.a. de begrænsninger, der følger af forbuddet mod forskelsbehandling af arbejdstagere.

70 Den italienske regering har gjort gældende, at selv når disse begrænsninger ikke tilsidesættes, forekommer det hverken at være nødvendigt eller tilstrækkeligt at være i besiddelse af et kvalifikationsbevis, der berettiger til at varetage ledelsesmæssige opgaver i den offentlige sektor i en medlemsstat, for at kunne varetage tilsvarende opgaver i alle de øvrige medlemsstater. Det er desuden ifølge regeringen udelukket, at en arbejdstager, der har udøvet et erhverv i en medlemsstats offentlige sektor, alene af den grund skulle kunne slippe for at deltage i de offentlige udvælgelsesprocedurer, der skal bestås for at få adgang til at udøve samme hverv eller et tilsvarende erhverv i en anden medlemsstat.

71 Den svenske regering har gjort gældende, at det ikke er i overensstemmelse med traktatens bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed at anvende en ansættelsesordning, som indebærer, at fuldt kvalificerede arbejdstagere skal bestå en adgangsprøve, der er udarbejdet til udvælgelse af personer, der endnu ikke har opnået det kvalifikationsniveau, der kræves for at udøve det pågældende erhverv.

72 Den svenske regering har anført, at det af Domstolens praksis følger, at traktatens artikel 48 finder anvendelse på en ansættelsesordning, der udgør en hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed, selv om ordningen anvendes på samme måde i forhold til statens egne statsborgere som i forhold til andre medlemsstaters statsborgere. Regler, der begrænser arbejdskraftens frie bevægelighed, er kun berettigede, hvis de forfølger et legitimt mål, som er foreneligt med traktaten, og som er begrundet i tvingende almene hensyn. Desuden skal de nævnte regler være egnede til at sikre gennemførelsen af det pågældende mål, og de må ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål.

73 Ifølge den svenske regering må en udvælgelsesprøve, der afholdes med henblik på ansættelser i den offentlige forvaltning, ikke være udformet på en sådan måde, at vandrende arbejdstagere udsættes for en uberettiget forskelsbehandling i forhold til landets egne arbejdstagere, eller således at der sker en uberettiget begrænsning af arbejdskraftens frie bevægelighed. Regeringen er af den opfattelse, at den i hovedsagen omhandlede udvælgelsesprøve — så vidt det kan bedømmes ud fra oplysningerne i forelæggelsesbeslutningen — strider mod disse principper.

74 En hospitalsadministrator, der er uddannet i en anden medlemsstat end Frankrig, er i henhold til den i hovedsagen omhandlede ordning tvunget til at deltage i en adgangsprøve, der har til formål at udvælge de personer, der kan få adgang til en uddannelse, der netop går ud på at uddanne hospitalsadministratorer.

75 En sådan udvælgelsesprøve er ifølge den svenske regering imidlertid ikke udformet på en sådan måde, at der tages hensyn til erhvervserfaring inden for det pågældende erhverv og til den kompetence, der er erhvervet gennem uddannelse, og som kræves til udøvelse af erhvervet i Frankrig. Man kan nemlig ikke regne med, at de personer, der udvælges gennem adgangsprøven, har erhvervet den pågældende erfaring og kompetence.

76 Den svenske regering har gjort gældende, at en sådan adgangsprøve, der ikke måler den erhvervsmæssige erfaring, er til ulempe for de bedst kvalificerede arbejdstagere, der ikke får deres erfaring godskrevet. En fuldt kvalificeret arbejdstager, der har erfaring fra det pågældende erhverv, vil helt sikkert være mindre tilbøjelig til at søge en stilling, når han på forhånd ved, at der ved bedømmelsen af ansøgningen ikke tages hensyn til hans omfattende kompetence. Den omstændighed, at der ved ansættelsen ikke tages hensyn til kompetencer, der på objektiv vis kan måles, og som helt klart er relevante for den pågældende stilling, skal i princippet anses for en hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed.

77 Desuden vil gruppen af de bedst kvalificerede arbejdstagere med en erfaring, som der ikke tages hensyn til ved adgangsprøven til ENSP, nødvendigvis hovedsagelig bestå af vandrende arbejdstagere og ikke af personer, der har gennemført deres uddannelse i Frankrig, eller som har arbejdet dér.

78 Ifølge den svenske regering fremgår det ikke af sagens akter, at der skulle foreligge tvingende almene hensyn, der kan begrunde en sådan hindring.

79 I sit skriftlige indlæg har Kommissionen gjort gældende, at anerkendelsen af et eksamensbevis giver dets indehaver ret til at udøve et bestemt erhverv på en medlemsstats område, men ikke sikrer ham noget arbejde. Når først eksamensbeviset er blevet anerkendt, er bevisets indehaver undergivet de regler, herunder især de ansættelsesprocedurer, der gælder på arbejdsmarkedet.

80 Kommissionen har derfor anført, at de franske myndigheder er berettigede til at kræve, at statsborgere fra andre medlemsstater, som er i besiddelse af et eksamensbevis svarende til det, der kræves i Frankrig, skal have bestået en udvælgelsesprøve — såsom adgangsprøven til ENSP — for at blive ansat i den offentlige forvaltning, også selv om de har bestået en lignende udvælgelsesprøve i deres oprindelsesmedlemsstat.

81 Under retsmødet har Kommissionen imidlertid ændret sit standpunkt som følger: Adgangsprøven til ENSP er ikke blot en ansættelsesmetode, den regulerer også adgangen til den uddannelse, som udbydes på ENSP. Ved den omhandlede udvælgelsesprøve kan der imidlertid ikke tages hensyn til de kvalifikationer, som EF-statsborgere har erhvervet i andre medlemsstater, såsom Isabel Burbauds kvalifikationer. Dermed tilsidesættes direktivet i relation til personer, der allerede er kvalificerede.

82 Selv om den omhandlede stillingskategori ikke kan karakteriseres som et lovreguleret erhverv i direktivets forstand, foreligger der ifølge Kommissionen en hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed, når der i et tilfælde som omhandlet i hovedsagen stilles krav om, at en adgangsprøve til ENSP skal bestås, idet den person, der består prøven, ikke umiddelbart får adgang til en stilling, men derimod til en obligatorisk uddannelse, der varer i over to år.

83 Selv hvis det anerkendes, at hindringen — der består i kravet om, at adgangsprøven skal bestås — er begrundet i tvingende almene hensyn, dvs. det hensyn, der består i, at de bedste ansøgere udvælges på så objektive vilkår som muligt, er det proportionalitetskrav, som er fastlagt i Domstolens praksis, efter Kommissionens opfattelse ikke overholdt i den foreliggende hovedsag.

84 Kravet om, at Isabel Burbaud skal deltage i en udvælgelsesprøve, der navnlig har til formål at regulere adgangen til en uddannelse, som hun sikkert ville få dispensation fra, og som ikke gør det muligt at tage hensyn til hendes kvalifikationer, står ikke i et rimeligt forhold til det formål, der forfølges.

Domstolens besvarelse

85 Det fremgår af sagens akter og af den relevante franske lovgivning, at adgangsprøven til ENSP har et dobbelt formål.

86 Hvis udvælgelsesprøven bestås, får den pågældende for det første adgang til den uddannelse, der udbydes af ENSP, som er en forvaltningsskole for den offentlige

forvaltning i Frankrig. Prøven skal kontrollere, at ansøgerne har de kvalifikationer, som de forventes af have som følge af, at de har en universitetseksamen, som dog ikke direkte angår driften af et hospital.

87 For det andet får de personer, der består udvælgelsesprøven, ansættelse i den offentlige forvaltning som tjenestemænd på prøve med løn. Der er således også tale om en metode til udvælgelse og ansættelse, som er vedtaget af lovgiver med henblik på at give adgang til stillinger inden for den offentlige forvaltning.

88 Selv om det forholder sig således, at ansættelsen først bliver endelig i forbindelse med den fastansættelse, der sker efter den afsluttende eksamen på ENSP, står det klart, at der ikke ved den pågældende eksamen foretages en ny udvælgelse. Det fremgår nemlig af sagens akter, at adgangsprøven til ENSP har til formål at ansætte et bestemt antal ansøgere, som er fastsat ud fra det antal stillinger, der forventes at være ledige inden for det offentlige sygehusvæsen på det tidspunkt, hvor de forlader ENSP. Dette bekræftes i øvrigt af den omstændighed, at det er meget sjældent, at den afsluttende eksamen ikke bestås.

89 Adgangsprøven til ENSP har således afgørende betydning for udvælgelses- og ansættelsesproceduren inden for det offentlige sygehusvæsen i Frankrig. Den del af adgangsprøven, der vedrører ansættelse og udvælgelse, er ikke af sekundær betydning i forhold til den del, der vedrører adgangen til uddannelsen.

90 Det bemærkes i den forbindelse, at det andet spørgsmål netop angår det af Isabel Burbaud fremsatte krav om at blive ansat som tjenestemand i Frankrig, hvilket hun begrunder med, at de kvalifikationer, hun er i besiddelse af, er ligeværdige med dem, der er erhvervet ved afslutningen af uddannelsen på ENSP, og at hun i Portugal har bestået en udvælgelsesprøve, som hun angiver svarer til adgangsprøven til ENSP.

91 Direktivet omhandler ikke valget af de udvælgelses- og ansættelsesprocedurer, der skal anvendes ved besættelse af stillinger, og det kan ikke påberåbes til støtte for et krav om faktisk at blive ansat. Direktivet er begrænset til at pålægge en pligt til anerkendelse af kvalifikationer erhvervet i en medlemsstat, således at en person, der besidder sådanne kvalifikationer, kan søge en stilling i en anden medlemsstat i overensstemmelse med de udvælgelses- og ansættelsesprocedurer, som regulerer adgangen til et lovreguleret erhverv i den pågældende medlemsstat.

92 Anerkendelsen af ligeværdigheden af Isabel Burbauds eksamensbevis indebærer dermed, således som det fremgår af svaret på det første spørgsmål, at hun skal fritages for uddannelsen på ENSP og fra den afsluttende eksamen, men anerkendelsen kan ikke i sig selv begrunde en dispensation fra kravet om, at adgangsprøven til ENSP skal bestås, da denne prøve, som det fremgår af præmis 87-89 i denne dom, er af væsentlig betydning for udvælgelses- og ansættelsesproceduren inden for det offentlige sygehusvæsen.

93 Heraf følger videre, at den omstændighed — for så vidt som den forelæggende ret kan få dette bekræftet — at Isabel Burbaud allerede har bestået en lignende udvælgelsesprøve for at få ansættelse i sin oprindelsesmedlemsstat, ikke i sig selv er af betydning for besvarelsen af det andet spørgsmål om direktivet.

94 Når henses til formuleringen af det andet spørgsmål og til den henvisning til traktatens artikel 48, der findes i begrundelsen for forelæggelsesafgørelsen, og idet den forelæggende ret skal have et brugbart svar, bør besvarelsen af dette spørgsmål suppleres med en gennemgang af traktatens bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed.

95 Det følger af fast praksis, at som hindringer for arbejdskraftens frie bevægelighed betragtes enhver form for nationale regler, som ganske vist finder anvendelse uden

forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, men som kan gøre det vanskeligere eller mindre attraktivt for en EF-statsborger at udøve den i traktaten sikrede grundlæggende frihed (jf. i denne retning bl.a. dom af 31.3.1993, sag C-19/92, Kraus, Sml. I, s. 1663, præmis 32).

96 Kravet om, at en udvælgelsesprøve skal bestås for at blive ansat i en stilling i den offentlige forvaltning, kan ikke i sig selv anses for en hindring i henhold til nævnte praksis.

97 I det omfang, hvor alle stillinger skal besættes via en ansættelsesprocedure for den pågældende stilling, er et krav om, at en udvælgelsesprøve skal bestås for at blive ansat i en stilling inden for den offentlige forvaltning i en medlemsstat, ikke i sig selv af en sådan karakter, at det kan afholde ansøgere, der allerede har bestået en lignende udvælgelsesprøve i en anden medlemsstat, fra at udøve deres ret til fri bevægelighed som arbejdstagere.

98 Den omstændighed, at Isabel Burbaud, som den forelæggende ret har gjort opmærksom på, allerede har bestået en lignende udvælgelsesprøve — forudsat at dette kan bekræftes — er ikke i sig selv af betydning for besvarelsen af det andet spørgsmål vedrørende traktatens bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed.

99 Adgangsprøven til ENSP er imidlertid udformet således, at der ikke kan tages hensyn til særlige kvalifikationer i hospitalsledelse, da ansøgeren som følge af opbygningen af den i hovedsagen omhandlede ansættelsesordning netop ikke forventes at være i besiddelse af sådanne kvalifikationer på dét tidspunkt. Udvælgelsesprøven har nemlig til formål at foretage en udvælgelse blandt ansøgere, som pr. definition endnu ikke er blevet uddannet som ledere.

100 Kravet om, at EF-statsborgere, som allerede er kvalificeret inden for hospitalsledelse i en anden medlemsstat, skal gå op til en sådan udvælgelsesprøve, indebærer, at disse ikke kan udnytte deres særlige kvalifikationer på dette område, og der er således tale om en ulempe for dem, der kan afholde dem fra at udøve deres ret til fri bevægelighed som arbejdstagere for at søge en stilling inden for dette område i Frankrig.

101 Det er desuden åbenbart, at der foreligger en hindring for adgangen til den pågældende stilling, da der stilles krav om, at udvælgelsesprøven skal bestås for at kunne få adgang til uddannelsen på ENSP, som til gengæld er en betingelse for at få adgang til den pågældende stilling (jf. præmis 46 i denne dom).

102 Det må imidlertid afgøres, om denne hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed kan være begrundet i henhold til traktatens bestemmelser.

103 Med hensyn til spørgsmålet, om der findes tvingende almene hensyn, der kan begrunde den pågældende hindring, har den franske regering anført, at formålet med adgangsprøven til ENSP er at sikre, at de bedste ansøgere udvælges på så objektive vilkår som muligt.

104 Selv om dette formål er et tvingende alment hensyn, der kan begrunde den omhandlede hindring, må den begrænsning af arbejdskraftens frie bevægelighed, som hindringen indebærer, i henhold til Domstolens praksis ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå det formål, der forfølges (jf. bl.a. dom af 11.7.2002, sag C-294/00, Gräbner, Sml. I, s. 6515, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis).

105 Kravet om, at EF-statsborgere, der allerede er kvalificerede, skal deltage i adgangsprøven til ENSP, der har til formål at ansætte ansøgere, der endnu ikke er kvalificerede, er ikke en foranstaltning, der er nødvendig for at opnå formålet, der går ud på at sikre, at de bedste ansøgere udvælges på så objektive vilkår som muligt.

106 Disse statsborgere underkastes således en udvælgelsesprøve, som bl.a. har til formål at give adgang til en uddannelse, som de imidlertid skal have dispensation fra som følge af de kvalifikationer, de har erhvervet i en anden medlemsstat. Det følger heraf, at kravet om, at udvælgelsesprøven skal bestås, under disse omstændigheder bevirker, at disse statsborgere sættes tilbage, hvilket ikke er nødvendigt for at opnå det formål, der forfølges.

107 Desuden er der i den franske lovgivning fastsat en ordning, der kaldes »den eksterne vej«, hvorefter visse tjenestemænd — der højst må udgøre en bestemt andel af de ansatte — kan få dispensation fra adgangsprøven til ENSP, bl.a. på grund af deres erfaring inden for den offentlige forvaltning. De pågældende tjenestemænd skal gennemføre en praktik på et år, hvorunder de er forpligtet til at tage del i nogle af arbejdsopgaverne på ENSP. Hvis de ved praktikperiodens udløb skønnes egnede, fastansættes de.

108 Ordningen kan ganske vist ikke anvendes på fællesskabsborgere som Isabel Burbaud uden ændringer, bl.a. med hensyn til formålet med praktikperioden, da de allerede har specifikke kvalifikationer i hospitalsledelse. Ordningen forudsætter desuden, at ansøgeren allerede har bestået en udvælgelsesprøve til den offentlige forvaltning i Frankrig, hvilket ikke er tilfældet i en situation som den i hovedsagen omhandlede.

109 Men den omstændighed, at der eksisterer en sådan ordning, viser, at det er muligt at forestille sig ansættelsesmetoder i form af en udvælgelsesprøve eller en anden form for udvælgelse, der er mindre restriktive end adgangsprøven til ENSP, således at EF-statsborgere som Isabel Burbaud kan drage nytte af deres specifikke kvalifikationer.

110 Kravet om deltagelse i en adgangsprøve til ENSP i et tilfælde som omhandlet i hovedsagen går følgelig ud over det, der er nødvendigt for at opnå formålet, som er at sikre, at de bedste ansøgere udvælges på så objektive vilkår som muligt, og kan således ikke begrundes i henhold til traktatens bestemmelser.

111 Det tilkommer ikke Domstolen at udtale sig om, hvordan man kan udforme en anden ansættelsesprocedure, således at den i situationer som den i hovedsagen omhandlede står i et rimeligt forhold til det anførte formål. En sådan procedure skal dog bl.a. sikre, at EF-statsborgere, der har kvalificeret sig i andre medlemsstater, bliver behørigt indplaceret på den liste, der er bestemmende for, i hvilken rækkefølge de pågældende kan vælge deres tjenestested, og som for de elever, der uddannes på ENSP, foretages på baggrund af resultatet ved den afsluttende eksamen.

112 På grundlag af disse bemærkninger skal det andet spørgsmål besvares med, at når en EF-statsborger er i besiddelse af et eksamensbevis erhvervet i en medlemsstat, som er ligeværdigt med det, der i en anden medlemsstat kræves for at få adgang til en stilling i det offentlige sygehusvæsen, er fællesskabsretten til hinder for, at myndighederne i den anden medlemsstat stiller krav om, at den pågældende statsborger for at blive ansat i nævnte stilling skal have bestået en udvælgelsesprøve som adgangsprøven til ENSP.

Sagens omkostninger

113 De udgifter, der er afholdt af den franske, den italienske og den svenske 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 de spørgsmål, der er forelagt af cour administrative d'appel de Douai ved afgørelse af 12. juli 2001, for ret:

1) Konstateringen af, at den afsluttende eksamen på École nationale de la santé publique, der fører til fastansættelse som tjenestemand i det franske sygehusvæsen, er bestået, er et »eksamensbevis« 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. Det tilkommer ved anvendelse af direktivets artikel 3, stk. 1, litra a), den forelæggende ret at vurdere, om et kvalifikationsbevis, som er erhvervet i en anden medlemsstat af en EF-statsborger, der ønsker at udøve et lovreguleret erhverv i værtsmedlemsstaten, kan anses for et eksamensbevis i henhold til denne bestemmelse og, i bekræftende fald, at undersøge i hvilket omfang de to uddannelser, som eksamensbeviserne dokumenterer er gennemført, er sammenlignelige både hvad angår varighed og de fag og discipliner, som de omfatter. Hvis det af vurderingen fremgår, at der i begge tilfælde er tale om et eksamensbevis i direktivets forstand, og at eksamensbeviserne er udstedt som bevis for ligeværdige uddannelser, er direktivet til hinder for, at værtsmedlemsstatens myndigheder som betingelse for at give den pågældende EF-statsborger adgang til erhvervet som direktør i det offentlige sygehusvæsen kræver, at den pågældende gennemgår uddannelsen på École nationale de la santé publique og aflægger den eksamen, der afholdes ved uddannelsens afslutning.

2) **Når en EF-statsborger er i besiddelse af et eksamensbevis erhvervet i en medlemsstat, som er ligeværdigt med det, der i en anden medlemsstat kræves for at få adgang til en stilling i det offentlige sygehusvæsen, er fællesskabsretten til hinder for, at myndighederne i den anden medlemsstat stiller krav om, at den pågældende statsborger for at blive ansat i nævnte stilling skal have bestået en udvælgelsesprøve som adgangsprøven til École nationale de la santé publique.**

Rodríguez Iglesias	Puissochet	Wathelet
Schintgen	Timmermans	Gulmann
Edward	La Pergola	Jann
Skouris	Macken	Colneric
von Bahr	Cunha Rodrigues	Rosas

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 9. september 2003.

R. Grass — Justitssekretær

G.C. Rodríguez Iglesias — Præsident