DOMSTOLENS DOM

15. marts 1988 *

I sag 147/86,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, ved Georges Kremlis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, og med valgt adresse i Luxembourg på dennes kontor, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Den Hellenske Republik, ved Angelos Voudouris, juridisk konsulent ved Ministeriet for Undervisning og Religion, bistået af Nikos Frankakis, juridisk rådgiver ved Grækenlands Faste Repræsentation ved De Europæiske Fællesskaber, og af Evi Skandalou, advokat ved Udenrigsministeriets EF-Afdeling, og med valgt adresse på den græske ambassade, 117, Val Sainte-Croix,

sagsøgt,

hvori der er nedlagt påstand om, at det statueres, at Den Hellenske Republik har tilsidesat sine forpligtelser efter Traktatens artikler 52, 59 og 48, idet det efter gældende græsk lovgivning er forbudt statsborgere fra de øvrige medlemsstater at oprette efteruddannelsesskoler, de såkaldte »frontistirion«-skoler og andre private fagskoler på samme vilkår som græske statsborgere, samt at tilbyde privatundervisning i hjemmet, og idet disse statsborgeres muligheder for ansættelse ved sådanne skoler er begrænset,

har

DOMSTOLEN,

sammensat af den fungerende præsident, afdelingsformand G. Bosco, afdelingsformanden J. C. Moitinho de Almeida, dommerne T. Koopmans, U. Everling, Y. Galmot, C. Kakouris og F. Schockweiler,

* Processprog: Græsk.

generaladvokat: Sir Gordon Slynn
justitssekretær: assisterende justitssekretær J. A. Pompe

på grundlag af retsmøderapporten og efter mundtlig forhandling den 26. november 1987,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 13. januar 1988,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning, indleveret til Domstolens Justitskontor den 13. juni 1986, har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af EØF-Traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at det statueres, at Den Hellenske Republik har tilsidesat sine forpligtelser efter Traktatens artikler 52, 59 og 48, idet det efter gældende græsk lovgivning er forbudt statsborgere fra de øvrige medlemsstater at oprette efteruddannelsesskoler, de såkaldte »frontistirion«-skoler og andre private fagskoler på samme vilkår som græske statsborgere, samt at tilbyde privatundervisning i hjemmet, og idet disse statsborgeres muligheder for ansættelse ved sådanne skoler er begrænset.

2 Kommissionen har gjort gældende, at statsborgere fra de øvrige medlemsstater ikke efter græsk lovgivning kan:

— oprette »frontistirion«-skoler (herved forstås »en skole, der afholder kurser på samme sted for en gruppe på mindst fem personer eller for i alt mindst ti personer pr. uge (afhængigt af sådanne grupper) med det formål at supplere og konsolidere de til folkeskole-, gymnasie- eller videregående uddannelse svarende kundskaber (uanset om skolen forbereder til universitetet eller ej) eller med det formål at tilbyde undervisning i fremmedsprog, musik eller visse almene fag, forudsat undervisningen udgør mindst tre timer pr. dag og gruppen består af de samme personer«);

— oprette private fagskoler, dvs. skoler, der ikke er »fronstistirion«-skoler og som tilbyder faglig undervisning, uanset af hvilken art;

— tilbyde privatundervisning i hjemmet;

— at bestride en stilling som leder af eller lærer ved »fronstistirion«-skoler og private fagskoler, bortset fra et bestemt antal udenlandske lærere, som kan undervise i fremmedsprog ved »fronstistirion«-skolerne.

3 Den 30. november 1984 tilsendte Kommissionen den græske regering en åbningsskrivelse i medfør af Traktatens artikel 169, stk. 1, idet den fandt, at den græske lovgivning indebar en i nationalitet begrundet forskelsbehandling af statsborgere fra de andre medlemsstater og dermed er i strid med EØF-Traktatens artikler 52, 59 og 48. Da den græske regering imidlertid ikke anerkendte, at den havde begået traktatbrud, tilsendte Kommissionen den 28. oktober 1985 regeringen en udtalelse, som regeringen tilbageviste ved skrivelse af 25. februar 1986. Kommissionen har herefter anlagt denne sag.

4 Vedrørende bestemmelserne i den græske lovgivning, sagens forløb samt parternes påstande, anbringender og argumenter, henvises til retsmøderapporten, som indeholder en mere udførlig gengivelse heraf. Disse dele af sagens akter omtales derfor kun i det følgende, såfremt det på de enkelte punkter er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

Anbringendet om tilsidesættelse af Traktatens artikler 52 og 59

5 Det er efter Kommissionens opfattelse i strid med Traktatens artikel 52 at afskære statsborgere fra de andre medlemsstater fra at oprette »fronstistirion«-skoler eller private fagskoler, idet artikel 52 for så vidt angår adgangen til at udøve selvstændig erhvervsvirksomhed forbyder enhver forskelsbehandling på grundlag af nationalitet. Det er ikke alene i strid med artikel 52 at forbyde udenlandske statsborgere at tilbyde privatundervisning i hjemmet, men også med artikel 59 om fri udveksling af tjenesteydelser.

6 Heroverfor har den græske regering anført, at etableringsfriheden i artikel 52 ikke kan påberåbes i denne sag, da virksomhed, som varigt eller lejlighedsvis er forbundet med udøvelse af offentlig myndighed, ifølge artikel 55 er undtaget fra princippet om den frie etablering. Efter den græske regerings opfattelse kan den enkelte medlemsstat således selv frit fastlægge, hvilken virksomhed der på dens eget område er forbundet med udøvelse af offentlig myndighed. Dette er tilfældet med undervisningsvirksomhed i Grækenland, da undervisning efter Grækenlands grundlov er en af statens grundlæggende opgaver og navnlig skal sikre borgernes moralske og kulturelle dannelse og udvikle deres nationale bevidsthed, hvorfor private, som giver undervisning, må antages at udøve offentlig myndighed.

7 Det bemærkes hertil, at Traktatens artikel 55 er en undtagelse fra det grundlæggende princip, som etableringsfriheden udgør, og derfor fortolkes indskrænkende, således at dens anvendelsesområde begrænses til det, som er strengt nødvendigt for at beskytte de hensyn, medlemsstaterne efter denne bestemmelse er berettiget til at varetage.

8 Så længe der ikke er vedtaget EF-direktiver om harmonisering af de nationale retsforskrifter vedrørende oprettelse af undervisningsinstitutioner, må vurderingen af de restriktioner for etableringsfriheden, som er tilladt efter artikel 55, foretages for hver enkelt medlemsstat for sig. Herved må der imidlertid tages hensyn til de på Fællesskabet beroende begrænsninger i de undtagelser fra etableringsfriheden, som er lovlige efter artikel 55, for at undgå, at medlemsstaterne ved ensidige retsforskrifter ophæver Traktatens effektive virkning.

9 Selv om medlemsstaterne selv kan fastlægge det offentliges opgaver og ansvar på undervisningsområdet, kan det ikke anerkendes, at en privat, som opretter en »frontistirion«-skole eller en fagskole, o. lign., eller som giver privatundervisning i hjemmet, derved udøver offentlig myndighed i artikel 55's forstand.

10 Det offentlige kan nemlig fortsat føre kontrol med sådan undervisningsvirksomhed og træffe de fornødne foranstaltninger til under alle forhold at sikre beskyttelsen af de hensyn, som det offentlige er forpligtet til at varetage, uden at det er nødvendigt at gøre indgreb i etableringsfriheden.

11 Følgelig må den græske regerings første indsigelse forkastes.

12 Over for Kommissionens anbringende har den græske regering yderligere gjort gældende, at privates oprettelse af fagskoler i henhold til den græske grundlovs artikel 16, stk. 7, alene kan ske ved lov. Så længe der ikke er udstedt en sådan lov, er det også forbudt private med græsk statsborgerskab at oprette sådanne skoler. Følgelig foreligger der ikke her nogen forskelsbehandling i strid med fællesskabsretten.

13 Der må gives den græske regering medhold i denne indsigelse, i det omfang den vedrører »faglig undervisning« sådan som dette begreb forstås i den græske grundlovs artikel 16, stk. 7. Kommissionen har således hverken kunnet godtgøre, at der inden for den pågældende sektor er udstedt en national lov, som giver tilladelse til oprettelse af private skoler, eller at der overhovedet findes sådanne skoler.

14 Det fremgår af sagen, at Kommissionens opfattelse er baseret på et EF-retligt begreb vedrørende »faglig undervisning«, som generelt omfatter enhver form for specialundervisning i modsætning til den almene undervisning. Kommissionen har i den forbindelse godtgjort, at græske statsborgere uden for anvendelsesområdet for den græske grundlovs artikel 16, stk. 2, i henhold til gældende nationale retsforskrifter kan oprette musik- og danseskoler, hvorimod statsborgere fra de øvrige medlemsstater er udelukket herfra.

15 Hertil har den græske regering ganske vist anført, at den ikke har gjort sig skyldig i noget traktatbrud med hensyn til disse skoler, idet statsborgere fra de øvrige medlemsstater trods modstående bestemmelser herom i den græske lovgivning i praksis får meddelt de fornødne tilladelser til at oprette sådanne skoler.

16 Ifølge Domstolens faste praksis (jfr. f. eks. dom af 13. oktober 1987 i sag 236/85, Kommissionen mod Kongeriget Nederlandene, Sml. s. 3989), udgør en administrativ praksis, som myndighederne efter sagens natur frit kan ændre, og hvorom der ikke er givet behørig information, imidlertid ikke noget lovligt middel for en medlemsstat til at opfylde sine traktatmæssige forpligtelser.

17 Følgelig er forbudet i den græske lovgivning for de øvrige EF-landes statsborgere mod at oprette »frontistirion«-skoler, private musik- og danseskoler og mod at give privatundervisning i hjemmet i strid med Traktatens artikel 52.

18 Forbudet mod at give privatundervisning i hjemmet er tillige i strid med artikel 59, for så vidt det rammer statsborgere fra de øvrige EF-lande, som rejser til Grækenland for kun lejlighedsvis at præstere tjenesteydelser.

Anbringendet om tilsidesættelse af Traktatens artikel 48

19 Kommissionen har gjort gældende, at den græske lovgivning forbyder de andre EF-landes statsborgere at bestride en stilling som leder og lærer ved »frontistirion«-skolerne og ved de private fagskoler, bortset fra det bestemte antal lærere med udenlandsk statsborgerskab, som kan undervise i fremmedsprog ved »frontistirion«-skolerne. En sådan i nationaliteten begrundet forskelsbehandling, som hindrer eller begrænser udførelsen af lønnet arbejde, er efter Kommissionens opfattelse i strid med Traktatens artikel 48 om den frie bevægelighed for arbejdstagerne.

20 Kommissionen erkender dog, som det fremgår af dens begrundede udtalelse til den græske regering og af de argumenter, den har fremført ved Domstolen, at som følge af artiklerne 44 og 45 i akten vedrørende vilkårene for Den Hellenske Republiks tiltrædelse og tilpasningen af Traktaterne, kunne Traktatens artikel 48 indtil den 1. januar 1988 kun anvendes fuldt ud på de statsborgere fra de øvrige medlemsstater, som i forvejen havde beskæftigelse i Grækenland og på de af deres familiemedlemmer, som opfylder visse betingelser med hensyn til opholdets varighed i Grækenland. Det er således kun forskelsbehandlingen af disse to personkredse, der ifølge Kommissionen udgør et traktatbrud.

21 Der bør gives Kommissionen medhold i dette anbringende, som — med den anførte begrænsning — ikke bestrides af den græske regering. Anbringendet tages således udelukkende til følge i det omfang, det vedrører ansættelsen som leder eller lærer ved »frontistirion«-skoler samt ved de private musik- og danseskoler.

22 Sammenfattende tages Kommissionens påstande således delvis til følge.

Sagens omkostninger

23 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, tilpligtes den part, der taber sagen, til at betale sagens omkostninger. Ifølge artikel 69, stk. 3, afsnit 1, kan Domstolen dog helt eller delvis ophæve sagens omkostninger, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter. Da Kommissionen kun har fået delvis medhold i dens påstande, ophæves sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) **Den Hellenske Republik har tilsidesat sine forpligtelser efter Traktatens artikler 52 og 59 ved at forbyde de øvrige EF-landes statsborgere at oprette »frontistirion«-skoler, private musik- og danseskoler samt give privatundervisning i hjemmet.**

2) **Den Hellenske Republik har tilsidesat sine forpligtelser efter Traktatens artikel 48 ved at forbyde de øvrige EF-landes statsborgere, som allerede har beskæftigelse i Grækenland samt disses familiemedlemmer, at bestride en stilling som leder eller lærer ved »frontistirion«-skolerne og de private musik- og danseskoler, eller ved at begrænse deres adgang hertil.**

3) I øvrigt frifindes sagsøgte.

4) Hver part betaler sine omkostninger.

Bosco Moitinho de Almeida Koopmans

Everling Galmot Kakouris Schockweiler

Afsagt i offentlig retsmøde i Luxembourg den 15. marts 1988.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

A. J. Mackenzie Stuart
Præsident