DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 23 oktober 2008 *

I mål C-274/05,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 226 EG, som väckts den 4 juli 2005,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av G. Zavvos och H. Støvlbæk, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Republiken Grekland, företrädd av E. Skandalou, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

meddelar

* Rättegångsspråk: grekiska.

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C.W.A. Timmermans samt domarna J.-C. Bonichot, K. Schiemann (referent), J. Makarczyk och L. Bay Larsen,

generaladvokat: Y. Bot,
justitiesekreterare: förste handläggaren L. Hewlett,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 18 januari 2007,

och efter att den 19 april 2007 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har yrkat att domstolen ska fastställa att Republiken Grekland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 1, 3, 4, 7, 8 och 10 i rådets direktiv 89/48/EEG av den 21 december 1988 om en generell ordning för erkännande av examensbevis över behörighetsgivande högre utbildning som omfattar minst tre års studier (EGT L 19, 1989, s. 16; svensk specialutgåva, område 6, volym 2, s. 192), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/19/EG av den 14 maj 2001 (EGT L 206, s. 1) (nedan kallat direktiv 89/48) genom att

— inte erkänna examensbevis som har utfärdats av behöriga myndigheter i andra medlemsstater avseende utbildningar som tillhandahållits enligt franchiseavtal,

— föreskriva att kompenserande åtgärder ska vidtas i fler fall än de som föreskrivs i direktivet,

— ge rådet för erkännande av den yrkesmässiga likvärdigheten av examensbevis över högre utbildning (Symvoulio Anagnoriseos Epangelmatikis Isotimias Titlon Tritovathmias Ekpaidefsis, nedan kallad Saeitte) behörighet att bedöma huruvida ”den läroanstalt i vilken sökanden har fullgjort sin utbildning utgör en högre läroanstalt” och i vilken mån ”sökanden har den nödvändiga yrkeserfarenheten för det fall utbildningens längd är minst ett år kortare än den som krävs i Grekland för att utöva detta yrke”, och

— inte beakta erkännanden av yrkeskvalifikationer med avseende på offentlig anställning eller medlemskap i Greklands teknikkammare, och

— för medlemskap i nämnda kammare begära att handlingar uppvisas, vilka har viserats av en grekisk konsulär myndighet och översatts av utrikesministeriet eller av en advokat.

2 Den huvudsakliga rättsfrågan i förevarande mål är analog med den rättsfråga som har varit föremål för prövning i mål C-286/06, kommissionen mot Spanien, i vilket dom avkunnats denna dag (REG 2008 s. I-8025). Båda målen avser frågan i vilken utsträckning bestämmelserna i direktiv 89/48 kan åberopas för att förplikta en medlemsstat att erkänna examensbevis som, efter utbildning som har fullgjorts i den medlemsstaten, har utfärdats av myndigheterna i en annan medlemsstat.

Tillämpliga bestämmelser

Den gemenskapsrättsliga lagstiftningen

3 Det framgår av tredje och fjärde skälen i direktiv 89/48 att direktivet syftar till att en generell ordning för erkännande av examensbevis ska införas för att underlätta för medborgare i gemenskapens medlemsstater att utöva all yrkesverksamhet som i en

värdmedlemsstat är beroende av att en postgymnasial utbildning avslutats, förutsatt att de har ett examensbevis som förberett dem för denna verksamhet och som tilldelats efter minsttre års avslutade studier och som utfärdats i en annan medlemsstat.

Begreppet examensbevis

4 Artikel 1 a i direktiv 89/48 har följande lydelse:

”I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

a) *Examensbevis*: varje utbildnings-, examens- eller annat behörighetsbevis eller varje samling av sådana bevis eller annat bevismaterial

— som har utfärdats av en behörig myndighet i en medlemsstat och som utformats[*] i enlighet med statens lagar och andra författningar,

— som utvisar att innehavaren med godkänt resultat avslutat en postgymnasial utbildning om minst tre år eller motsvarande längd på deltid vid ett universitet

eller en högre läroanstalt eller annan institution på motsvarande nivå, och i förekommande fall, att han med godkänt resultat avslutat den yrkesutbildning som krävs utöver den postgymnasiala utbildningen, och

— som utvisar att innehavaren har de yrkesmässiga kvalifikationer som krävs för att utöva[**] ett reglerat yrke i denna medlemsstat,

förutsatt att den utbildning som intygas i utbildnings-, examens- eller annat behörighetsbevis huvudsakligen ägt rum i gemenskapen, eller att innehavaren har tre års yrkeserfarenhet enligt intyg från den medlemsstat som erkände ett tredje lands utbildnings-, examens- eller annat behörighetsbevis.

Det följande skall betraktas på samma sätt som ett examensbevis i enlighet med det första styckets innebörd: varje bevis eller annat bevismaterial som utfärdats av en behörig myndighet i en medlemsstat, om det utfärdats efter en med godkänt resultat genomförd utbildning i gemenskapen och är erkänt av en behörig myndighet i denna medlemsstat såsom likvärdigt, och om det ger samma rättigheter när det gäller att utöva[**] ett reglerat yrke i denna medlemsstat." [*Orden "och som utformats" bör, för att uppnå överensstämmelse med andra språkversioner, ersättas med orden "vilken utsetts". **I överensstämmelse med terminologin i direktiv 2005/36 används nedan uttrycket "tillträde till" för att beteckna rätten att påbörja yrkesverksamheten i fråga, medan ordet "utöva" används för att beteckna rätten att därefter fortsätta att utöva denna verksamhet. Övers. anm.]

Skyldigheten att erkänna examensbevis

5 I artikel 3 första stycket i direktiv 89/48 föreskrivs att då det i en värdmedlemsstat krävs ett examensbevis för att utöva ett yrke, kan inte en medborgare i en medlemsstat under hänvisning till otillräckliga kvalifikationer vägras tillstånd att utöva detta yrke, om den sökande innehar vissa kvalifikationer som anges i den bestämmelsen. Detta är nämligen fallet om den sökande innehar det examensbevis som krävs i en annan medlemsstat för att få tillträde till eller utöva yrket i fråga i landet, och detta examensbevis erhållits i en medlemsstat.

Kompenserande åtgärder

6 Oaktat artikel 3 i direktiv 89/48 får värdmedlemsstaten enligt artikel 4 i samma direktiv, under vissa förutsättningar som anges i den artikeln, kräva att sökande lägger fram bevis på yrkeserfarenhet av en bestämd längd, att han har slutfört en anpassningstid som inte överstiger tre år eller genomgått ett lämplighetsprov (nedan kallade kompenserande åtgärder).

7 Enligt artikel 4.1 b tredje stycket i samma direktiv måste en värdmedlemsstat som har uppställt krav på kompenserande åtgärder i princip ge den sökande rätt att välja mellan en anpassningstid och ett lämplighetsprov. Värdmedlemsstaten får dock avvika från denna princip och föreskriva antingen en anpassningstid eller ett lämplighetsprov för yrken ”som kräver en exakt kunskap om landets lagstiftning och i vilka ständigt och i stor omfattning rådgivning och/eller bistånd rörande landets lagar ingår”. Vid införandet av undantag, för andra yrken, från den sökandes rätt att välja ska det

förfarande som föreskrivs i artikel 10 i direktivet tillämpas. Enligt detta förfarande ska bland annat utkast till bestämmelser om undantag översändas till kommissionen, som kan motsätta sig antagandet av bestämmelserna inom tre månader efter det att denna fått ta del av utkastet.

Bestämmelser avseende yrken som regleras av sammanslutningar eller organisationer som är erkända av staten

8 I artikel 1 d i direktiv 89/48 görs åtskillnad mellan yrkesverksamheter som regleras direkt eller indirekt av staten och de som regleras av sammanslutningar eller organisationer som är erkända av staten. I den bestämmelsen ges följande definition:

”Reglerad yrkesverksamhet: en yrkesverksamhet i den mån innehav av ett examensbevis direkt eller indirekt, på grund av lagar och andra författningar, är ett villkor för att [få tillträde till eller] utöva denna verksamhet eller en form därav i en medlemsstat. Särskilt det följande utgör exempel på utövande av en reglerad yrkesverksamhet:

— Utövande av en verksamhet med användande av en yrkestitel, i den mån som användandet av en sådan titel är förbehållet innehavarna av ett examensbevis som krävs enligt lagar och andra författningar.

— Utövande av en yrkesverksamhet inom hälsovården, i den mån som innehav av ett examensbevis är ett krav för att enligt landets sociala trygghetsbestämmelser ersättning och/eller lön för verksamheten skall utgå.

När det första stycket inte är tillämpligt, skall en yrkesverksamhet betraktas som en reglerad yrkesverksamhet, om den utövas av medlemmarna av en sammanslutning eller organisation, vars syfte speciellt är att främja och upprätthålla en hög standard på det berörda yrkesområdet, och som för att uppnå detta mål är erkänd av en medlemsstat i en speciell form och

— tilldelar sina medlemmar ett diplom,

— ser till att dess medlemmar iakttar de regler för yrkesmässigt uppförande som den föreskriver,

— ger dem rätten att använda en titel eller en bokstavsförkortning eller att få en status som motsvarar detta examensbevis.

En icke uttömmande lista över sammanslutningar eller organisationer som, när detta direktiv antas, uppfyller villkoren i andra stycket ingår i bilagan till detta direktiv. När en medlemsstat ger en sammanslutning eller organisation det erkännande som åsyftas i andra stycket skall den underrätta kommissionen om detta och denna skall offentliggöra denna information i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*."

9 Artikel 7.3 i direktiv 89/48, som innehåller en särskild bestämmelse för yrken som regleras av en sammanslutning eller organisation i den mening som avses i artikel 1 d andra stycket i samma direktiv, har följande lydelse:

”När ett yrke regleras i värdmedlemsstaten av en sammanslutning eller organisation som åsyftas i artikel 1 d, skall medborgare i medlemsstaterna endast ha rätt att använda den yrkestitel eller bokstavsförkortning som de fått av denna organisation eller sammanslutning, sedan de framlagt bevis på medlemskap.

När sammanslutningen eller organisationen ställer krav på vissa kvalifikationer för medlemskap, får den ställa dessa krav på medborgare i andra medlemsstater som är i besittning av ett examensbevis enligt innebörden i artikel 1 a eller ett intyg om en formell kvalifikation enligt innebörden i artikel 3 b, endast i enlighet med detta direktiv och då särskilt artiklarna 3 och 4.”

Den bevisning som värdmedlemsstaten kan kräva

10 Enligt artikel 8.1 i direktiv 89/48 ska värdmedlemsstaten, som bevis på att de i artiklarna 3 och 4 nämnda villkoren är uppfyllda, godta de examensbevis och dokument som utfärdats av de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna och som den berörda personen ska framlägga som stöd för sin ansökan om att få utöva yrket i fråga.

Den nationella lagstiftningen

11 Presidentdekret nr 165/2000 av den 28 juni 2000 (FEK A' 149), i dess lydelse enligt presidentdekret nr 373/2001 av den 22 oktober 2001 (FEK A' 251) och nr 385/2002 av den 23 december 2002 (FEK A' 334, nedan kallat dekret nr 165/2000), syftar till att införliva direktiv 89/48 med grekisk rätt.

12 Enligt artikel 10 i dekret nr 165/2000 tilldelas Saeitte exklusiv behörighet att enligt artikel 11 i samma dekret besluta i ärenden som gäller ansökningar om erkännande av examensbevis över högre utbildning som omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 89/48.

13 I den mån kommissionen genom sina anmärkningar har ifrågasatt specifika bestämmelser i nationell rätt ska dessa bestämmelser identifieras inom ramen för prövningen av anmärkningarna.

Det administrativa förfarandet

14 Till följd av klagomål från 37 enskilda personer ansåg kommissionen att den grekiska lagstiftningen på flera punkter stred mot direktiv 89/48. Kommissionen sände därför en formell underrättelse till Republiken Grekland den 27 juli 2001, följd av en

kompletterande formell underrättelse den 21 december 2001. Republiken Grekland besvarade nämnda underrättelser genom skrivelser av den 12 oktober 2001 respektive av den 13 mars 2002.

15 Kommissionen ansåg att dessa svar inte var tillfredsställande. Den riktade därför den 1 juli 2002 ett motiverat yttrande till Republiken Grekland samt den 9 juli 2004 ett kompletterande motiverat yttrande, i vilka medlemsstaten anmodades vidta nödvändiga åtgärder för att rätta sig efter dessa yttranden inom två månader räknat från delgivningen av dessa. Den berörda medlemsstaten besvarade nämnda yttranden genom skrivelser av den 3 september 2002, den 26 augusti 2004 och den 7 april 2005.

16 Även om kommissionen medgav att Republiken Grekland genom den lämnade informationen hade bemött dess anmärkningar i vissa avseenden, vidhöll kommissionen sin inställning att den nämnda medlemsstaten inte hade vidtagit alla nödvändiga åtgärder för att införliva direktiv 89/48 med sin nationella rätt. Kommissionen beslutade följaktligen att väcka förevarande talan.

Prövning av talan

17 Kommissionen har åberopat sju anmärkningar till stöd för sin talan om fördragsbrott. Kommissionen återkallade i sin replik den fjärde och den sjunde anmärkningen, med anledning av de argument och förklaringar som den grekiska regeringen hade lagt fram i sitt svaromål. Det saknas därmed anledning att pröva dessa två anmärkningar.

Den första anmärkningen: Utbildning som omfattas av ett avtal om erkännande av likvärdighet erkänns inte

18 Kommissionens första anmärkning avser den systematiska vägran att erkänna examensbevis som har erhållits för en utbildning som tillhandahållits i enlighet med ett avtal enligt vilket en utbildning vid ett privat organ i Grekland ska erkännas som likvärdig av en behörig myndighet i en annan medlemsstat som ska utfärda examensbevis till studenter som har avslutat denna utbildning (nedan kallat ett avtal om erkännande av likvärdighet).

19 Det är i detta hänseende utrett att Republiken Grekland förbehåller offentliga inrättningar möjligheten att tillhandahålla universitetsutbildning och annan högre utbildning. Republiken Grekland erkänner följaktligen inte utbildningar som tillhandahållits i enlighet med ett avtal om erkännande av likvärdighet, eller examensbevis som har utfärdats av behöriga myndigheter i andra medlemsstater då en sådan utbildning avslutats.

20 Enligt kommissionen utgör denna vägran ett åsidosättande av artiklarna 1 a och 3 i direktiv 89/48. Kommissionen har vidhållit att det examensbevis som utfärdas då en utbildning som omfattas av ett avtal om erkännande av likvärdighet har avslutats utgör ett examensbevis i den mening som avses i artikel 1 a i direktiv 89/48, vilket har utfärdats av en behörig myndighet i en annan medlemsstat. Ett sådant examensbevis ska således erkännas av Republiken Grekland med stöd av artikel 3 i samma direktiv.

21 Republiken Grekland har däremot gjort gällande att en värdmedlemsstat inte är förpliktigad att erkänna examensbevis som utfärdats av de behöriga myndigheterna i en annan medlemsstat när detta examensbevis avser en utbildning som helt eller delvis erhållits i värdmedlemsstaten och som enligt den medlemsstatens lagstiftning inte erkänns som högre utbildning.

22 Republiken Grekland har påpekat att enligt artiklarna 149 EG och 150 EG omfattas innehållet i och organisationen av både utbildningssystemet och yrkesutbildningen av medlemsstaternas behörighet. Den utbildning som tillhandahålls i en medlemsstat regleras följaktligen enligt den statens nationella rätt. En medlemsstat är fri att bestämma särskilt den rättsliga form som högre läroanstalter ska ha samt innehållet i och nivån på den universitetsutbildning och annan högre utbildning som tillhandahålls av offentliga och privata läroanstalter på dess territorium. En skyldighet för en medlemsstat att erkänna en utbildning, som förvärvats i den staten, såsom en universitetsutbildning eller högre utbildning, när den inte utgör en sådan utbildning enligt nationell rätt skulle strida mot fördelningen av behörighet enligt artiklarna 149 EG och 150 EG.

23 Republiken Grekland har i detta sammanhang gjort gällande att universitetsutbildning och annan högre utbildning i den medlemsstaten enbart och uteslutande tillhandahålls av offentliga läroanstalter. Det är uttryckligen förbjudet för enskilda att inrätta högre läroanstalter. Det är således inte möjligt att såsom examensbevis från en universitetsutbildning eller annan högre utbildning erkänna ett behörighetsbevis som har utfärdats av en privat läroanstalt i Grekland.

24 Vad gäller de särskilda bestämmelserna i direktiv 89/48 ska frågan huruvida en läroanstalt i en medlemsstat utgör ”ett universitet eller en högre läroanstalt” eller ”annan institution på motsvarande nivå”, i den mening som avses i artikel 1 a andra strecksatsen i direktiv 89/48, enbart bedömas mot bakgrund av rättsreglerna i den medlemsstat där den aktuella utbildningen tillhandahålls. De aktuella läroanstalternas ställning, och därmed examensbevisens värde, ska således avgöras endast enligt grekisk rätt. I den mån den utbildning som tillhandahålls i enlighet med ett avtal om erkännande av likvärdighet har tillhandahållits av läroanstalter i Grekland, vilka inte uppfyller de villkor som uppställs i grekisk rätt, utgör de examensbevis som utfärdats över dessa utbildningar inte examensbevis i den mening som avses i artikel 1 a i direktiv 89/48. Någon skyldighet att erkänna sådana behörighetsbevis följer därmed inte av direktiv 89/48.

25 Kommissionen har genmält att den utbildning som tillhandahålls i enlighet med ett avtal om erkännande om likvärdighet samt de examensbevis som har tilldelats efter det att en sådan utbildning avslutats i sin helhet omfattas av utbildningssystemet i den medlemsstat i vilken den läroanstalt som utfärdar examensbeviset är belägen, oberoende av i vilken medlemsstat undervisningen har ägt rum. Enligt kommissionen ankommer det således på den medlemsstat där den läroanstalt som utfärdar examensbeviset är belägen att, enligt artiklarna 149 EG och 150 EG, fastställa utbildningarnas innehåll och organisation samt utvärdera den tillhandahållna undervisningens nivå. Artikel 16 i den grekiska konstitutionen är inte heller tillämplig på utbildning som tillhandahålls i enlighet med ett avtal om erkännande av likvärdighet, eftersom denna utbildning inte omfattas av det grekiska utbildningssystemet.

Domstolens bedömning

26 Om inte annat följer av artikel 4 i direktiv 89/48 har varje sökande som innehar ett ”examensbevis” i den mening som avses i direktivet, vilket tillåter vederbörande att utöva ett reglerat yrke i en medlemsstat, enligt artikel 3 första stycket a i samma direktiv rätt att utöva samma yrke i de andra medlemsstaterna.

27 Definitionen av begreppet ”examensbevis” i artikel 1 a i direktiv 89/48 innebär vissa begränsningar av tillämpligheten av det direktivet på kvalifikationer som förvärvats i tredjeland.

28 Varken artikel 1 a i direktiv 89/48 eller någon annan bestämmelse i det direktivet innehåller däremot någon begränsning med avseende på den medlemsstat där den sökande ska ha förvärvat sina yrkeskvalifikationer. Det framgår nämligen uttryckligen av den nämnda artikel 1 a första stycket att det är tillräckligt att utbildningen

”huvudsakligen ägt rum i gemenskapen”. Domstolen har redan funnit att detta uttryck omfattar såväl utbildning som i sin helhet har genomförts i den medlemsstat som har utfärdat det ifrågavarande utbildnings- eller examensbeviset som utbildning som helt eller delvis har genomförts i en annan medlemsstat (dom av den 29 april 2004 i mål C-102/02, Beuttenmüller, REG 2004, s. I-5405, punkt 41).

29 Det finns inte heller något skäl som kan motivera en sådan begränsning. Huvudfrågan vid en prövning av tillämpligheten av direktiv 89/48 är nämligen huruvida den sökande är behörig eller inte att utöva ett reglerat yrke i en medlemsstat. Enligt den ordning som införts genom direktivet erkänns ett examensbevis nämligen inte på grund av värdet av den utbildning som det avser, utan på grund av att examensbeviset i den medlemsstat där det har utfärdats eller erkänts ger tillträde till ett reglerat yrke. Att det finns skillnader i längden på eller innehållet i den utbildning som erhållits i en annan medlemsstat och den utbildning som tillhandahålls i värdmedlemsstaten räcker således inte för att neka erkännande av den berörda yrkeskvalifikationen. Om dessa skillnader är väsentliga kan de på sin höjd motivera att en värdmedlemsstat i enlighet med artikel 4 i direktivet kräver att sökanden vidtar någon av de kompenserande åtgärder som föreskrivs i denna bestämmelse (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Beuttenmüller, punkt 52, och dom av den 19 januari 2006 i mål C-330/03, Colegio, REG 2006, s. I-801, punkt 19).

30 Den generella ordning för erkännande av examensbevis över högre utbildning som föreskrivs i direktiv 89/48 är nämligen grundad på medlemsstaternas ömsesidiga förtroende för de yrkeskvalifikationer som de beviljar. Denna ordning innebär i huvudsak att det uppställs en presumtion för att en sökande, som är behörig att utöva ett reglerat yrke i en medlemsstat, besitter tillräckliga kvalifikationer för att utöva samma yrke i andra medlemsstater.

31 Denna ordning, vilken inte medför någon harmonisering av utbildningar som ger tillträde till reglerade yrken, innebär att det enbart ankommer på de behöriga myndigheter som utfärdar examensbevis som ger ett sådant tillträde att kontrollera huruvida villkoren för utfärdande av examensbevis är uppfyllda, med hänsyn till de

regler som är tillämpliga enligt deras nationella system för yrkesutbildning. Domstolen påpekar i detta hänseende att enligt artikel 8.1 i direktiv 89/48 är värdmedlemsstaten uttryckligen förpliktad att, under alla omständigheter, som bevis för att villkoren för erkännande av ett examensbevis är uppfyllda godta de examensbevis och dokument som utfärdats av de behöriga myndigheterna i de andra medlemsstaterna. Värdmedlemsstaten kan följaktligen inte undersöka på vilka grunder som sådana handlingar har utfärdats, även om den kan göra kontroller avseende de villkor i artikel 1 a i direktiv 89/48 beträffande vilka det av lydelsen i de nämnda handlingarna inte framgår att de redan är uppfyllda.

32 Bedömningen av huruvida den läroanstalt i vilken den sökande har genomfört sin utbildning utgör ”ett universitet eller en högre läroanstalt” eller ”en annan institution på motsvarande nivå”, i den mening som avses i artikel 1 a första stycket i direktiv 89/48, ska därmed enbart grundar sig på de regler som är tillämpliga på yrkesutbildningssystemet i den medlemsstat som den behöriga myndighet som utfärdat examensbeviset tillhör.

33 Det tillvägagångssätt som Republiken Grekland har förordat i detta hänseende består i att tillämpa de bestämmelser som antagits av den medlemsstat där utbildningen har genomförts. Detta innebär att de behöriga myndigheter som utfärdar examensbevis är förpliktade att behandla sökande som har fullgjort en utbildning av motsvarande kvalitet olika, beroende på i vilken medlemsstat de har genomfört utbildningen.

34 Domstolen observerar dessutom att enligt själva lydelsen i direktiv 89/48 ska utbildningen inte nödvändigtvis ha genomförts vid ett universitet eller vid en högre läroanstalt. Enligt artikel 1 a andra strecksatsen i det nämnda direktivet är det nämligen tillräckligt att det är fråga om en ”annan institution på motsvarande nivå”. Det villkor som uppställs i den bestämmelsen syftar följaktligen inte till att säkerställa att läroanstalten uppfyller formella villkor avseende dess ställning, utan gäller i huvudsak

nivån på den utbildning som tillhandahålls. Det nämnda villkoret är nära knutet till det utfärdade examensbevisets beskaffenhet. Det är följaktligen den behöriga myndighet som utfärdar examensbeviset som ska göra bedömningen i detta avseende. Den myndigheten ska försäkra sig om att examensbeviset enbart utfärdas till personer som har tillräckliga kvalifikationer för att utöva det reglerade yrke som detta ger tillträde till.

35 Det framgår av ovannämnda anmärkningar att artiklarna 1 a och 3 i direktiv 89/48 ska tolkas så, att värdmedlemsstaten, med förbehåll för tillämpningen av artikel 4 i det direktivet, ska erkänna ett examensbevis som har utfärdats av en myndighet i en annan medlemsstat trots att detta examensbevis utfärdats för en utbildning som helt eller delvis genomförts i värdmedlemsstaten och som enligt lagstiftningen i den sistnämnda staten inte anses utgöra högre utbildning.

36 Denna tolkning påverkar inte det ansvar som Republiken Grekland har för undervisningens innehåll och utbildningssystemets organisation.

37 Direktiv 89/48 rör inte erkännande av behörighetsbevis för akademisk utbildning, utan enbart yrkeskvalifikationer som ger tillträde till reglerade yrken.

38 Till skillnad från sektorsdirektiven avseende specifika yrken har inte direktiv 89/48 till syfte att harmonisera villkoren för att få tillträde till eller utöva de olika yrken som det omfattar. Medlemsstaterna förblir behöriga att fastställa dessa villkor inom de ramar som föreskrivs i gemenskapsrätten (dom av den 7 september 2006 i mål C-149/05, Price, REG 2006, s. I-7691, punkt 54).

39 Den metod för erkännande som inrättades genom direktiv 89/48 innebär inte ett automatiskt och ovillkorligt erkännande av berörda examensbevis eller yrkeskvalifikationer. Enligt artikel 4 i det direktivet är det uttryckligen tillåtet att föreskriva kompenserande åtgärder om det visar sig att den utbildning som en sökande har genomfört skiljer sig vad avser längd eller innehåll från den utbildning som krävs i Grekland.

40 Examensbevis för utbildningar som tillhandahålls i enlighet med avtal om erkännande av likvärdighet omfattas, med avseende på direktiv 89/48, inte av det grekiska utbildningssystemet då de har utfärdats av de behöriga myndigheterna i andra medlemsstater enbart på grundval av de regler som är tillämpliga inom ramen för deras respektive system för yrkesutbildning. Syftet att försöka säkerställa en hög nivå på grekiska universitetsutbildningar ifrågasätts därmed inte av dessa utbildningar. Det ankommer nämligen på de behöriga myndigheterna i andra medlemsstater, vilka utfärdar examensbevisen för de nämnda utbildningarna, att säkerställa deras kvalitet.

41 Domstolen finner mot bakgrund av ovannämnda överväganden att kommissionens talan ska vinna bifall såvitt avser första anmärkningen.

Den andra anmärkningen: Det saknas möjlighet att välja mellan olika kompenserande åtgärder

42 I artikel 5.1 b bb i dekret nr 165/2000 föreskrivs en princip som innebär att en sökande som åläggs att vidta kompenserande åtgärder kan välja mellan en anpassningstid och ett

lämplighetsprov. Denna bestämmelse innehåller även ett undantag från den principen, vilket har följande lydelse:

”Denna valmöjlighet är inte tillämplig på de yrken för vilka det ställs krav på exakt kunskap om landets lagstiftning, och i vilka ständigt och i stor omfattning rådgivning och/eller bistånd rörande landets lagar ingår. Denna valmöjlighet är inte heller tillämplig på andra yrken som är föremål för specifika bestämmelser.”

43 Enligt kommissionen är den bestämmelsen oförenlig med artiklarna 4.1 b tredje stycket och 10 i direktiv 89/48, eftersom den utgör ett undantag från principen enligt vilken den sökande har rätt att välja kompenserande åtgärd inte enbart med avseende på yrken för vilka det ställs krav på kunskap om nationell rätt, utan även på samtliga ”andra yrken som är föremål för specifika bestämmelser”.

44 Kommissionens talan ska följaktligen vinna bifall såvitt avser den andra anmärkningen, av det skäl som kommissionen har anfört.

45 Republiken Grekland har för övrigt medgett att denna anmärkning är välgrundad och har preciserat att den omtvistade bestämmelsen härrör från ett ”lagstiftningsfel”. Republiken Grekland har påpekat att ett presidentdekret är på väg att antas genom vilket den omtvistade delen av meningen ska tas bort.

Den tredje anmärkningen: Saeittes behörighet

46 Enligt artikel 10.1 b aa och bb i dekret nr 165/2000 har Saeitte bland annat tilldelats behörighet att

”b) bedöma varje fråga som är avgörande för erkännandet av en yrkesmässig likvärdighet och, särskilt följande frågor:

aa) huruvida den läroanstalt i vilken den sökande har fullgjort sin yrkesutbildning utgör en högre läroanstalt,

bb) huruvida den sökande har den nödvändiga yrkeserfarenheten för det fall utbildningens längd är minst ett år kortare än den som krävs i Grekland för att utöva samma yrke.”

47 Enligt kommissionen är den ovannämnda bestämmelsen oförenlig med artikel 8.1 i direktiv 89/48 i den mån en myndighet i värdmedlemsstaten ges behörighet enligt denna bestämmelse att undersöka de faktiska omständigheter som med stöd av ovannämnda artikel 8.1 har fastställts slutligt genom examensbevis och dokument som utfärdats av de behöriga myndigheterna i den utfärdande medlemsstaten.

48 Kommissionens talan ska följaktligen vinna bifalla såvitt avser den tredje anmärkningen, av det skäl som kommissionen har anfört.

49 Republiken Grekland har för övrigt medgett att denna anmärkning är välgrundad och har påpekat att ett presidentdekret är på väg att antas genom vilket artikel 10.1 b aa och bb i dekret nr 165/2000 ska tas bort.

Den femte anmärkningen: Examensbevis erkänns inte vid anställning i den offentliga sektorn

50 I fjärde strecksatsen i yrkandena i sin ansökan har kommissionen åberopat en femte anmärkning avseende löne- och karriärutvecklingen för personer som anställs i den offentliga sektorn.

51 Enligt kommissionen är den administrativa praxis som Saeitte och de olika myndigheterna i den grekiska offentliga sektorn följer oförenlig med artikel 3 i direktiv 89/48. Innehavare av examensbevis i den mening som avses i det direktivet, vilka arbetar i den offentliga sektorn, saknar nämligen möjlighet att få den yrkesmässiga likvärdigheten av deras examensbevis godkänd för att placeras i en högre tjänstegrad eller på en högre lönenivå. De saknar följaktligen möjlighet att utöva sitt yrke under förhållanden som är identiska med dem som gäller för innehavare av grekiska examensbevis.

52 Republiken Grekland har bestritt dessa påståenden. Den har i sin duplik gjort gällande att enligt bestämmelserna i lagen om offentlig anställning, lag nr 2683/1999 (FEK A'19) har personer som anställdes efter det att dekret nr 165/2000 hade trätt i kraft, och vilka anser sig vara felaktigt placerade i en viss kategori av offentligt anställda, möjlighet att begära omplacering i en tjänst i högre lönegrad, under förutsättning att de uppfyller de villkor som uppställs i gällande bestämmelser.

53 Republiken Grekland har i sitt svar på en fråga från domstolen påpekat att rätten till omplacering omfattar både personer som anställts före och personer som anställts efter ikraftträdandet av dekret nr 165/2000.

54 Artiklarna 70.1 och 70.2 i lagen om offentlig anställning, som Republiken Grekland har hänvisat till i detta avseende, har följande lydelse:

"Omplacering i en tjänst i högre lönegrad

1. En offentligt anställd kan på begäran omplaceras i en ledig tjänst i högre lönegrad inom samma ministerium eller samma offentligrättsliga juridiska person. Den offentligt anställda måste uppfylla de formella villkor och de materiella krav som gäller för den tjänst i vilken vederbörande omplaceras. En provanställd tjänsteman kan inte omplaceras.

2. De offentligt anställda som vid sin ansökan om anställning uppfyller de formella villkoren för att anställas på en tjänst i högre lönegrad kan enbart omplaceras åtta år efter det att de påbörjat anställningen."

55 Kommissionen har vid sammanträdet gjort gällande att denna bestämmelse inte innebär ett säkerställande av den rättssäkerhet som krävs för de berörda personer som anställdes före ikraftträdandet av dekret nr 165/2000 på en lägre nivå än den de skulle ha haft rätt till om deras examensbevis hade erkänts i enlighet med artikel 3 i direktiv 89/48. Kommissionen har i detta avseende särskilt påpekat att en offentligt anställd som felaktigt har placerats i en viss lönegrad måste, i enlighet med artikel 70.2 i lagen om offentlig anställning, vänta åtta år efter det att anställningen påbörjats innan vederbörande kan bli omplacerad i en tjänst i högre lönegrad.

56 Republiken Grekland har dessutom som svar på en fråga från domstolen under sammanträdet bekräftat att enligt lydelsen i artikel 70.1 lagen om offentlig anställning kan de personer som har placerats felaktigt enbart begära omplacering till en tjänst i högre lönegrad som är ledig i samma ministerium eller samma offentligrättsliga juridiska person.

57 Republiken Grekland har i detta avseende vid sammanträdet förklarat att den ”åt[og] sig att besvara samtliga ansökningar om omplacering på bästa möjliga sätt” och att den alltid bemödade sig att omplacera de personer som borde omplaceras i enlighet med gemenskapsrätten. Bestämmelsen i artikel 70.2 i lagen om offentlig anställning, avseende en vänteperiod på åtta år, omfattar inte de personer som, med anledning av att administrationen begått ett fel, inte från början placerades i den grad de kunde göra anspråk på. Republiken Grekland har för övrigt påpekat att den var redo att med retroaktiv effekt reglera förhållandena för de personer som inte anställdes i en sådan grad med anledning av att direktiv 89/48 införlivades för sent i den nationella rättsordningen.

58 Domstolen påminner om att bestämmelserna i ett direktiv ska genomföras med obestridligt bindande verkan samt på ett så tillräckligt tydligt, precist och klart sätt att kravet på rättssäkerhet uppfylls. I detta hänseende kan inte förklaringar, såsom de som Republiken Grekland gjorde vid sammanträdet, godtas. Sådana förklaringar innebär, med hänsyn till de uttryckliga bestämmelserna i lagen om offentlig anställning, att de berörda rättssubjekten kvarhålls i ett tillstånd av osäkerhet beträffande omfattningen av deras rättigheter inom ett område som regleras av gemenskapsrätten (se, för ett liknande resonemang, bland annat dom av den 24 mars 1994 i mål C-80/92, kommissionen mot Belgien, REG 1994, s. I-1019, punkt 20, av den 26 oktober 1995 i mål C-151/94, kommissionen mot Luxemburg, REG 1995, s. I-3685, punkt 18, och av den 27 februari 2003 i mål C-415/01, kommissionen mot Belgien, REG 2003, s. I-2081, punkt 21).

59 Domstolen konstaterar följaktligen att talan ska vinna bifall såvitt avser den femte anmärkning som kommissionen har åberopat, i den mån den avser Republiken Greklands underlåtenhet att, inom den offentliga sektorn, tillåta omplacering i en högre lönegrad för personer som hade anställts på en lägre nivå än den de hade kunnat göra anspråk på om deras examensbevis hade erkänts av den behöriga myndigheten enligt artikel 3 i direktiv 89/48.

Den sjätte anmärkningen: Villkoren för inskrivning i Greklands teknikkammare

60 Kommissionen har även åberopat en sjätte anmärkning i fjärde strecksatsen i yrkandena i sin ansökan, avseende villkoren för inskrivning i Greklands teknikkammare (Techniko Epimelitirio Ellados, nedan kallad TEE).

61 I Grekland är ingenjörsyrket ett reglerat yrke som endast får utövas av medlemmar i TEE. Detta organ är en offentligrättslig juridisk person som lyder under ministeriet med ansvar för infrastruktur. Det instiftades genom presidentdekret av den 27 november och den 14 december 1926 om kodifiering av bestämmelserna om inrättandet av TEE (FEK A' 430), i dess lydelse enligt lag 1486/1984 (FEK A' 161), och presidentdekret 512/1991 av den 30 november och den 12 december 1991 (FEK A' 190).

62 I artikel 4.3 i lag 1486/1984 föreskrivs bland annat att TEE ska organisera examensprov, bevilja tillstånd för utövande av yrket som civilingenjör och hålla register över ingenjörerna.

63 I det interministeriella beslutet nr ED 5/4/3399 av den 14 september 1984 (FEK B' 713), vilket antogs av ministeriet för offentliga arbeten och utbildningsministeriet, anges vilket förfarande som ska tillämpas när TEE beviljar tillstånd att utöva ingenjörsyrket. I artiklarna 1.1 och 1.2 i det interministeriella beslutet föreskrivs följande:

”1. Tillstånd för civilingenjörer som utexaminerats från högre utbildningsinstitut i landet samt för civilingenjörer som utexaminerats från motsvarande högre utbildningsinstitut i utlandet att utöva yrket ska beviljas av TEE efter avlagd muntlig examen.

2. De berörda personerna ska uppvisa följande intyg för TEE:

…

d) (för utländska examensbevis): intyg om likvärdigheten av det framlagda examensbeviset, utfärdat av Universitetscentret för erkännande av examensbevis över studier i utlandet (Diapanepistimiako Kentro Anagnoriseos Titlon Spoudon tis Allodapis, nedan kallat Dikatsa).

…”

Parternas argument

64 Enligt kommissionen uppställer TEE som villkor för inskrivning i sitt register av ingenjörer som förvärvat sina kvalifikationer i en annan medlemsstat och som innehar ett examensbevis i den mening som avses i direktiv 89/48 att de har klarat ett uttagningsprov och att de uppvisar ett intyg om likvärdigheten av det framlagda examensbeviset, viket har utfärdats av Dikatsa. Kommissionen har i detta hänseende hänvisat till lydelsen i det interministeriella beslutet nr ED 5/4/3399 och har åberopat olika klagomål enligt vilka ett tiotal ansökningar om inskrivning i TEE inte har besvarats.

65 Dessa villkor är enligt kommissionen oförenliga med artikel 7.3 i direktiv 89/48. En yrkessammanslutning eller yrkesorganisation kan enligt den bestämmelsen nämligen enbart under de förutsättningar som föreskrivs i det direktivet, bland annat i dess artiklar 3 och 4, uppställa som villkor för medlemskap att vissa kvalifikationer föreligger.

66 Republiken Grekland har uttryckligen erkänt att TEE inte kan uppställa som villkor för inskrivning i dess register av ingenjörer som innehar ett examensbevis i den mening som avses i direktiv 89/48 att den sökande har klarat ett uttagningsprov eller att vederbörande uppvisar ett intyg som har utfärdats av Dikatsa. Om Saeitte, som ensam är behörig i detta hänseende, har erkänt det aktuella examensbeviset, måste TEE bevilja den berörda personen inskrivning i registret.

67 Republiken Grekland har däremot invänt mot den anmärkning som kommissionen har åberopat avseende de faktiska omständigheterna. TEE:s praxis ändrades till följd av antagandet av dekret nr 165/2000, och inskrivning av de berörda personerna sker hädanefter automatiskt när examensbeviset har erkänts av Saeitte.

68 Vad avser det interministeriella beslutet nr ED 5/4/3399, är detta inte tillämpligt på innehavare av examensbevis som omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 89/48 och som har godtagits enligt dekret nr 165/2000. Uttagningsproven i fråga avsåg enbart andra kategorier av sökande som önskade arbeta som ingenjör i Grekland. De sökande som innehade examensbevis omfattades av tillämpningsområdet för direktiv 89/48 och erkändes enligt dekret nr 165/2000. De behövde följaktligen inte genomgå ett uttagningsprov. Enbart den omständigheten att innehavare av sådana examensbevis inte omnämns uttryckligen i meddelandet om uttagningsprov, innebär inte att direktiv 89/48 har åsidosatts. Republiken Grekland har i sin duplik tillagt att TEE avser att ändra meddelandena om uttagningsprov så att ingen tvekan om detta kvarstår.

69 Republiken Grekland har, vad avser de klagomål som kommissionen har mottagit, betonat den omständigheten att varje fall är specifikt. Den har dessutom hänvisat till sex individuella fall i vilka TEE omedelbart tog ställning till ansökningarna genom att skriva in de berörda i sitt register.

70 Kommissionen har genmält att det i artikel 1 i det interministeriella beslutet nr ED 5/4/3399 görs en allmän hänvisning till ”ingenjörer som utexaminerats från högre utbildningsinstitut i landet samt för ingenjörer som utexaminerats från motsvarande högre utbildningsinstitut i utlandet”. I den nämnda artikeln görs däremot inte någon åtskillnad beroende på huruvida examensbevisen i fråga har erkänts eller inte enligt dekret nr 165/2000. Även om TEE:s praxis har ändrats ger den förevarande situationen upphov till osäkerhet för migrerande arbetstagare.

Domstolens bedömning

71 Republiken Grekland har medgett, vilket även följer av rättspraxis, att TEE inte kan uppställa som villkor, för inskrivning i sitt register, för ingenjörer som innehar ett examensbevis i den mening som avses i direktiv 89/48 att den sökande har klarat ett uttagningsprov eller att vederbörande ska uppvisa ett intyg som har utfärdats av Dikatsa (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 juli 2005 i mål C-141/04, Peros, REG 2005, s. I-7163, punkterna 35 och 39). Sådana villkor är oförenliga med artikel 3 första stycket a i direktiv 89/48.

72 Domstolen konstaterar likväl att kommissionen enbart har grundat sin anmärkning i detta hänseende på artikel 7.3 i det nämnda direktivet.

73 Nämnda artikel 7.3 är emellertid enbart tillämplig på yrken som i värdmedlemsstaten regleras av en sammanslutning eller en organisation som avses i artikel 1 d andra stycket i direktiv 89/48.

74 Domstolen konstaterar i detta hänseende att den yrkesverksamhet för vilken TEE ansvarar inte omfattas av artikel 1 d andra stycket i direktiv 89/48, utan av artikel 1 d första stycket. I Grekland är tillträdet till och utövandet av ingenjörsyrket nämligen enligt lagstiftningen direkt villkorat av att ett examensbevis innehas.

75 Kommissionens sjätte anmärkning kan under dessa förhållanden inte vinna framgång, eftersom den enbart hänvisar till en bestämmelse i direktiv 89/48 som inte är tillämplig i förevarande fall. Talan ska följaktligen ogillas såvitt avser kommissionens sjätte anmärkning.

76 Domstolen finner mot bakgrund av samtliga ovannämnda överväganden att Republiken Grekland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 1, 3, 4, 8 och 10 i rådets direktiv 89/48, genom att

— inte erkänna examensbevis som har utfärdats av de behöriga myndigheterna i en annan medlemsstat avseende utbildningar som tillhandahållits i enlighet med ett avtal om erkännande av likvärdighet,

— föreskriva att kompenserande åtgärder ska vidtas i fler fall än de som föreskrivs i direktiv 89/48,

— ge Saeitte behörighet att bedöma huruvida ”den läroanstalt i vilken sökanden har fullgjort sin utbildning utgör en högre läroanstalt” och i vilken mån ”sökanden har

den nödvändiga yrkeserfarenheten för det fall utbildningens längd är minst ett år kortare än den som krävs i Grekland för att utöva detta yrke”, och

— inte i den offentliga sektorn tillåta omplacering i en högre lönegrad för personer som anställdes på en lägre nivå än den de hade kunnat göra anspråk på om deras examensbevis hade erkänts enligt artikel 3 i direktiv 89/48.

Rättegångskostnader

77 Enligt artikel 69.3 i rättegångsreglerna kan domstolen, om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter, besluta att kostnaderna ska delas. Enligt artikel 69.5 i rättegångsreglerna ska dessutom part som återkallar sin talan förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Republiken Grekland ska under dessa förhållanden förpliktas ersätta två tredjedelar av kommissionens rättegångskostnad. I övrigt ska vardera parten bära sin rättegångskostnad.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

1) **Republiken Grekland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 1, 3, 4, 8 och 10 i rådets direktiv 89/48/EEG av den 21 december 1988 om en generell ordning för erkännande av examensbevis över behörighetsgivande högre utbildning som omfattar minst tre års studier, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/19/EG av den 14 maj 2001, genom att**

— **inte erkänna examensbevis som har utfärdats av de behöriga myndigheterna i en annan medlemsstat avseende utbildningar som tillhandahållits i enlighet med ett avtal enligt vilket en utbildning som tillhandahålls av ett privat organ i Republiken Grekland erkänns som likvärdig av de nämnda myndigheterna,**

— **föreskriva att kompenserande åtgärder ska vidtas i fler fall än de som föreskrivs i direktiv 89/48, i dess lydelse enligt direktiv 2001/19,**

— **ge rådet för erkännande av den yrkesmässiga likvärdigheten av examensbevis över högre utbildning behörighet att bedöma huruvida ”den läroanstalt i vilken sökanden har fullgjort sin utbildning utgör en högre läroanstalt” och i vilken mån ”sökanden har den nödvändiga yrkeserfarenheten för det fall utbildningens längd är minst ett år kortare än den som krävs i Grekland för att utöva detta yrke”, och**

— **inte i den offentliga sektorn tillåta omplacering i en högre lönegrad för personer som anställdes på en lägre nivå än den de hade kunnat göra anspråk på om deras examensbevis hade erkänts enligt artikel 3 i direktiv 89/48.**

2) **Talan ogillas i övrigt.**

3) **Republiken Grekland ska bära sin rättegångskostnad och ersätta två tredjedelar av Europeiska gemenskapernas kommissions rättegångskostnad.**

4) **Europeiska gemenskapernas kommission ska bära en tredjedel av sin rättegångskostnad.**

Underskrifter