FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
YVES BOT
fremsat den 19. april 2007 [1]

1. Med dette søgsmål har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber nedlagt påstand om, at det fastslås, at Den Hellenske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 1, 3, 4, 7, 8 og 10 i Rådets direktiv 89/48/EØF af 21. december 1988 om indførelse af en generel ordning for gensidig anerkendelse af eksamensbeviser for erhvervskompetencegivende videregående uddannelser af mindst tre års varighed [2].

I — Retlig baggrund

A — *Fællesskabsretten*

2. Visse nationale bestemmelser kan, selv om de ikke indebærer forskelsbehandling, uberettiget gøre indgreb i arbejdskraftens frie bevægelighed. Dette er navnlig tilfældet for kvalifikationskrav med henblik på udøvelsen af et erhverv, som kan variere betydeligt fra en medlemsstat til en anden. For at fjerne disse hindringer for arbejdskraftens frie bevægelighed har fællesskabslovgiver indført en ordning for anerkendelse af kvalifikationer, der er baseret på princippet om gensidig anerkendelse.

3. Med henblik på at gennemføre denne ordning anvender Det Europæiske Fællesskab to fremgangsmåder på området for gensidig anerkendelse af eksamensbeviser.

4. Med den første fremgangsmåde, som er »sektorbestemt«, er der indført en ordning for anerkendelse af eksamensbeviser for syv lovregulerede erhverv [3]. Der er vedtaget en række direktiver ved anvendelse af denne fremgangsmåde. Direktiverne fastsætter minimumskrav, der er fælles for alle medlemsstater, hvad angår vilkårene for adgang til og udøvelse af disse erhverv. Eksamensbeviser, der er opnået efter afslutning af en uddannelse opført på en af fællesskabslovgiver vedtaget liste, anerkendes automatisk af medlemsstaterne.

1 — Originalsprog: fransk.
2 — EFT 1989 L 19, s. 16.
3 — Det drejer sig om følgende erhverv: læge, sygeplejerske med ansvar for den almene sundheds- og sygepleje, tandlæge, dyrlæge, jordemor, apoteker og arkitekt.

5. Den anden fremgangsmåde, som fællesskabslovgiver har benyttet, er mere helhedsorienteret. Dette var den fremherskende fremgangsmåde ved vedtagelsen af direktiv 89/48. Direktivet finder anvendelse på erhverv, som ikke er omfattet af et sektorbestemt direktiv, og ifølge direktivets artikel 3 er det baseret på princippet om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser uden forudgående harmonisering af uddannelserne.

6. En værtsmedlemsstat, hvori et erhverv er undergivet regulering, skal således i henhold til direktiv 89/48 anerkende eksamensbeviser for videregående erhvervsuddannelser, der er opnået i en anden medlemsstat, og som gør det muligt at udøve det pågældende lovregulerede erhverv, på den i direktivet fastsatte åbenbare betingelse, at eksamensbeviset attesterer, at indehaveren har alle de påkrævede erhvervsmæssige kvalifikationer for at få adgang til det omhandlede lovregulerede erhverv i den medlemsstat, som har udstedt eksamensbeviset.

7. I henhold til artikel 1, litra a), i direktiv 89/48 forstås ved »eksamensbevis«: ethvert eksamensbevis for en post-gymnasial uddannelse af mindst tre års varighed, som er udstedt af en kompetent myndighed i en medlemsstat. Det fremgår endvidere af denne bestemmelse, at uddannelsen skal være gennemført ved et universitet eller en anden højere læreanstalt eller ved en anden uddannelsesinstitution med samme uddannelsesniveau.

8. Dette princip ledsages i visse tilfælde af udligningsforanstaltninger, som værtsmedlemsstaten træffer. Når der er væsentlige forskelle mellem indholdet af den uddannelse, som er fulgt i oprindelsesmedlemsstaten, og den uddannelse, som gives i værtsmedlemsstaten, har den sidstnævnte medlemsstat mulighed for i henhold til artikel 4, stk. 1, litra b), i direktiv 89/48 at undergive indehaveren af eksamensbeviset en prøvetid eller en egnethedsprøve.

9. Samme bestemmelses andet afsnit, første punktum, præciserer, at værtsmedlemslandet som udgangspunkt skal give indehaveren af eksamensbeviset ret til at vælge mellem prøvetid og egnethedsprøve.

10. Dog kan værtsmedlemsstaten som en fravigelse af dette princip foreskrive en prøvetid eller en egnethedsprøve, når der er tale om et erhverv, for hvis udøvelse det er nødvendigt at have nøje kendskab til national ret, og i forbindelse med hvilket rådgivning og/eller bistand med hensyn til national ret indgår som et væsentligt og fast element. Når denne bestemmelse benyttes, skal værtsmedlemsstaten i henhold til artikel 10, stk. 1, i direktiv 89/48 fremsende et udkast til den pågældende forskrift til Kommissionen og meddele grundene til, at det er nødvendigt at vedtage en sådan forskrift.

11. Desuden er artikel 7, stk. 3, i direktiv 89/48, som indeholder en særlig bestemmelse for erhverv, der er reguleret af en sammen-

slutning eller organisation [jf. direktivets artikel 1, litra d), andet afsnit [4]], affattet således:

»Hvis et erhverv i værtsmedlemsstaten er reguleret af en sammenslutning eller organisation som omhandlet i artikel 1, litra d), kan medlemsstaternes statsborgere kun anvende den faglige titel eller den forkortelse, som denne sammenslutning eller organisation giver ret til, såfremt de kan fremlægge bevis på medlemskab af nævnte sammenslutning eller organisation.

Gør sammenslutningen eller organisationen opnåelse af medlemskab betinget af visse kvalifikationer, kan denne betingelse, for så vidt angår statsborgere fra andre medlemsstater, der er i besiddelse af et eksamensbevis i henhold til artikel 1, litra a), eller et kvalifikationsbevis i henhold til artikel 3, litra b), kun gøres gældende på de vilkår, der er fastsat i dette direktiv, særlig artikel 3 og 4.«

12. Fristen i artikel 12 i direktiv 89/48 for gennemførelse af direktivet i national ret udløb den 4. januar 1991.

4 — Ifølge denne bestemmelse forstås herved en sammenslutning eller organisation anerkendt af medlemsstaten, som udsteder et eksamensbevis til sine medlemmer, sikrer, at de overholder de faglige regler, som den har fastsat, og giver dem ret til at anvende en titel eller en forkortelse eller at opnå en stilling svarende til dette eksamensbevis.

B — *Nationale bestemmelser*

13. I Grækenland har præsidentdekret nr. 165/2000 af 28. juni 2000 [5], som ændret ved præsidentdekret nr. 373/2001 af 22. oktober 2001 [6] og præsidentdekret nr. 385/2002 af 23. december 2002 [7] (herefter »dekret nr. 165/2000«), til formål at gennemføre direktiv 89/48 i national ret.

14. I det omfang Kommissionen med sine klagepunkter har anfægtet særlige bestemmelser i national ret, vil de blive omtalt i forbindelse med vurderingen af hvert klagepunkt.

II — Den administrative procedure

15. Som følge af klager fra 37 personer konkluderede Kommissionen, at den græske lovgivning på flere punkter ikke var forenelig med direktiv 89/48. Kommissionen fremsendte derfor den 27. juli 2001 en åbningsskrivelse til Den Hellenske Republik, fulgt af en supplerende åbningsskrivelse af

5 — FEK A' 149.
6 — FEK A' 251.
7 — FEK A' 334.

21. december 2001. Den Hellenske Republik besvarede disse skrivelser ved skrivelse af 12. oktober 2001, henholdsvis 13. marts 2002.

— manglende anerkendelse af eksamensbeviser udstedt af de kompetente myndigheder i en anden medlemsstat inden for rammerne af en certificeringsaftale

16. Da Kommissionen ikke fandt disse svar tilfredsstillende, fremsatte den den 1. juli 2004 en begrundet udtalelse og den 9. juli 2004 en supplerende begrundet udtalelse, hvori denne medlemsstat blev opfordret til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme disse udtalelser inden for en frist på to måneder fra meddelelsen af udtalelserne. Den Hellenske Republik besvarede de begrundede udtalelser ved skrivelser af 3. september 2002, af 26. august 2004 og af 7. april 2005.

— uforenelighed mellem udligningsforanstaltningerne i dekret nr. 165/2000 og dem, der er opført i direktiv 89/48

17. Selv om de af Den Hellenske Republik afgivne oplysninger på visse punkter besvarede Kommissionens klagepunkter, fastholdt Kommissionen sin vurdering, hvorefter Den Hellenske Republik ikke har truffet alle de nødvendige foranstaltninger for at gennemføre direktiv 89/48 i national ret. Kommissionen besluttede derfor at anlægge denne sag.

— opretholdelse af beføjelserne for Symvoulio Anagnoriseos Epangelmatikis Isotimias Titlon Tritovathmias Ekpaidefsis [8] til at vurdere, om en uddannelsesinstitution i en anden medlemsstat er en højere læreanstalt, og om ansøgeren har den påkrævede erhvervserfaring i tilfælde af, at uddannelsens varighed er et år kortere end den uddannelse, som kræves for at udøve det samme erhverv i Grækenland

III — Søgsmålet

18. Til støtte for sit søgsmål har Kommissionen anført syv klagepunkter vedrørende:

8 — Et råd, som har til opgave at anerkende ligeværdighed med eksamensbeviser fra højere læreanstalter i Grækenland (herefter »Saeitte«).

— manglende anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer for at få adgang til offentlige stillinger på det videnskabelige område

— en administrativ praksis i forskellige tjenestegrene i den offentlige sektor vedrørende ansættelsesvilkårene for allerede ansatte personer, som er indehavere af et eksamensbevis i direktiv 89/48's forstand, og som udsættes for problemer i tilknytning til betingelserne for oprykning i en højere lønramme, og

— krav om, at indehavere af et eksamensbevis i direktiv 89/48's forstand fremlægger en attestation for akademisk ligeværdighed fra Diapanepistimiako Kentro Anagnoriseos Titlon Spoudon tis Allodapis [9] og består en udvælgelsesprøve med henblik på at blive indskrevet ved Techniko Epimelitirio Ellados [10]

— krav om, at personer med eksamensbeviser fra andre medlemsstater skal fremlægge et certifikat for erhvervsuddannelse godkendt af en konsulær myndighed.

9 — Interuniversitært center for anerkendelse af udenlandske eksamensbeviser (herefter »Dikatsa«).

10 — Det græske tekniske institut (herefter »TEE«).

19. Under henvisning til disse klagepunkter har Kommissionen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Den Hellenske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 1, 3, 4, 7, 8 og 10 i direktiv 89/48, og om, at Den Hellenske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.

20. Kommissionen har frafaldet det fjerde og det syvende klagepunkt. Der vil således alene blive taget stilling til det første, det andet, det tredje, det femte og det sjette klagepunkt.

IV — Bedømmelse

21. Først bemærkes, at Den Hellenske Republik i en skrivelse fremsendt til Kommissionen den 29. august 2006 har oplyst om, at der i Den Hellenske Republiks officielle tidende er offentliggjort en ministeriel bekendtgørelse, som korrekt gennemfører direktiv 89/48 i national ret. Dette dokument er uden relevans. Ifølge fast retspraksis skal spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et traktatbrud, således vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, og ændringer af forholdene i tiden derefter kan

ikke tages i betragtning af Domstolen [11]. I det foreliggende tilfælde var den sidste frist fastsat til to måneder regnet fra meddelelsen af den supplerende begrundede udtalelse, dvs. den 9. september 2004.

A — *Det første klagepunkt*

1. Parternes hovedargumenter

22. Det første klagepunkt vedrører anerkendelsen af eksamensbeviser udstedt efter afslutningen af en uddannelse gennemført inden for rammerne af en certificeringsaftale. Disse uddannelser er baseret på transnationale samarbejdsaftaler mellem et universitet eller en højere læreanstalt i en medlemsstat, som udsteder et eksamensbevis, og en privat uddannelsesinstitution i en anden medlemsstat, som har til opgave at udbyde den uddannelse, der fører til det pågældende eksamensbevis.

23. I den foreliggende sag har Kommissionen kritiseret Den Hellenske Republik for ikke at anerkende eksamensbeviser udstedt efter afslutningen af en uddannelse gennemført inden for rammerne af en certificeringsaftale mellem et universitet i en anden medlemsstat og en privat uddannelsesinstitution etableret på det græske område.

24. Den Hellenske Republik mener ikke, at den er forpligtet til at anerkende et eksamensbevis udstedt af en myndighed i en anden medlemsstat, når dette eksamensbevis vedrører en uddannelse, der helt eller delvis er opnået i værtsmedlemsstaten, og som i værtsmedlemsstaten ikke er anerkendt som en videregående uddannelse.

25. Den Hellenske Republik har herved anført, at for så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt en uddannelsesinstitution kan kvalificeres som et universitet, en højere læreanstalt eller en anden uddannelsesinstitution med samme uddannelsesniveau, henviser artikel 1, litra a), i direktiv 89/48 til de nationale bestemmelser i den medlemsstat, hvor uddannelsen gennemføres. Spørgsmålet om kvalificeringen af den pågældende uddannelsesinstitution, og dermed om eksamensbevisernes værdi, skal således alene vurderes i lyset af græsk ret.

26. I denne forbindelse har Den Hellenske Republik peget på, at ifølge artikel 16 i den græske forfatning er udbud af videregående uddannelser forbeholdt offentlige uddannelsesinstitutioner. En forpligtelse til at skulle anerkende et eksamensbevis for en uddannelse gennemført i Grækenland som værende et eksamensbevis for en universitetsuddannelse eller en anden videregående uddannelse,

11 — Jf. bl.a. dom af 27.11.1990, sag C-200/88, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 4299, præmis 13, af 18.10.2001, sag C-354/99, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 7657, præmis 45, og af 26.6.2003, sag C-233/00, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 6625, præmis 30.

når der ifølge national ret ikke er tale om et sådant bevis, ville derfor være i strid med artikel 149 EF og 150 EF [12].

27. I modsætning hertil finder Kommissionen, at eksamensbeviser, udstedt efter afslutningen af en uddannelse gennemført inden for rammerne af en certificeringsaftale, henhører under uddannelsessystemet i den medlemsstat, hvor det universitet, som udsteder disse eksamensbeviser, er etableret. Kommissionen har anført, at det ifølge artikel 1, litra a), i direktiv 89/48 tilkommer de kompetente myndigheder i den medlemsstat, hvor eksamensbeviset udstedes, at vurdere indholdet og tilrettelæggelsen af den uddannelse, som udbydes i en anden medlemsstat.

2. Bedømmelse

28. Med det første klagepunkt kritiseres Den Hellenske Republik for ikke at anerkende eksamensbeviser udstedt af universiteter i andre medlemsstater, når den uddannelse, som fører til sådanne eksamensbeviser, er blevet fulgt ved en privat uddannelsesinstitution, der er etableret på græsk område.

12 — I henhold til disse artikler kan Fællesskabet om nødvendigt støtte og supplere medlemsstaternes aktioner på undervisnings- og erhvervsuddannelsesområdet med fuld respekt for, at medlemsstaterne er ansvarlige for undervisningsindholdet og tilrettelæggelsen af deres uddannelsessystem og erhvervsuddannelser. Undervisnings- og erhvervsuddannelsesområdet henhører således fortsat under medlemsstaternes kompetence.

29. Sagen rejser det spørgsmål, om et eksamensbevis udstedt efter afslutningen af en uddannelse gennemført inden for rammerne af en certificeringsaftale er et »eksamensbevis« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 1, litra a), i direktiv 89/48, således at værtsmedlemsstaten i medfør af direktivets artikel 3 er forpligtet til at anerkende dette eksamensbevis.

30. Det særlige ved et sådant eksamensbevis er, at uddannelsen ikke er blevet udbudt i den medlemsstat, som udsteder eksamensbeviset, men er blevet udbudt af en privat uddannelsesinstitution på en anden medlemsstats område.

31. Henset til dette særkende, er det da den medlemsstat, hvor uddannelsen er blevet udbudt, som det tilkommer at vurdere, hvorledes nævnte eksamensbevis skal kvalificeres?

32. Efter min opfattelse er dette ikke tilfældet.

33. Lad mig for det første bemærke, at artikel 1, litra a), første afsnit, første led, i direktiv 89/48 fastsætter, at der ved »eksamensbevis« forstås ethvert eksamensbevis,

»*som er udstedt af en kompetent myndighed i en medlemsstat*[13], der er udpeget i overensstemmelse med denne stats love eller administrative bestemmelser«. Dermed kan det konstateres, at eksamensbevisets retlige kvalificering vurderes i henhold til retten i den medlemsstat, hvor eksamensbeviset er udstedt.

34. Endvidere bemærkes, at artikel 1, litra a), første afsnit, andet led, i dette direktiv ikke pålægger et territorialkriterium hvad angår uddannelsesstedet. Derfor er det efter min opfattelse den medlemsstat, hvor eksamensbeviset er udstedt, der har beføjelse til at fastlægge indholdet og tilrettelæggelsen af den uddannelse, som udbydes med henblik på erhvervelse af dette eksamensbevis, og derfor også har beføjelse til at fastlægge det sted, hvor denne uddannelse foregår.

35. Det skal også tilføjes, at nævnte direktivs artikel 1, litra a), alene præciserer, at den uddannelse, som eksamensbeviset er udstedt for, overvejende skal have fundet sted i Fællesskabet[14]. Ifølge denne bestemmelse er det vigtige, at uddannelsen er post-gymnasial, af mindst tre års varighed, og at den er blevet udbudt af et universitet eller en anden højere læreanstalt eller af en anden uddannelsesinstitution med samme uddannelsesniveau.

36. Dette resultat bekræftes af selve formålet med direktiv 89/48 og af Domstolens retspraksis.

37. Formålet med dette direktiv er således gensidig anerkendelse af eksamensbeviser for erhvervsuddannelser af mindst tre års varighed. I modsætning til de sektorspecifikke direktiver bygger den med direktiv 89/48 indførte ordning ikke på en harmonisering af betingelserne for at få adgang til og udøve de forskellige lovregulerede erhverv.

38. Dette er årsagen til, at Domstolen i den nyligt afsagte Price-dom[15] har fastslået, at medlemsstaterne har bevaret kompetencen til at fastsætte disse adgangsbetingelser, eller med andre ord, til at fastlægge indholdet, niveauet og også opbygningen af den uddannelse, som kræves for at udøve de lovregulerede erhverv, der ikke er dækket af et sektordirektiv.

39. Den omstændighed, at uddannelsen er blevet udbudt helt eller delvist af en privat uddannelsesinstitution på værtsmedlemsstatens område, kan ikke fritage dette land fra sin forpligtelse til at anerkende eksamensbeviset for denne uddannelse. Såfremt værtsmedlemsstaten blev indrømmet en sådan mulighed, ville selve princippet om gensidig anerkendelse blive draget i tvivl.

13 — Min fremhævelse.

14 — Jf. artikel 1, litra a), første afsnit, i direktiv 89/48.

15 — Dom af 7.9.2006, sag C-149/05, Sml. I, s. 7691, præmis 54.

40. Det skal tilføjes, at hvis man ikke anerkender et eksamensbevis, fordi det er udstedt efter afslutningen af en uddannelse gennemført inden for rammerne af en certificeringsaftale, vil det ikke alene svare til at afskrække studerende fra at indskrive sig på uddannelser, som udbydes af universiteter i andre medlemsstater, men det vil også hindre den frie bevægelighed for arbejdstagere med eksamensbeviser fra sådanne uddannelser, hvilket er i strid med formålet med direktiv 89/48.

41. I første og trettende betragtning til dette direktiv er det i denne forbindelse anført, at direktivet har til formål at lette udøvelsen af et erhverv i en anden medlemsstat end den, hvori fællesskabsborgeren har opnået sine erhvervsmæssige kvalifikationer, og at en fællesskabsborger har ret til »at erhverve [erhvervs]kundskaber dér, hvor han måtte ønske det«.

42. Certificeringsaftalerne tillader en sådan mobilitet og er i øvrigt helt i overensstemmelse med ånden bag Fællesskabets Erasmus-udvekslingsprogram, der tilskynder til samarbejde mellem medlemsstaternes højere læreanstalter.

43. Endelig bemærkes, at hvis værtsmedlemsstaten finder, at den uddannelse, som indehaveren af eksamensbeviset har fået, omfatter fag eller discipliner, der er væsentligt forskellige fra dem, der er omfattet af det eksamensbevis, som er foreskrevet i denne medlemsstat, kan medlemsstaten i medfør af artikel 4, stk. 1, litra b), første afsnit, i direktiv 89/48 kræve, at ansøgeren gennemgår en prøvetid eller består en egnethedsprøve.

44. Henset til disse bemærkninger, er det min opfattelse, at der må gives Kommissionen medhold i det første klagepunkt.

B — *Det andet klagepunkt*

45. Artikel 5, stk. 1, litra b), i dekret nr. 165/2000 indeholder en fravigelse af princippet i artikel 4, stk. 1, litra b), andet afsnit, i direktiv 89/48 [16]. Dekretet fastsætter således ikke blot, at valgmuligheden ikke finder anvendelse for erhverv, der kræver et indgående kendskab til national ret, men også at denne valgmulighed ikke finder anvendelse for »[nogen] andre erhverv, der er omfattet af særlige bestemmelser«.

16 — Det bemærkes, at ifølge dette princip skal værtsmedlemsstaten, når den anvender muligheden for at pålægge udligningsforanstaltninger, lade ansøgeren vælge mellem en prøvetid og en egnethedsprøve.

46. Som Kommissionen med rette har anført, er denne nationale bestemmelse, som fastsætter, at værtsmedlemsstaten generelt forbeholder sig retten til at vælge mellem en prøvetid og en egnethedsprøve »for alle andre erhverv, der er omfattet af særlige bestemmelser«, i strid med artikel 4, stk. 1, litra b), andet afsnit, andet punktum, og artikel 10 i direktiv 89/48. Værtsmedlemsstaten kan nemlig kun fravige princippet om, at ansøgeren vælger, når det pågældende lovregulerede erhverv kræver et nøje kendskab til national ret.

47. Den Hellenske Republik har anerkendt dette klagepunkts berettigelse og har nærmere anført, at et præsidentdekret, som skal fjerne den anfægtede sætning i bestemmelsen, er under vedtagelse.

48. Herved er det tilstrækkeligt at bemærke, at ifølge fast praksis skal spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et traktatbrud, vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse [17].

49. Det må konstateres, at Den Hellenske Republik ved denne frists udløb ikke havde truffet de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme artikel 4, stk. 1, litra b), andet afsnit, andet punktum, og artikel 10 i direktiv 89/48. Det følger heraf, at der må gives Kommissionen medhold i det andet klagepunkt.

C — *Det tredje klagepunkt*

50. Artikel 10, stk. 1, litra b), nr. aa) og bb), i dekret nr. 165/2000 giver Saeitte enekompetence til at behandle ansøgninger om anerkendelse af eksamensbeviser for videregående uddannelser, som er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 89/48.

51. Ifølge denne bestemmelse har Saeitte beføjelse til at vurdere, om den uddannelsesinstitution, hvor ansøgeren har været indskrevet, er en højere læreanstalt, og om ansøgeren har den påkrævede erhvervserfaring i tilfælde af, at uddannelsens varighed er mindst et år kortere end den uddannelse, som kræves for at udøve det samme erhverv i Grækenland.

52. Jeg finder, således som Kommissionen har anført, at den kompetence, der er tildelt Saeitte, til at vurdere, om en uddannelsesinstitution er en højere læreanstalt, er i strid med artikel 8, stk. 1, i direktiv 89/48. I henhold til denne artikel er de attester og dokumenter, som medlemsstaternes kompetente myndigheder har udstedt, og som ansøgeren frem-

17 — Jf. ovenfor i fodnote 11.

lægger, tilstrækkelige til at bevise, at de i direktivets artikel 3 og 4 nævnte betingelser er opfyldt.

53. Derimod finder jeg, i modsætning til det af Kommissionen anførte, at Saeitte i medfør af nævnte direktivs artikel 4, stk. 1, litra a), har beføjelse til at efterprøve, om indehaveren af eksamensbeviset har den påkrævede erhvervserfaring i tilfælde af, at uddannelsens varighed er mindst et år kortere end den uddannelse, som kræves for at udøve det samme erhverv i Grækenland.

54. Ifølge denne bestemmelse er artikel 3 i direktiv 89/48 nemlig ikke til hinder for, at værtsmedlemsstaten ligeledes kræver af ansøgeren, »at han beviser, at han har erhvervserfaring, når varigheden af […] uddannelse[n] […] er mindst et år kortere end den uddannelsestid, der kræves i værtslandet«.

55. Den Hellenske Republik er således berettiget til at kræve af indehaveren af det udenlandske eksamensbevis, at han har erhvervserfaring, når varigheden af den uddannelse, som fører til det omhandlede lovregulerede erhverv, er et år kortere end den uddannelse, som kræves i Grækenland.

56. Den Hellenske Republik har ikke bestridt dette klagepunkt og har oplyst, at et præsidentdekret, som ophæver den anfægtede bestemmelse, er under vedtagelse.

57. Henset til Domstolens praksis [18] og til Den Hellenske Republiks svar, finder jeg også, at der må gives Kommissionen medhold i det tredje klagepunkt, men alene i det omfang, Saeitte har beføjelse til vurdere, om den uddannelsesinstitution, som er etableret på en anden medlemsstats område, er en højere læreanstalt.

D — *Det femte klagepunkt*

58. Kommissionen har kritiseret Den Hellenske Republik for at nægte at anerkende erhvervsmæssig ligeværdighed for indehavere af et eksamensbevis i direktiv 89/48's forstand, som arbejder i den offentlige sektor, hvorved disse personer forhindres i at blive rykket op i en højere lønramme. Kommissionen finder, at denne praksis er i strid med artikel 3 i direktiv 89/48.

59. Den Hellenske Republik har bestridt dette klagepunkt. Ifølge Den Hellenske Republik giver bestemmelserne i den græske lov om

18 — Idem.

den offentlige forvaltning personer, der er indehavere af et udenlandsk eksamensbevis, ret til at blive forfremmet til stillinger i højere lønrammer.

60. Til støtte for sit klagepunkt har Kommissionen alene anført, at »den administrative praksis i [Saeitte] og i de forskellige tjenestegrene i den offentlige sektor, dvs. Den Hellenske Republiks opretholdelse af den hidtidige ordning for tjenestemænds karriereforløb, er i strid med artikel 3 i direktiv [89/48]«. Derudover har Kommissionen blot henvist til de klager, den har modtaget fra indehavere af disse eksamensbeviser, samt til et protokollat fra et møde i Saeitte [19]. Kommissionen har ikke fremlagt disse klager blandt sagens akter eller fremlagt nogle andre oplysninger, der kan bekræfte dens påstand.

61. Det bemærkes, at det ifølge Domstolens faste praksis påhviler Kommissionen, under en traktatbrudssag, der er anlagt i medfør af artikel 226 EF, at godtgøre, at det hævdede traktatbrud foreligger, og at Kommissionen ikke herved kan påberåbe sig nogen formodning [20].

19 — Jf. stævningens punkt 66 og 67.

20 — Jf. bl.a. dom af 25.5.1982, sag 96/81, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. s. 1791, præmis 6, af 29.4.2004, sag C-194/01, Kommissionen mod Østrig, Sml. I, s. 4579, præmis 34, af 12.5.2005, sag C-287/03, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 3761, præmis 27, og af 20.10.2005, sag C-6/04, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. I, s. 9017, præmis 75. Desuden bemærkes, at hvad angår et klagepunkt vedrørende en kritiseret administrativ praksis i en medlemsstat har Domstolen fastslået, at for at godtgøre, at der foreligger et traktatbrud, skal der fremlægges andre særlige beviser end dem, der normalt tages i betragtning under en traktatbrudssag, som udelukkende drejer sig om indholdet af en national bestemmelse (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Belgien, præmis 28).

62. Henset til de ovenfor anførte bemærkninger, må det konstateres, at Kommissionen ikke har fremlagt bevis for, at den græske ordning for tjenestemænds karriereforløb forhindrer indehavere af et eksamensbevis i direktiv 89/48's forstand i at benytte deres erhvervsmæssige titel til at blive oprykket i en højere lønramme.

63. Herefter er det min opfattelse, at der ikke kan gives Kommissionen medhold i det femte klagepunkt.

E — *Det sjette klagepunkt*

1. Parternes hovedargumenter

64. I henhold til artikel 2 i den græske lov nr. 1486/1984 [21] skal alle græske statsborgere og EF-borgere, som har et eksamensbevis som ingeniør fra Athens Polytekniske Skole, ingeniørskolerne i Grækenland eller tilsvarende

21 — FEK A' 161. Loven, som ændret ved artikel 2 i præsidentdekret nr. 512/1991 (FEK A' 190, herefter »lov nr. 1486/1984«).

skoler i udlandet, indskrive sig ved TEE for at kunne udøve ingeniørerhvervet.

65. I sine skriftlige indlæg har Kommissionen henvist til den eneste artikel i den græske ministerielle beslutning ED 5/1984/B-713 (herefter »den ministerielle beslutning fra 1984«) [22], som forpligter indehavere af et eksamensbevis i direktiv 89/48's forstand til at fremlægge en attestation for akademisk ligeværdighed fra Dikatsa og til at bestå en udvælgelsesprøve med henblik på at blive indskrevet ved TEE.

66. Kommissionen finder, at den ministerielle beslutning fra 1984 er i strid med artikel 7, stk. 3, andet afsnit, i direktiv 89/48. I henhold til denne bestemmelse kan opnåelse af medlemskab af en erhvervsorganisation kun gøres betinget af visse kvalifikationer på de vilkår, der er fastsat i dette direktiv, særlig artikel 3 og 4.

67. Den Hellenske Republik har bestridt dette klagepunkt. Ifølge Den Hellenske Republik er TEE's praksis blevet ændret siden dekret nr. 165/2000's ikrafttræden, og en almindelig anerkendelse af de udenlandske eksamensbeviser fra Saeitte skulle nu være tilstrækkeligt til at blive indskrevet. Endvidere har Den Hellenske Republik anført, at kravet om deltagelse i en udvælgelsesprøve vedrører andre erhvervskategorier. Den Hellenske Republik har i duplikken tilføjet, at TEE agter at ændre meddelelserne om udvælgelsesprøverne, således at der ikke længere hersker nogen tvivl herom.

2. Bedømmelse

68. Under den foreliggende procedure er parterne blevet anmodet om at præcisere, om TEE er en »sammenslutning« eller »organisation« i den forstand, hvori disse udtryk er anvendt i artikel 1, litra d), andet afsnit, i direktiv 89/48, og således er omfattet af dette direktivs artikel 7, stk. 3, andet afsnit.

69. Den Hellenske Republik har anført, at TEE ikke er en erhvervsorganisation i henhold til nævnte artikel 1, litra d), andet afsnit. Den Hellenske Republik mener derfor ikke, at artikel 7, stk. 3, i direktiv 89/48 kan finde anvendelse.

70. Kommissionen har anført, at TEE er en erhvervsorganisation. Kommissionen finder derfor, at artikel 1 i den ministerielle beslutning fra 1984, hvorefter indehaveren af eksamensbeviset skal fremlægge et bevis for akademisk ligeværdighed udstedt af Dikatsa

22 — Jf. replikkens punkt 5.

og bestå en mundtlig eksamen, er i strid med artikel 7, stk. 3, andet afsnit, i direktiv 89/48.

71. Det er imidlertid ikke min opfattelse, at den ministerielle beslutning fra 1984 hidrører fra en erhvervsorganisation.

72. Således fastsætter artikel 1, litra d), første afsnit, i direktiv 89/48, at der ved lovreguleret »erhvervsmæssig virksomhed« forstås »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«.

73. Ud fra hensynet til at dække alle de situationer, som de erhvervsdrivende kan blive udsat for, finder fællesskabslovgiver, at de erhverv, som ikke er lovreguleret af medlemsstaten, men som henhører under uafhængige erhvervsorganisationer, der giver sine medlemmer visse fordele, ikke desto mindre skal sidestilles med de lovregulerede erhverv.

74. Dette er årsagen til, at erhvervsmæssig virksomhed, udøvet af medlemmerne af en erhvervsmæssig sammenslutning eller en organisation, i henhold til artikel 1, litra d), andet afsnit, i direktiv 89/48 sidestilles med en lovreguleret erhvervsmæssig virksomhed, når artikel 1, litra d), første afsnit, ikke finder anvendelse.

75. Denne første bestemmelse finder anvendelse, hvis den erhvervsmæssige sammenslutning eller organisation udsteder et eksamensbevis til sine medlemmer, sikrer, at de overholder de faglige regler, som den har fastsat, og giver dem ret til at anvende en titel eller en forkortelse eller at opnå en stilling svarende til dette eksamensbevis.

76. I denne forbindelse må det konstateres, at den ministerielle beslutning fra 1984 er en forskrift, som er fastsat direkte af Den Hellenske Republik og ikke af TEE.

77. Det skal tillige bemærkes, at adgangen til og udøvelsen af ingeniørerhvervet i Grækenland faktisk er undergivet lovbestemmelser, idet det i henhold til artikel 2 i lov nr. 1486/1984 udelukkende er indehavere af eksamensbeviser fra de græske eller udenlandske ingeniørskoler, der kan indskrive sig ved TEE [23]. Først når dette eksamensbevis er opnået, har indehaveren mulighed for at indskrive sig ved TEE.

23 — Jf. Den Hellenske Republiks besvarelse af Domstolens spørgsmål, s. 5.

78. Det er således åbenbart, at adgangen til og udøvelsen af ingeniørerhvervet i Grækenland er reguleret direkte af staten.

79. Desuden bemærkes, at Domstolen i Peros-dommen [24] fandt, at TEE ikke kunne kræve af indehaveren af et udenlandsk eksamensbevis, at dette skulle være anerkendt af de kompetente nationale myndigheder, hvilket fulgte af artikel 3, første afsnit, litra a), i direktiv 89/48. Hvis TEE var blevet anset for en erhvervsorganisation, ville disse forpligtelser været fremgået af direktivets artikel 7, stk. 3, andet afsnit.

80. Som følge heraf finder jeg, at der ikke bør gives Kommissionen medhold i klagepunktet, for så vidt som det omhandler artikel 7, stk. 3, andet afsnit, i direktiv 89/48, men at direktivets artikel 3, første afsnit, litra a), finder anvendelse i den omhandlede situation.

81. Der kan herefter stilles det spørgsmål, om den omstændighed, at direktivets artikel 3, første afsnit, litra a), anvendes på den faktiske situation, som Kommissionen har beskrevet under dette klagepunkt, ikke vil ændre tvistens genstand og gøre indgreb i retten til kontradiktion, således at klagepunktet må afvises.

24 — Dom af 14.7.2005, sag C-141/04, Sml. I, s. 7163, præmis 39 og 40.

82. Dette er af de nedenfor anførte grunde ikke min opfattelse.

83. Selv om artikel 3 og artikel 7, stk. 3, andet afsnit, i direktiv 89/48 omhandler dels erhvervsmæssig virksomhed, hvis udøvelse er lovreguleret af medlemsstaten, dels erhvervsmæssig virksomhed, der udøves af medlemmer af en organisation, indfører de de samme forpligtelser. Direktivets artikel 3 fastlægger således princippet om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, og direktivets artikel 7, stk. 3, andet afsnit, henviser bl.a. til denne artikel 3.

84. Formålet er det samme i begge tilfælde, nemlig at undgå, at værtsmedlemsstaten pålægger en indehaver, som har fået sit udenlandske eksamensbevis anerkendt af den kompetente myndighed, krav om en yderligere form for anerkendelse foretaget af en statslig myndighed.

85. Eftersom de forpligtelser, som følger af de to ovennævnte bestemmelser, er de samme, finder jeg ikke, at der er forskel på tvistens genstand afhængigt af, om situationen er omfattet af artikel 7, stk. 3, andet afsnit, i

direktiv 89/48 eller af direktivets artikel 3, første afsnit, litra a).

86. I denne retning har Domstolen fastslået, at Kommissionen, når fællesskabsretten ændres under den administrative procedure, har adgang til at få en traktatbrudspåstand prøvet for så vidt angår forpligtelser, der har deres oprindelse i en fællesskabsretsakts oprindelige affattelse, når disse fortsat består i henhold til nye bestemmelser. Domstolen fandt således, på trods af ændringen, ikke, at tvistens genstand var blevet ændret, idet de væsentlige forpligtelser, der påhvilede medlemsstaten, var de samme [25].

87. Herefter finder jeg, at der i dette særlige tilfælde kan foretages en realitetsbehandling af det sjette klagepunkt, for så vidt som det omhandler artikel 3, første afsnit, litra a), i direktiv 89/48.

88. I det følgende skal det undersøges, om Kommissionen bør gives medhold i dette klagepunkt.

89. Det fremgår af sagens akter, at artikel 11 i dekret nr. 165/2000 bestemmer, at den kompetente erhvervsorganisation er forpligtet til at optage indehaveren af eksamensbeviset i direktiv 89/48's forstand som medlem, så snart Saeitte har truffet sin beslutning [26]. Det er således principielt tilstrækkeligt med en almindelig anerkendelse fra Saeitte, for at ingeniører med eksamensbevis fra højere læreanstalter i andre medlemsstater kan indskrive sig som medlemmer af TEE.

90. Som jeg tidligere har anført, har Kommissionen imidlertid henvist til en ministeriel beslutning vedrørende fremgangsmåden for at opnå tilladelse til at udøve ingeniørerhvervet. Det fremgår af denne beslutning, at indehavere af udenlandske eksamensbeviser for at blive indskrevet ved TEE skal gå op til en mundtlig prøve og have en attestation for akademisk ligeværdighed udstedt af Dikatsa.

91. Domstolen har fastslået, at når direktiv 89/48 finder anvendelse, må et offentligt organ i en medlemsstat, som har pligt til at overholde reglerne i det pågældende direktiv, ikke længere kræve, at den berørte parts kvalifikationsbeviser skal være anerkendt af de kompetente nationale myndigheder [27].

25 — Jf. dom af 9.11.1999, sag C-365/97, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 7773, præmis 36-40.

26 — Jf. Den Hellenske Republiks skriftlige besvarelse af Domstolens spørgsmål, s. 6.

27 — Peros-dommen (præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).

92. Herved bemærkes, at Den Hellenske Republik i medfør af direktivets artikel 9, stk. 1, har udpeget Saeitte som den kompetente myndighed, der har beføjelse til at modtage ansøgninger om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer.

93. Følgelig er kravet om en attestation for akademisk ligeværdighed fra Dikatsa og om en bestået mundtlig prøve i strid med artikel 3, første afsnit, litra a), i direktiv 89/48, når det stilles til indehavere, hvis udenlandske eksamensbevis er blevet anerkendt af Saeitte [28].

94. Under alle omstændigheder er den nuværende situation for så vidt angår optagelsen af den berørte part som medlem af TEE en kilde til retlig usikkerhed, eftersom den samtidige tilstedeværelse af to indbyrdes modstridende regler skaber en tvetydig retlig situation, og derfor ikke klart kan gennemføre de forpligtelser, som følger af direktiv 89/48, navnlig af direktivets artikel 3, første afsnit, litra a) [29].

95. Følgelig finder jeg, at der må gives Kommissionen medhold i det sjette klagepunkt, for så vidt som det omhandler artikel 3, første afsnit, litra a), i direktiv 89/48.

96. Da Kommissionen må gives medhold i hovedparten af klagepunkterne, bør Den Hellenske Republik pålægges at betale sagens omkostninger i henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, første afsnit.

28 — Ibidem (præmis 40).

29 — Jf. dom af 10.1.2006, sag C-98/03, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 53, præmis 78, hvori Domstolen fastslog, at den samtidige tilstedeværelse af en regel, der er forenelig med fællesskabsretten, og en regel, der ikke er forenelig med samme, ikke er egnet til på en effektiv, klar og præcis måde at sikre de forpligtelser, der følger af en fællesskabsretlig bestemmelse.

V — Forslag til afgørelse

97. Henset til ovenstående bemærkninger foreslår jeg, at Domstolen:

1) fastslår, at Den Hellenske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 1, 3, 4, 8 og 10 i Rådets direktiv 89/48/EØF af 21. december 1988 om indførelse af en generel ordning for gensidig anerkendelse af eksamensbeviser for erhvervskompetencegivende videregående uddannelser af mindst tre års varighed, idet den

   — ikke anerkender eksamensbeviser udstedt af de kompetente myndigheder i en anden medlemsstat inden for rammerne af en certificeringsaftale

   — fratager ansøgere muligheden for at vælge mellem en prøvetid og en egnethedsprøve for andre erhverv ud over de erhverv, som kræver et nøje kendskab til national ret

   — tildeler Symvoulio Anagnoriseos Epangelmatikis Isotimias Titlon Tritovathmias Ekpaidefsis en beføjelse til at vurdere, om den uddannelsesinstitution, hvor ansøgeren har gennemført sin uddannelse, er en højere læreanstalt

   — stiller krav om, at indehavere af et eksamensbevis i direktiv 89/48's forstand fremlægger en attestation for akademisk ligeværdighed fra Diapanepistimiako Kentro Anagnoriseos Titlon Spoudon tis Allodapis og består en udvælgelsesprøve med henblik på at blive indskrevet ved Techniko Epimelitirio Ellados

2) tilpligter Den Hellenske Republik at betale sagens omkostninger.