

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 23 oktober 2008*

I mål C-286/06,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 226 EG, som väckts den 29 juni 2006,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av H. Støvlbæk och R. Vidal Puig, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Konungariket Spanien, företrädd av M. Muñoz Pérez, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

meddelar

* Rättegångsspråk: spanska.

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 M.M. Ferreira,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 13 september 2007,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Europeiska gemenskapernas kommission har yrkat att domstolen ska fastställa att Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt 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), i synnerhet artikel 3 däri,

— genom att inte erkänna yrkesmässiga kvalifikationer för ingenjörer som förvärvats i Italien, och

- genom att göra tillträde till prov för intern befordran i offentlig tjänst för ingenjörer som förvärvat sina yrkesmässiga kvalifikationer i en annan medlemsstat beroende av att kvalifikationerna omfattas av ett akademiskt erkännande.

- 2 Den huvudsakliga rättsfrågan i förevarande mål är analog med den rättsfråga som varit föremål för prövning i mål C-274/05, kommissionen mot Grekland, i vilket dom avkunnats denna dag (REG 2008, s. I-7669). 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

De gemenskapsrättsliga bestämmelserna

- 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 minst tre års avslutade studier och som utfärdats i en annan medlemsstat.

4 Femte skälet i direktiv 89/48 har följande lydelse:

”Vad gäller de yrken för vilkas utövande gemenskapen inte har fastställt någon lägsta kvalifikationsnivå, förbehåller sig medlemsstaterna rätten att fastställa en sådan nivå i syfte att garantera kvaliteten på de tjänster som produceras inom deras territorier; de får emellertid inte utan att åsidosätta sina skyldigheter enligt artikel [10 EG] kräva att en medborgare i en medlemsstat skall skaffa sig dessa kvalifikationer, vilka de vanligtvis avgör enbart under hänvisning till examensbevis som utfärdats enligt deras eget lands utbildningssystem, när personen i fråga redan förvärvat alla eller en del av dessa kvalifikationer i en annan medlemsstat; som en följd därav krävs att alla värdmedlemsstater i vilka ett yrke är reglerat tar hänsyn till kvalifikationer som förvärvats i en annan medlemsstat och avgör om dessa kvalifikationer motsvarar de kvalifikationer som denna stat kräver.”

5 I artikel 1 a i direktiv 89/48 föreskrivs följande:

”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.]

6 Artikel 2 första stycket i direktiv 89/48 har följande lydelse:

”Detta direktiv skall gälla för varje medborgare i en medlemsstat som vill utöva ett reglerat yrke i en värdmedlemsstat, i självständig verksamhet eller som anställd.”

7 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.

8 Oaktat artikel 3 i direktiv 89/48 får värdmedlemsstaten enligt artikel 4 i samma direktiv kräva av den sökande, under vissa förutsättningar som anges i den artikeln, att vederbörande ska lägga 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 kompensering åtgärder). I nämnda artikel 4 fastställs vissa bestämmelser och villkor för de kompensering åtgärder som eventuellt krävs för att kompensera för sökandens utbildningsmässiga brister.

- 9 Enligt artikel 8.1 i direktiv 89/48 ska värdmedlemsstaten, som bevis på att de i artiklarna 3 och 4 i detta direktiv 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.

De nationella bestämmelserna

- 10 I den spanska lagstiftningen om akademiska examina görs åtskillnad mellan två typer av examensbevis, nämligen "officiella examensbevis", som är giltiga i hela landet och som ger tillträde till reglerade yrken, och "universitetens egna examensbevis", som de olika universiteten får utfärda, men som bland annat inte ger tillträde till reglerade yrken. Detta område regleras av lag 6/2001 av den 21 december 2001 om högskolor och universitet [Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre 2001, de Universidades] (BOE nr 307 av den 24 december 2001, s. 49400).
- 11 I artikel 34 i lag 6/2001 föreskrivs följande:

"Fastställande av akademiska examina och allmänna riktlinjer för studieprogrammen till dessa.

1. Regeringen fastställer vilka examensbevis som är av officiell karaktär och giltiga i hela landet samt utfärdar allmänna riktlinjer för de studieprogram som ska följas för

deras erhållande och officiella godkännande. Regeringen gör detta antingen på eget initiativ, efter samråd med universitetens samordningsråd, eller på förslag av nämnda råd.

2. De examensbevis som avses i föregående punkt och som finns med på den förteckning över officiella examensbevis som godkänts av regeringen ska utfärdas i kungens namn av rektorn på det universitet vid vilket de har erhållits.

3. Universiteten får anordna utbildningar som leder till erhållande av egna examens- och utbildningsbevis samt fortbildningskurser. Dessa examens- och utbildningsbevis har inte de verkningar som enligt lag tillerkänns de examensbevis som omnämns i punkt 1.”

Förfarandet för erkännande

¹² I Spanien är kungligt dekret 1665/1991 av den 25 oktober 1991 om reglering av den generella ordningen för erkännande av examensbevis över högre utbildning i Europeiska unionens medlemsstater som omfattar minst tre års studier (BOE nr 280 av den 22 november 1991, s. 37916) (nedan kallat kungligt dekret om erkännande) ägnat att införliva direktiv 89/48 med den nationella rättsordningen.

- 13 Artikel 2.1 i kungligt dekret om erkännande, vars syfte att införliva artikel 2 första stycket i direktiv 89/48 med den spanska rättsordningen, har följande lydelse:

”Bestämmelserna i detta kungliga dekret ska tillämpas på medborgare i Europeiska unionens medlemsstater som har ett examensbevis utfärdat i en medlemsstat i unionen och som vill utöva ett reglerat yrke i Spanien, i självständig verksamhet eller som anställd, varvid utövandet av yrket förutsätter en högre utbildning om minst tre år.”

- 14 Artikel 4.1 i samma kungliga dekret har följande lydelse:

”För tillträde till reglerad yrkesverksamhet anses examensbevis erhållna i en medlemsstat och som ger tillträde till en reglerad yrkesverksamhet där ha samma verkan i Spanien som motsvarande spanska examensbevis.”

- 15 Artikel 1 a i kungligt dekret om erkännande har till syfte att införliva artikel 1 a i direktiv 89/48 med den spanska rättordningen. I artikeln definieras begreppet examensbevis enligt följande:

”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 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 detta utbildningsbevis huvudsakligen ägt rum i gemenskapen, eller att innehavaren har tre års yrkeserfarenhet enligt intyg från den medlemsstat som erkände nämnda utbildningsbevis ...”

16 I artikel 1 b i det kungliga dekretet definieras begreppet ”reglerat yrke” enligt följande:

”[Verksamhet] eller [samlad] verksamhet i den mån innehav av ett examensbevis direkt eller indirekt utgör ett villkor för att få tillträde till eller utöva denna eller en form därav och verksamheten utgör ett yrke i en medlemsstat.”

17 I artikel 3 i kungligt dekret om erkännande föreskrivs att med ”reglerade yrken” ska förstås de yrken som förtecknas i bilaga I till dekretet, däribland yrkena ”väg-, kanal- och hamningenjör” (ingeniero de Caminos, Canales y Puertos) och ”teknisk ingenjör med inriktning mot infrastruktur” (ingeniero técnico de obras públicas). Yrket civilingenjör (ingeniero civil) finns däremot inte med i bilagan.

Förfarandet för erkännande av likvärdighet

- 18 Det förfarande för erkännande av yrkesmässiga kvalifikationer som avses i kungligt dekret om erkännande ska skiljas från förfarandet för erkännande av likvärdighet av examensbevis över högre utbildning. I det förstnämnda förfarandet görs en kontroll i syfte att fastställa huruvida den berörda personen har de kvalifikationer som krävs för att utöva ett visst reglerat yrke. Förfarandet för erkännande av likvärdighet syftar i stället till att kontrollera det akademiska, det vill säga kunskapsmässiga, innehållet i de studier som bedrivits i syfte att erhålla ett examensbevis.
- 19 Förfarandet för erkännande av likvärdighet regleras i kungligt dekret 285/2004 av den 20 februari 2004 om villkor för erkännande av likvärdighet och validering av utländska examensbevis och högre utbildningar (BOE nr 55 av den 4 mars 2004, s. 8996) (nedan kallat kungligt dekret om erkännande av likvärdighet).
- 20 Begreppet erkännande av likvärdighet definieras i artikel 3 a och b i kungligt dekret om erkännande av likvärdighet enligt följande:

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

- a) Erkännande såsom likvärdig med ett examensbevis i förteckningen över officiella examensbevis över avslutad universitetsutbildning: officiellt erkännande av en utbildning som genomförts i syfte att erhålla ett utländskt examensbevis och som erkänts likvärdig med den utbildning som krävs för att erhålla motsvarande spanska examensbevis enligt ovannämnda förteckning.

b) Erkännande såsom likvärdig med de akademiska nivåer enligt vilka spanska universitetsstudier är uppbyggda: officiellt erkännande av en utbildning som genomförts i syfte att erhålla ett utländskt examensbevis och som erkänts likvärdig med den utbildning som krävs för att erhålla motsvarande akademiska nivå på någon av de nivåer enligt vilka spanska universitetsstudier är uppbyggda, och inte ett konkret examensbevis.”

21 I artikel 4.1 i kungligt dekret om erkännande av likvärdighet anges verkningarna av ett erkännande av likvärdighet enligt följande:

”Ett utländskt examensbevis som erkänts såsom likvärdigt har från och med dagen för nämnda erkännande och utfärdande av tillhörande intyg, i hela landet samma verkan som det examensbevis eller den spanska utbildningsnivå som det bedömts vara likvärdigt med enligt gällande lagstiftning.”

22 I artikel 22 i kungligt dekret om erkännande av likvärdighet, som har rubriken ”Erkännande av den yrkesmässiga likvärdigheten av examensbevis utfärdade i Europeiska unionen”, föreskrivs följande:

”Den yrkesmässiga likvärdigheten av examensbevis från högre utbildning som utfärdas av medlemsstater i Europeiska unionen ska erkännas i enlighet med de förfaranden som föreskrivs i gemenskapsdirektiven och den spanska lagstiftningen om införlivande av dessa.”

- 23 I den första tilläggsbestämmelsen i kungligt dekret om erkännande av likvärdighet, som har rubriken "Gemenskapsrätten", hänvisas till den gemenskapsrättsliga lagstiftningen enligt följande:

"Bestämmelserna i detta kungliga dekret är tillämpliga om inte annat föreskrivs i bestämmelser på området i Spaniens anslutningsakt till Europeiska gemenskaperna, fördraget om Europeiska unionen och gemenskapens sekundärlagstiftning."

Bestämmelser om ingenjörsyrket i Spanien och Italien

- 24 Ingenjörsyrket är reglerat i såväl Spanien som Italien.

— Utbildningssystemen

- 25 Det italienska och det spanska utbildningssystemet liknar varandra såvitt avser kvalifikationerna på ingenjörsområdet. I båda dessa medlemsstater kan sådana kvalifikationer förvärfvas efter en avslutad postgymnasial utbildning om tre eller fem år.

26 I Spanien görs åtskillnad mellan ett bevis över avlagd teknisk ingenjörsexamen (ingeniero técnico), som erhålls efter tre års universitetsstudier, och ett bevis över avlagd ingenjörsexamen (ingeniero) (nedan kallad ingenjör), som erhålls efter fem års universitetsutbildning. Innehavare av ett bevis över avlagd teknisk ingenjörsexamen kan erhålla ett bevis över avlagd ingenjörsexamen efter att med godkänt resultat ha avslutat de två sista åren på den utbildning som leder till en sådan examen.

27 I Italien görs åtskillnad mellan de examensbevis som erhålls efter en avslutad treårig universitetsutbildning (laurea triennale), som utvisar att vederbörande har avlagt en ingenjörsexamen på grundnivå (ingegnere junior), och de examensbevis som utfärdas efter de två kompletterande år som ingår i den avancerade ingenjörsutbildningen (ingegnere) (nedan kallad ingenjör). Sistnämnda examensbevis, tidigare ”specialistexamen” (laurea specialistica), kallas efter den reform som genomfördes under år 2004 för ”laurea magistrale”.

— Villkoren för tillträde till och utövande av ingenjörsyrket i Spanien och Italien

28 För att få tillträde till yrkena teknisk ingenjör och ingenjör i Spanien krävs i princip att sökanden innehar ett sådant officiellt examensbevis som avses i lag 6/2001 och som motsvarar det berörda yrket.

29 I Italien krävs, för tillträde till yrkena ingenjör på grundnivå och ingenjör, innehav av erforderligt examensbevis samt avlagd statsexamen (esame di Stato) för yrket i fråga (artikel 4 i kungligt dekret nr 2537 av den 23 oktober 1925 (*Gazzetta ufficiale* nr 37 av den 15 februari 1926)). Denna statsexamen omfattar enligt artiklarna 47 och 48 i presidentdekret nr 328 av den 5 juni 2001 (ordinarie tillägg till GURI nr 190 av den

17 augusti 2001) minst två skriftliga prov samt ett muntligt och ett praktiskt prov. Sökande som har avlagt statsexamen med godkänt resultat ges behörighet att utöva ingenjörsyrket (abilitazione all'esercizio della professione di ingegnere).

30 I såväl Spanien som Italien krävs för att få utöva ingenjörsyrket även inskrivning i ett yrkessamfundets register. I Spanien kan olika ingenjörssamfund (colegios de ingenieros) vara behöriga beroende på specialisering och region. I Italien håller ingenjörssamfundets styrelse (Consiglio dell'Ordine degli Ingegneri) ett ingenjörregister i varje provins. Registret är uppdelat i två avdelningar, nämligen avdelning A, för ingenjörer, och avdelning B, för ingenjörer på grundnivå. Inskrivningen i ett ingenjörssamfundets register utgör i båda dessa medlemsstater en enkel administrativ åtgärd som inte i sig innebär ett intyg på de berörda personernas yrkesmässiga kvalifikationer, utan syftar till att säkerställa att yrket utövas med iakttagande av vissa yrkesetiska regler.

— Yrkena väg-, kanal- och hamningenjör och teknisk ingenjör med inriktning mot infrastruktur i Spanien

31 Det framgår av artikel 4 i lag av den 20 juli 1957 om bestämmelser för reglering av tekniska utbildningar (BOE nr 187 av den 22 juli 1957, s. 607) att personer som vill utöva yrket väg-, kanal-, och hamningenjör i Spanien normalt sett ska inneha ett officiellt bevis, i den mening som avses i lag 6/2001, över avlagd väg-, kanal- och hamningenjörsexamen. Examensbeviset ska vara utfärdat av ett av de spanska lärosäten som utbildar väg-, kanal- och hamningenjörer. Detta bevis över avlagd ingenjörsexamen erhålls efter fem års studier.

- 32 Yrket får även utövas av såväl dem som innehar ett examensbevis utfärdat i en annan medlemsstat som erkänts för utövande av yrket enligt kungligt dekret om erkännande som av dem som innehar ett utländskt bevis över avslutad universitetsutbildning som erkänts som likvärdigt med ett spanskt bevis över avlagd väg-, kanal- och hamning-enjörsexamen enligt kungligt dekret om erkännande av likvärdighet.
- 33 Vidare ska i samtliga dessa fall de berörda för att få utöva yrket i fråga skriva in sig i väg-, kanal- och hamning-enjörssamfundets register (Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos). För inskrivning krävs ingen examination. Personer som innehar erforderligt examensbevis och uppfyller de rättsliga kraven får skriva in sig i nämnda register.
- 34 Beviset över avlagd ingenjörsexamen med inriktning mot byggt teknik (ingeniero técnico en construcciones civiles) är ett officiellt examensbevis i den mening som avses i lag 6/2001 och utvisar att innehavaren har genomgått en treårig utbildning. I Spanien ger beviset tillträde till det reglerade yrket teknisk ingenjör med inriktning mot infrastruktur. Innehavare av ett sådant examensbevis kan erhålla ett bevis över avlagd väg-, kanal- och hamning-enjörsexamen om de med godkänt resultat slutför den utbildning som ges under det fjärde och det femte utbildningsåret vid ett av de spanska lärosäten som utbildar väg-, kanal- och hamning-enjörer.

— Yrket civilingenjör i Italien

- 35 Personer som önskar utöva civilingenjörsvyrket i Italien måste i princip inneha ett bevis över avlagd civilingenjörsexamen (laurea in Ingegneria Civile), en "laurea magistrale",

som utgör ett intyg på fem års utbildning, samt ha den behörighet som krävs för att utöva ingenjörsyrket och som utfärdas efter godkänt resultat på statsexamen. Dessutom krävs inskrivning i en provins ingenjörregister, i förevarande fall i avdelning A.

Tillträde till prov för intern befordran i offentlig tjänst för ingenjörer med yrkesmässiga kvalifikationer förvärvade i en annan medlemsstat ges under förutsättning att kvalifikationerna har erkänts likvärdiga

³⁶ Genom miljöministerns dekret MAM/1266/2003 av den 9 maj 2003 (BOE nr 123 av den 23 maj 2003, s. 19820) inleddes ett internt uttagningsprov för befordran till högre tekniska chefer i självständiga organ som lyder under miljöministeriet (técnicos facultativos superiores de organismos autónomos del Ministerio de Medio ambiente).

³⁷ I artikel 2 i dekret MAM/1266/2003, med rubriken "Villkor för sökande", föreskrevs följande:

"2.1 För att få delta i uttagningsproven måste sökandena, från och med sista ansökningsdagen och fram till den dag då de tillträder sin befattning som yrkestjänsteman, uppfylla följande kriterier:

...

2.1.4 Examensbevis: inneha eller ha möjlighet att erhålla titeln doktor, fil kand, ingenjör eller arkitekt. I de fall titlar har erhållits i utlandet ska sökanden inneha bevis på att de har erkänts likvärdiga.

...”

38 Detta krav tillämpades generellt på de uttagningsförfaranden som anordnades i syfte att ge tillträde till organ och befattningar inom den allmänna statsförvaltningen.

39 Denna praxis har sedermera kodifierats genom dekret APU/423/2005, utfärdat av ministern för statsförvaltningen den 22 februari 2005, om gemensamma villkor för uttagningsförfaranden i syfte att ge tillträde till organ och befattningar inom den allmänna statsförvaltningen (BOE nr 48 av den 25 februari 2005, s. 6993).

40 I artikel 7 i dekret APU/423/2005, med rubriken ”Villkor för sökande”, föreskrivs följande:

”1. För att få delta i uttagningsproven måste sökandena, från och med sista ansökningsdagen och fram till den dag då de tillträder sin befattning som yrkestjänsteman, uppfylla såväl nedanstående kriterier som de kriterier som föreskrivs i motsvarande särbestämmelser:

...

- 1.3. Examensbevis: inneha eller ha möjlighet att erhålla det examensbevis som krävs för tillträde till varje organ eller befattning i enlighet med de särskilda kriterier som fastställs i varje meddelande om uttagningsprov. I de fall titlar har erhållits i utlandet ska sökanden inneha bevis på att de har erkänts likvärdiga.

...”

Det administrativa förfarandet

Klagomål som inkommit till kommissionen

- 41 Kommissionen har fått in mängder av klagomål med anledning av att behöriga spanska myndigheter, i förevarande fall ministeriet för infrastruktur och kommunikation (Ministerio de Fomento), har avslagit ansökningar, ingivna med stöd av kungligt dekret om erkännande, om erkännande av yrkesmässiga kvalifikationer för ingenjörer som förvärvats i Italien i syfte att i Spanien kunna utöva yrket väg-, kanal- och hamningenjör.

- 42 Klagandena innehar officiella bevis, i den mening som avses i lag 6/2001, över avlagd ingenjörsexamen med inriktning mot byggteknik utfärdade av Alicante universitet (Spanien). Vidare innehar de bevis över avlagd civilingenjörsexamen utfärdade av samma universitet, vilka examensbevis utgör universitetets egna i den mening som avses i lag 6/2001.
- 43 Med stöd av ett ramavtal om samarbete, som ingåtts mellan Alicante universitet och Università Politecnica delle Marche (tekniskt universitet) (Italien), samordnar och övervakar sistnämnda universitet den "civilingenjör"-utbildning som förstnämnda universitet tillhandahåller.
- 44 Università Politecnica delle Marche erkände, till fördel för klagandena och med stöd av ramavtalet, de två spanska examensbevisen ovan såsom likvärdiga med det italienska beviset över avlagd civilingenjörsexamen (laurea in ingegneria civile) och utfärdade i konsekvens därmed bevis över avlagd civilingenjörsexamen till dem. Såsom innehavare av detta examensbevis avlade klagandena därefter, i Italien, den statsexamen som ger dem den behörighet som krävs för att få utöva civilingenjörsyrket i nämnda medlemsstat.
- 45 Klagandena gav därefter in en ansökan till ministeriet för infrastruktur och kommunikation om att ministeriet skulle erkänna de yrkesmässiga kvalifikationer som de hade förvärvat i Italien i syfte att kunna utöva yrket väg-, kanal- och hamningenjör i Spanien. Ministeriet avslog ansökningarna med motiveringen att hela den universitetsutbildning som klagandena genomgått hade tillhandahållits i Spanien, vilket innebar att varken kungligt dekret om erkännande eller direktiv 89/48 var tillämpligt.
- 46 En av de berörda klagandena fick inte heller delta i det uttagningsprov för intern befordran som miljöministeriet (Ministerio de Medio ambiente) hade anordnat med

motiveringen att det i dekret MAM/1266/2003 föreskrivs att personer som innehar utländska examensbevis först måste få dem erkända såsom likvärdiga enligt kungligt dekret om erkännande av likvärdighet.

Den formella underrättelsen och det motiverade yttrandet

⁴⁷ Kommissionen ansåg att den spanska lagstiftningen var oförenlig med direktiv 89/48 och sände därför den 22 december 2004 en formell underrättelse till Konungariket Spanien, som de spanska myndigheterna besvarade den 22 februari 2005.

⁴⁸ Kommissionen, som inte var nöjd med de spanska myndigheternas förklaringar, riktade den 5 juli 2005 ett motiverat yttrande till Konungariket Spanien, som medlemsstaten besvarade genom skrivelse av den 20 september 2005.

⁴⁹ Kommissionen fann att inte heller dessa förklaringar var tillfredsställande och beslutade att väcka förevarande talan.

Talan

Den första anmärkningen: Icke erkännande av kvalifikationer som har förvärvats i Italien efter avslutad utbildning i Spanien

- 50 Kommissionen har genom sin första anmärkning gjort gällande att klagandena uppfyller samtliga kriterier för tillämpning av direktiv 89/48 och att de spanska myndigheterna därför var skyldiga att ge klagandena tillträde till yrket väg-, kanal- och hamningenjör i Spanien. Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 3 i nämnda direktiv, genom att inte bevilja dem sådant tillträde.
- 51 Enligt kommissionen påverkas inte denna bedömning av att klagandenas utbildning helt och hållet har tillhandahållits i Spanien. I direktiv 89/48 uppställs inga krav på att utbildningen ska ha tillhandahållits i en annan medlemsstat än värdmedlemsstaten. Kommissionen anser att det framgår av artikel 1 a och b jämförd med artiklarna 2 och 3 i direktiv 89/48 att direktivet är tillämpligt när den medlemsstat i vilken sökanden önskar utöva det berörda yrket är en annan än den i vilken det examensbevis som sökanden stödjer sig på har utfärdats, och detta gäller oberoende av var den utbildning som krävs för erhållande av examensbeviset har genomgåts.
- 52 Konungariket Spanien anser att det saknas fog för denna anmärkning. Det finns nämligen två grundläggande skäl till att det inte bör föreligga någon skyldighet att erkänna de berörda klagandenas examensbevis, nämligen när de personer som ansöker om erkännande av sina behörighetshandlingar har genomgått hela sin utbildning i Spanien och önskar erhålla erkännandet i syfte att utöva det aktuella yrket även i Spanien. För det första har Konungariket Spanien gjort gällande att bestämmelserna

i direktiv 89/48 inte är tillämpliga i förevarande fall, eftersom samtliga relevanta omständigheter har inträffat i en och samma medlemsstat. För det andra åberopas domstolens rättspraxis, enligt vilken enskilda inte får åberopa gemenskapsrätten på ett sätt som utgör missbruk eller bedrägeri.

- 53 Domstolen gör följande bedömning. För prövningen av denna anmärkning påpekas att begreppet "examensbevis" i artikel 1 a i direktiv 89/48 utgör hörnstenen i den generella ordning för erkännande av examensbevis över högre utbildning som införs genom direktivet.
- 54 Om inte annat följer av artikel 4 i direktiv 89/48 ges varje sökande som innehar ett "examensbevis" i den mening som avses i det direktivet, vilket tillåter vederbörande att utöva ett reglerat yrke i en medlemsstat, i enlighet med artikel 3 första stycket a i samma direktiv, möjlighet att utöva samma yrke i de andra medlemsstaterna.
- 55 Beträffande bedömningen av klagandenas kvalifikationer påpekas först och främst att ett "examensbevis" i den mening som avses i artikel 1 a i direktiv 89/48 kan bestå av en samling bevis.
- 56 Vad sedan beträffar villkoret i artikel 1 a andra strecksatsen i direktiv 89/48, uppfyller klagandena av allt att döma villkoret att innehavarna med godkänt resultat har avslutat en postgymnasial utbildning om minst tre år vid ett universitet. Det framgår nämligen av de utbildningsbevis som Alicante universitet har utfärdat till klagandena att de med godkänt resultat avslutat en postgymnasial utbildning om fem år.

- 57 Vad vidare gäller villkoret i artikel 1 a tredje strecksatsen i direktiv 89/48 konstateras att det framgår av de uppgifter som bifogats ansökan att Università Politecnica delle Marche utfärdade bevis över avlagd civilingenjörsexamen (laurea in ingegneria civile) till klagandena på grundval av att studierna de bedrivit vid Alicante universitet bedömts som likvärdiga med dem som leder till denna examen. Det faktum att klagandena har erhållit ett sådant examensbevis och att de har klarat den italienska statsexamen som ger dem den behörighet som krävs för att få utöva ingenjörsyrket utvisar att de har de yrkesmässiga kvalifikationer som krävs för att få tillträde till ett reglerat yrke i Italien.
- 58 Det råder slutligen ingen tvekan om att vart och ett av dessa bevis har utfärdats av en behörig myndighet vilken utsetts i enlighet med bestämmelser i spansk respektive italiensk lagstiftning och att de därför uppfyller villkoret i artikel 1 a första strecksatsen i direktiv 89/48.
- 59 Det kan följaktligen konstateras att klagandena innehar ”examensbevis” i den mening som avses i artikel 1 a första strecksatsen i direktiv 89/48 och att artikel 3 i detta direktiv följaktligen ger dem rätt att, med förbehåll för eventuella kompensande åtgärder, i Spanien utöva det yrke som de med stöd av dessa examensbevis är behöriga att utöva i Italien.
- 60 I motsats till vad Konungariket Spanien har hävdad krävs det inte enligt direktiv 89/48 att de berörda ska ha genomgått hela eller delar av sin utbildning i en annan medlemsstat än Konungariket Spanien.
- 61 Domstolen påpekar i detta hänseende att enligt artikel 8.1 i direktiv 89/48 är värdmedlemsstaten 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 utifrån lydelsen i de nämnda handlingarna inte framgår att de redan är uppfyllda.

- 62 Även om definitionen av begreppet ”examensbevis” i artikel 1 a i direktiv 89/48 innebär vissa begränsningar när det gäller tillämpligheten av detta direktiv på de kvalifikationer som förvärvats i tredjeland, föreskrivs varken i artikel 1 a i nämnda direktiv eller i någon annan bestämmelse däri någon begränsning med avseende på den medlemsstat där den sökande ska ha förvärvat sina yrkeskvalifikationer.
- 63 Det framgår nämligen uttryckligen av 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 den 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).
- 64 Det finns inget 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 (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).

- 65 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.
- 66 Det råder i förevarande fall ingen tvekan om att klagandena är behöriga i vederbörlig ordning att utöva det reglerade yrket ingenjör i Italien.
- 67 Med hänsyn till att klagandena är behöriga att utöva det reglerade yrket i fråga i en annan medlemsstat än den i vilken de ansöker om att få utöva yrket, kan deras situation inte bedömas som rent intern. Konungariket Spanien kan därför inte vinna framgång med det resonemang det fört med stöd av domstolens dom av den 2 juli 1998 i de förenade målen C-225/95–C-227/95, Kapasakalis m.fl., REG 1998, s. I-4239, punkterna 18 och 19). Såsom kommissionen har påpekat fann domstolen i denna dom att direktiv 89/48 inte var tillämpligt, eftersom sökandena i målet vid den nationella domstolen varken hade arbetat, studerat eller erhållit ett examensbevis i en annan medlemsstat.
- 68 Konungariket Spanien anser dessutom att en tillämpning av direktiv 89/48 innebär att det blir möjligt att kringgå den distinktion som görs mellan officiella examensbevis och universitetens egna examensbevis i lag 6/2001 genom att två universitet ingår ett civilrättsligt avtal, enligt vilket ett universitet i en annan medlemsstat automatiskt erkänner ett spanskt universitets egna examensbevis. Konungariket Spanien har påpekat att det bevis över avlagd civilingenjörsexamen som klagandena gör gällande inte är ett officiellt examensbevis, utan endast ett för Alicante universitet eget examensbevis som, enligt lag 6/2001, inte har de rättsliga verkningar som enligt lag tillerkänns de officiella examensbevisen och som därför saknar giltig verkan i akademiska och yrkesmässiga sammanhang i Spanien. De utbildningsbevis som

klagandena erhållit i Spanien ger dem följaktligen inte tillåtelse att utöva yrket väg-, kanal- och hamningenjör i denna medlemsstat. Klagandena har åberopat bestämmelser i direktiv 89/48 i syfte att få tillträde till detta yrke då de har genomfört hela sin utbildning i Spanien. Bestämmelserna har således åberopats på ett sätt som utgör missbruk eller bedrägeri.

- 69 Domstolen påpekar i detta hänseende att medborgarna i en medlemsstat visserligen inte får utnyttja de möjligheter som instiftas genom gemenskapsrätten för att på ett sätt som utgör missbruk försöka undandra sig den nationella lagstiftningen. De har inte heller rätt att åberopa bestämmelser i gemenskapsrätten på ett sätt som utgör missbruk eller bedrägeri (dom av den 7 februari 1979 i mål 115/78, Knoors, REG 1979, s. 399, punkt 25, svensk specialutgåva, volym 4, s. 297, av den 3 oktober 1990 i mål C-61/89, Bouchoucha, REG 1990, s. I-3551, punkt 14, av den 9 mars 1999 i mål C-212/97, Centros, REG 1999, s. I-1459, punkt 24, och av den 12 september 2006 i mål C-196/04, Cadbury Schweppes och Cadbury Schweppes Overseas, REG 2006, s. I-7995, punkt 35).
- 70 Även om de nationella domstolarna genom att stödja sig på objektiva omständigheter följaktligen kan ta hänsyn till den berördes missbruk eller bedrägliga handlande för att, i förekommande fall, neka honom rätten enligt de gemenskapsrättsliga bestämmelser som har åberopats, måste de emellertid, vid bedömningen av ett sådant agerande, beakta de syften som eftersträvas genom gemenskapsbestämmelserna i fråga (domen i det ovannämnda målet Centros, punkt 25).
- 71 Syftet med den generella ordning för erkännande som införts genom direktiv 89/48 är just att göra det möjligt för en medlemsstats medborgare som är behöriga att utöva ett reglerat yrke i en medlemsstat att få tillträde till detta yrke i en annan medlemsstat.
- 72 Mot denna bakgrund kan inte en medlemsstats medborgare som önskar utöva ett reglerat yrke och som väljer att tillträda yrket i den medlemsstat som är hans förstahandsval anses missbruka den generella ordning för erkännande som föreskrivs

i direktiv 89/48. Rätten för medlemsstaternas medborgare att välja den medlemsstat i vilken de önskar förvärva sina yrkesmässiga kvalifikationer är, på en inre marknad, en följd av att de grundläggande friheter som EG-fördraget är ägnat att säkerställa utövas.

73 Det framgår av det ovan anförda att Konungariket Spanien, enligt artikel 3 första stycket a i direktiv 89/48, är skyldigt att, med förbehåll för eventuella kompenserande åtgärder, erkänna inte bara italienska bevis över avlagd ingenjörsexamen när den utbildning som genomgått i syfte att erhålla nämnda examen helt eller delvis har ägt rum i Italien, utan även examensbevis som behöriga italienska myndigheter utfärdar efter avslutad utbildning som uteslutande tillhandahållits i Spanien.

74 I vilket fall som helst har, såsom Konungariket Spanien har angett i sitt svaromål, kommissionen, under sin första anmärkning, i motsats till vad yrkandet i förevarande mål om fördragsbrott låter påskina, faktiskt inte kritiserat behöriga spanska myndigheter för att kategoriskt vägra att erkänna samtliga yrkesmässiga kvalifikationer för ingenjörer som förvärvats i Italien. Anmärkningen avser endast deras vägran att erkänna yrkesmässiga kvalifikationer för ingenjörer, som förvärvats i Italien på grundval av en universitetsutbildning som uteslutande har tillhandahållits i Spanien. Domslutet ska följaktligen begränsas i enlighet därmed.

Den andra anmärkningen: Krav på att bevis som har erhållits i en annan medlemsstat erkänns som likvärdiga innan tillträde ges till prov för intern befordran inom den spanska statsförvaltningen

75 Kommissionen har genom sin andra anmärkning ifrågasatt kravet i dekreten MAM/1266/2003 och APU/423/2005 på att alla utländska examensbevis ska ha erkänts som likvärdiga för att befordran inom den allmänna statsförvaltningen ska kunna komma

i fråga. Detta krav strider mot artikel 3 i direktiv 89/48, som gäller såväl utövande av som tillträde till ett reglerat yrke.

- 76 När en medlemsstats medborgare utövar ingenjörsyrket inom den allmänna statsförvaltningen borde villkoren för att utöva yrket följaktligen omfatta möjligheten till befordran och därmed även kriterierna för att få delta i ett internt uttagningsprov. Kravet på att examensbeviset ska erkännas som likvärdigt medför att intern befordran och i slutändan utövandet av detta yrke blir svårare för en medlemsstats medborgare som innehar ett yrkesbevis utfärdat i en annan medlemsstat än för innehavare av ett sådant bevis som krävs i Spanien.
- 77 Konungariket Spanien har hävdad att i den mån det i den allmänna statsförvaltningen i princip är möjligt för samtliga tjänstemän att erhålla olika typer av befattningar, tillsätts de inte på grundval av en viss yrkesmässig kvalifikation utan på grundval av akademiska meriter, nämligen en doktorsgrad, en fil mag eller en ingenjers- eller arkitektexamen. Det beslut om erkännande som ger tillträde till ett reglerat yrke innehåller inga uppgifter med avseende på vilka akademiska meriter som krävs. Ett erkännande av likvärdighet krävs därför i syfte att bedöma de akademiska meriterna för sökande som har förvärvat sina kvalifikationer i en annan medlemsstat.
- 78 Domstolen gör följande bedömning. Domstolen har redan slagit fast att när direktiv 89/48 är tillämpligt, kan ett offentligt organ i en medlemsstat, vilket är skyldigt att följa reglerna i det berörda direktivet, inte längre kräva att de examina som en sökande innehar måste erkännas av de behöriga nationella myndigheterna såsom villkor för att få tillträde till yrket (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 juli 1999 i mål C-234/97, Fernández de Bobadilla, REG 1999, s. I-4773, punkt 27, och av den 14 juli 2005 i mål C-141/04, Peros, REG 2005, s. I-7163, punkt 35).

79 Artikel 3 i direktiv 89/48 kräver, såsom kommissionen har angett, att innehavare av de examensbevis som utfärdas i en viss medlemsstat inte bara ges möjlighet att få tillträde till ett reglerat yrke i en annan medlemsstat, utan även att få utöva yrket där på samma villkor som innehavare av nationella examensbevis.

80 Det åligger följaktligen de nationella myndigheterna att förvissa sig om att personer som förvärvat sina yrkesmässiga kvalifikationer i en annan medlemsstat ges samma befordringsmöjligheter som innehavare av motsvarande nationella kvalifikationer. Därför ska, om yrket väg-, kanal- och hamningenjör normalt sett utövas i Spanien av innehavare av ett spanskt examensbevis som erhållits efter fem års utbildning, i förevarande fall innehavare av ett examensbevis utfärdat i en annan medlemsstat som ger behörighet att utöva detta yrke i Spanien, eventuellt efter att ha varit föremål för kompenserande åtgärder, där ges samma möjligheter till befordran som innehavarna av det spanska examensbeviset i fråga. Detta gäller oberoende av hur många års utbildning som krävts för att erhålla examensbeviset i fråga.

81 I den mån ett examensbevis utfärdat i en annan medlemsstat har erkänts med tillämpning av direktiv 89/48, i förekommande fall efter åläggande av kompenserande åtgärder, anses det utvisa att innehavaren har samma yrkesmässiga kvalifikationer som innehavare av motsvarande spanska examensbevis. Om innehavare av ett examensbevis utfärdat i en annan medlemsstat inte ges samma befordringsmöjligheter som innehavare av motsvarande spanska examensbevis av det enda skälet att det utländska examensbeviset har erhållits efter en kortare utbildning, innebär detta att innehavare av examensbevis utfärdade i en annan medlemsstat missgynnas av det enda skälet att de förvärvat motsvarande kvalifikationer snabbare.

82 Kravet på erkännande av likvärdighet är således inte förenligt med artikel 3 i direktiv 89/48, åtminstone i den mån kravet i fråga utgör ett villkor för tillträde till prov för intern befordran även för sökande som endast kan uppvisa ett examensbevis utfärdat i en annan medlemsstat och som erkänts med tillämpning av direktiv 89/48.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

- 1) **Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt 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, i synnerhet artikel 3 däri,**
 - genom att inte erkänna yrkesmässiga kvalifikationer för ingenjörer som förvärvats i Italien på grundval av en universitetsutbildning som uteslutande har tillhandahållits i Spanien, och
 - genom att göra tillträde till prov för intern befordran i offentlig tjänst för ingenjörer som förvärvat sina yrkesmässiga kvalifikationer i en annan medlemsstat beroende av att kvalifikationerna omfattas av ett akademiskt erkännande.
- 2) **Konungariket Spanien ska ersätta rättegångskostnaderna.**

Underskrifter