



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

26. juni 2019*

»Traktatbrud – artikel 258 TEUF – artikel 49 TEUF – direktiv 2006/123/EF – artikel 15, stk. 2 og 3 – direktiv 2005/36/EF – artikel 13, 14 og 50 og bilag VII – etableringsfrihed – anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer – nationale regler vedrørende udbydere af mægleruddannelser«

I sag C-729/17,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, anlagt den 22. december 2017,

Europa-Kommissionen ved H. Tserepa-Lacombe og H. Støvlbæk, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

Den Helleniske Republik, ved M. Tassopoulou, D. Tsagkaraki og C. Machairas, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, M. Vilaras, samt dommerne K. Jürimäe, D. Šváby, S. Rodin (refererende dommer) og N. Piçarra,

generaladvokat: H. Saugmandsgaard Øe,

justitssekretær: fuldmægtig R. Schiano,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 6. december 2018,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 28. februar 2019,

afsagt følgende

Dom

- 1 Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Den Helleniske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 49 TEUF og artikel 15, stk. 2, litra b) og c), og artikel 15, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF af 12. december 2006 om

* Processprog: græsk.

tjenesteydelser i det indre marked (EUT 2006, L 376, s. 36), idet den har begrænset den retlige form af organer, der udbyder mægleruddannelser, til selskaber, hvis virksomhed drives uden vinding for øje, som skal være dannet af mindst en advokatsammenslutning og mindst et erhvervskammer i Grækenland. Endvidere har denne institution nedlagt påstand om, at det fastslås, at Den Helleniske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 49 TEUF, såvel som i henhold til artikel 13 og 14 og artikel 50, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/36/EF af 7. september 2005 om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer (EUT 2005, L 255, s. 22), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/55/EU af 20. november 2013 (EUT 2013, L 354, s. 132) (herefter »direktiv 2005/36«), samt bilag VII hertil, idet den har undergivet proceduren for anerkendelse af akademiske kvalifikationer betingelser i form af yderligere krav vedrørende certifikaternes indhold og udligningsforanstaltninger uden en forudgående vurdering af, om der foreligger væsentlige forskelle, og har opretholdt bestemmelser, som fører til forskelsbehandling, ved at kræve, at ansøgere om godkendelse som mægler, som er i besiddelse af godkendelsesbeviser, der er opnået i udlandet eller udstedt af et anerkendt udenlandsk uddannelsesorgan efter gennemførelsen af en uddannelse, der er udbudt i Grækenland, skal godtgøre en erfaring fra deltagelse i mindst tre mæglingsprocedurer.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2006/123

- 2 Sjette betragtning til direktiv 2006/123 har følgende ordlyd:

»Det er ikke muligt at overvinde [hindringer for etableringsfriheden og for den frie bevægelighed for tjenesteydelser] udelukkende ved at forlade sig på direkte anvendelse af traktatens artikel [49] og [56], da det ville være ekstremt vanskeligt for de nationale myndigheder og Fællesskabets institutioner at gennemføre traktatbrudsprocedurer mod de pågældende medlemsstater i hvert enkelt tilfælde, især efter udvidelsen, og da mange hindringer kun kan fjernes gennem en forhåndskoordineret af de nationale lovgivninger, bl.a. ved at etablere et administrativt samarbejde. Som Europa-Parlamentet og Rådet har erkendt, må et ægte indre marked for tjenesteydelser opnås ved hjælp af et lovgivningsinstrument på fællesskabsplan.«

- 3 73. betragtning til dette direktiv har følgende ordlyd:

»Blandt de krav, der skal undersøges, er nationale ordninger, der af andre årsager end dem, der vedrører erhvervsmæssige kvalifikationer, forbeholder bestemte tjenesteydere adgangen til visse former for virksomhed. Disse krav omfatter også forpligtelser til, at tjenesteyderen skal have en bestemt retlig form, navnlig at tjenesteyderen skal være en juridisk person, et personligt selskab, en nonprofitorganisation eller et selskab, som udelukkende ejes af fysiske personer, og krav vedrørende besiddelsen af et selskabs kapital, herunder navnlig pligt til at råde over en mindstekapital til visse former for servicevirksomhed eller til at have særlige erhvervsmæssige kvalifikationer for at kunne besidde kapitalandele i eller lede visse selskaber. Evalueringen af, om faste minimums- og/eller maksimumspriser er forenelige med etableringsfriheden, berører kun de priser, som de kompetente myndigheder specifikt har fastsat for udførelsen af bestemte tjenesteydelser, og berører f.eks. ikke almindelige regler om prisfastsættelse af bl.a. husleje.«

4 Nævnte direktivs artikel 15, stk. 1-3, fastsætter:

»1. Medlemsstaterne undersøger, om deres retssystem omfatter de i stk. 2 omhandlede krav, og påser, at disse krav er forenelige med betingelserne i stk. 3. De tilpasser deres love og administrative bestemmelser for at gøre dem forenelige med disse betingelser.

2. Medlemsstaterne undersøger, om deres retssystem gør adgangen til at optage eller udøve servicevirksomhed betinget af, at et eller flere af følgende ikke-diskriminerende krav er opfyldt:

[...]

b) krav om, at tjenesteyderen skal have en bestemt retlig form

c) krav vedrørende besiddelsen af et selskabs kapital

[...]

3. Medlemsstaterne sikrer sig, at de i stk. 2 omhandlede krav opfylder følgende betingelser:

a) forbud mod forskelsbehandling: kravene er hverken direkte eller indirekte diskriminerende på grundlag af nationalitet eller – for selskabers vedkommende – det vedtægtsmæssige hjemsteds beliggenhed

b) nødvendighed: kravene er begrundet i et tvingende alment hensyn

c) proportionalitet: kravene sikrer opfyldelsen af det tilsigtede mål, de går ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål, og dette mål kan ikke nås gennem andre, mindre indgribende foranstaltninger.«

Direktiv 2005/36

5 I henhold til artikel 1 i direktiv 2005/36 fastsættes i dette direktiv de regler, hvorefter en medlemsstat, der på sit område kræver bestemte erhvervmæssige kvalifikationer for adgang til eller udøvelse af et lovreguleret erhverv, benævnt »værtssmedlemsstaten«, anerkender de erhvervmæssige kvalifikationer, der er opnået i en eller flere andre medlemsstater, og som giver indehaveren af de pågældende kvalifikationer ret til dér at udøve det samme erhverv, med henblik på adgang til og udøvelse af det pågældende erhverv.

6 Det fremgår af dette direktivs artikel 2, stk. 1, at det gælder for enhver statsborger i en medlemsstat, der ønsker at udøve et lovreguleret erhverv som selvstændig eller som arbejdstager, herunder udøvere af et liberalt erhverv, i en anden medlemsstat end den, hvor han har opnået sine erhvervmæssige kvalifikationer.

7 Artikel 3, stk. 1, litra a)-c) og e), i direktiv 2005/36 fastsætter:

»1. I dette direktiv forstås ved:

a) »lovreguleret erhverv«: en eller flere former for erhvervmæssig virksomhed under ét, når der enten direkte eller indirekte ifølge love eller administrative bestemmelser kræves bestemte erhvervmæssige kvalifikationer for adgang hertil eller udøvelse eller en form for udøvelse heraf; især vil anvendelsen af en faglig titel, der ifølge love eller administrative bestemmelser er

begrænset til en person, der er i besiddelse af en bestemt erhvervsmæssig kvalifikation, være en form for udøvelse. Såfremt første punktum i denne definition ikke finder anvendelse, sidestilles erhverv omhandlet i stk. 2 med et lovreguleret erhverv

- b) »erhvervsmæssige kvalifikationer«: kvalifikationer, som er attesteret ved et uddannelsesbevis, et kursusbevis som omhandlet i artikel 11, litra a), nr. i), og/eller erhvervserfaring
- c) »uddannelsesbevis«: eksamensbeviser, certifikater og andre beviser for en erhvervskompetencegivende uddannelse, der overvejende har fundet sted i Fællesskabet, udstedt af en myndighed udpeget i overensstemmelse med love eller administrative bestemmelser i vedkommende medlemsstat. Såfremt første punktum i denne definition ikke finder anvendelse, sidestilles et uddannelsesbevis efter stk. 3 med et uddannelsesbevis

[...]

- e) »lovreguleret uddannelse«: enhver uddannelse, som er specifikt rettet mod udøvelse af et bestemt erhverv, og som består af et uddannelsesforløb, om fornødent suppleret med en erhvervsuddannelse, en praktisk uddannelse eller erhvervspraktik.

Erhvervsuddannelsens, den praktiske uddannelses og erhvervspraktikkens struktur og niveau fastlægges ved den pågældende medlemsstats love og administrative bestemmelser eller kontrolleres eller godkendes af den myndighed, der er udpeget med henblik herpå.

[...]«

- 8 Det nævnte direktivs artikel 13, stk. 1 og 2, bestemmer:

»1. Når der i en værtsmedlemsstat kræves bestemte erhvervsmæssige kvalifikationer for adgang til eller udøvelse af et lovreguleret erhverv, skal denne medlemsstats kompetente myndighed give ansøgeren mulighed for at få adgang til dette erhverv og udøve det på samme vilkår som dem, der gælder for landets egne statsborgere, hvis vedkommende er i besiddelse af det kursus- eller uddannelsesbevis, jf. artikel 11, som i en anden medlemsstat kræves som betingelse for at få adgang til eller for at udøve det samme erhverv.

Kursus- og uddannelsesbeviser skal være udstedt af en kompetent myndighed i en medlemsstat, der er udpeget i overensstemmelse med denne medlemsstats love eller administrative bestemmelser.

2. Tilladelse til adgang til eller udøvelse af erhvervet som beskrevet i stk. 1, skal også gives til ansøgere, der har udøvet det pågældende erhverv på fuldtidsbasis i et år eller i en tilsvarende samlet varighed på deltidsbasis i løbet af de foregående ti år i en anden medlemsstat, hvor dette erhverv ikke er lovreguleret, og som er i besiddelse af et eller flere kursus- eller uddannelsesbeviser, som er udstedt i en anden medlemsstat, hvor dette erhverv ikke er lovreguleret.

Kursus- eller uddannelsesbeviserne skal opfylde følgende betingelser:

- a) de er udstedt af en kompetent myndighed i en medlemsstat, der er udpeget i overensstemmelse med denne medlemsstats love eller administrative bestemmelser
- b) de attesterer, at indehaveren er forberedt til at udøve det pågældende erhverv.

Den i første afsnit omhandlede etårige erhvervsmæssige erfaring kan imidlertid ikke kræves, hvis det uddannelsesbevis, som ansøgeren besidder, attesterer lovreguleret uddannelse.

[...]«

9 Nævnte direktivs artikel 14, stk. 1, 4 og 5, bestemmer:

»1. Artikel 13 er ikke til hinder for, at værtsmedlemsstaten kræver, at ansøgeren gennemgår en prøvetid, der dog ikke må overstige tre år, eller går op til en egnethedsprøve, såfremt:

- a) den uddannelse, ansøgeren har fået, omfatter fag eller discipliner, der er væsentligt forskellige fra dem, der er omfattet af det uddannelsesbevis, som er foreskrevet i værtsmedlemsstaten
- b) det lovregulerede erhverv i værtsmedlemsstaten omfatter en eller flere former for lovreguleret erhvervsmæssig virksomhed, der ikke forekommer i det tilsvarende erhverv i ansøgerens hjemland, og den uddannelse, der kræves i værtsmedlemsstaten, omfatter fag eller discipliner, der er væsentligt forskellige fra dem, der er omfattet af det af ansøgeren fremlagte kursus- eller uddannelsesbevis.

[...]

4. Med henblik på anvendelsen af stk. 1 og 5 forstås ved »fag eller discipliner, der er væsentligt forskellige«, fag eller discipliner, hvor det er afgørende for udøvelsen af erhvervet at have erhvervet færdigheder og kompetencer, og med hensyn til hvilke den uddannelse, migranten har fået, udviser væsentlige forskelle i indhold i forhold til den uddannelse, der kræves i værtsmedlemsstaten.

5. Stk. 1 anvendes under overholdelse af proportionalitetsprincippet. Hvis værtsmedlemsstaten således agter at kræve af ansøgeren, at han gennemgår en prøvetid eller går op til en egnethedsprøve, skal den forud herfor kontrollere, om den viden og de færdigheder og kompetencer, ansøgeren har erhvervet i løbet af sin erhvervserfaring eller gennem livslang læring i en medlemsstat eller et tredjeland, og som er formelt attesteret af et relevant organ, helt eller delvist dækker de i stk. 4 omhandlede fag eller discipliner, der er væsentligt forskellige.

[...]«

10 Artikel 50, stk. 1, i direktiv 2005/36 bestemmer:

»Når værtsmedlemsstatens kompetente myndigheder træffer afgørelse om en ansøgning om tilladelse til udøvelse af et lovreguleret erhverv i medfør af dette afsnit, kan de kræve de i bilag VII anførte dokumenter og certifikater.«

11 Dette direktivs artikel 56, stk. 3, bestemmer, at hver medlemsstat senest den 20. oktober 2007 udpeger de kompetente myndigheder og organer, der er bemyndiget til at udstede og modtage uddannelsesbeviser og andre dokumenter eller oplysninger, og de kompetente myndigheder og organer, der er bemyndiget til at modtage ansøgninger og træffe de i dette direktiv omhandlede afgørelser, og straks giver de øvrige medlemsstater og Kommissionen meddelelse herom.

12 Punkt 1, litra a)-c), i bilag VII til dette direktiv bestemmer:

»1. Dokumenter

- a) Bevis for den pågældendes nationalitet.
- b) Kopi af kursus- eller uddannelsesbeviser, som giver adgang til det pågældende erhverv, og i givet fald attestation for den pågældendes erhvervserfaring.

De kompetente myndigheder i værtsmedlemsstaten kan anmode ansøgeren om at fremlægge dokumentation for den pågældendes uddannelse i det omfang, det er nødvendigt med henblik på at klarlægge eventuelle

substantielle forskelle i forhold til den krævede nationale uddannelse i overensstemmelse med artikel 14. Har ansøgeren ikke mulighed for at fremlægge sådan dokumentation, henvender de kompetente myndigheder i værtsmedlemsstaten sig til kontaktpunktet, den kompetente myndighed eller et anden relevant organ i hjemlandet.

- c) Med hensyn til de i artikel 16 omhandlede tilfælde attestation for erhvervsudøvelsens art og varighed, udstedt af den kompetente myndighed eller det kompetente organ i hjemlandet eller i den medlemsstat, hvorfra den pågældende kommer.«

Direktiv 2008/52

- 13 16. betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/52/EF af 21. maj 2008 om visse aspekter af mægling på det civil- og handelsretlige område (EUT 2008, L 136, s. 3) har følgende ordlyd:

»For at sikre, at der er den nødvendige gensidige tillid med hensyn til fortrolighed, følger af forældelsesfrister samt anerkendelse og fuldbyrdelse af aftaler indgået efter mægling, bør medlemsstaterne med de midler, de finder hensigtsmæssige, fremme uddannelse af mæglere og indførelse af effektive kvalitetskontrolordninger for levering af mæglingsydelser.«

- 14 Dette direktivs artikel 1, stk. 1, bestemmer:

»Formålet med dette direktiv er at lette adgangen til alternativ tvistbilæggelse og fremme mindelig løsning af tvister ved at tilskynde til anvendelse af mægling og sikre et afbalanceret forhold mellem mægling og retssag.«

- 15 Det nævnte direktivs artikel 3, stk. 1, litra b), fastsætter:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

b) »mægler«: en tredjemand, der anmodes om at forestå en mægling på effektiv, uvildig og kompetent vis, uanset hvordan den pågældende benævnes, eller hvilken profession den pågældende udøver i den berørte medlemsstat, og uanset hvordan den pågældende er blevet udpeget til at foretage mæglingen eller er blevet pålagt opgaven.«

- 16 Samme direktivs artikel 4, stk. 1 og 2, fastsætter:

»1. Medlemsstaterne fremmer med de midler, som de finder hensigtsmæssige, udarbejdelse og overholdelse af frivillige adfærdskodekser blandt mæglere og organisationer, der leverer mæglingsydelser, samt andre effektive kvalitetskontrolordninger for levering af mæglingsydelser.

2. Medlemsstaterne fremmer grund- og videreuddannelse af mæglere for at sikre, at en mægling kan gennemføres på effektiv, uvildig og kompetent vis i forhold til parterne.«

Græsk ret

Lov nr. 3898/2010

- 17 Artikel 5, stk. 1 og 2, i lov nr. 3898/2010 (FEK A' 211/16.2.2010), der gennemførte direktiv 2008/52, har følgende ordlyd:

»1. Et mægleruddannelsesorgan kan være et selskab, hvis virksomhed drives uden vinding for øje, som skal være dannet i fællesskab af mindst en advokatsammenslutning og mindst et erhvervskammer i landet, og som drives i henhold til en tilladelse udstedt af den i artikel 7 omhandlede myndighed.

2. Et præsidentielt dekret, der offentliggøres på forslag af ministeren for justits, gennemsigtighed og menneskerettigheder, ministeren for økonomi, konkurrence og handelsflåden og ministeren for uddannelse, livslang læring og trossamfund, fastsætter de nærmere betingelser for godkendelse og drift af organer, der udbyder mægleruddannelser, indholdet af programmerne for grunduddannelse, uddannelse og efter- og videreuddannelse, disses varighed, uddannelsesstedet, undervisernes kvalifikationer, deltagerantal samt de sanktioner, som pålægges organer, der udbyder mægleruddannelser, i tilfælde af manglende opfyldelse af deres forpligtelser. Disse sanktioner består i en bøde eller midlertidig eller endelig tilbagekaldelse af deres godkendelse til at drive virksomhed. Kriterierne for valg af sanktioner og beregningen heraf fastsættes ved det førnævnte præsidentielle dekret.

[...]«

- 18 Den nævnte lovs artikel 6, stk. 1 og 3, bestemmer:

»1. Der nedsættes en »kommission for godkendelse af mæglere« under tilsyn af ministeriet for justits, gennemsigtighed og menneskerettigheder. Under kommissionens kompetence hører bl.a. godkendelse af mæglerkandidater, kontrol med overholdelsen af de forpligtelser, som påhviler organer, der udbyder mægleruddannelser, og kontrol med godkendte mægleres overholdelse af den fagetiske kodeks. Kommissionen foretager ligeledes indberetning til ministeriet for justits, gennemsigtighed og menneskerettigheder med henblik på pålæggelse af de i artikel 5 og 7 fastsatte sanktioner. Kommissionen består af formanden og fire (4) medlemmer samt det samme antal suppleanter. Mandatperioden er tre år.

[...]

3. Godkendelse af mæglerkandidater sker på grundlag af eksamener, der aflægges for et bedømmelsesudvalg, som består af to medlemmer af den i stk. 1 nævnte kommission, der udpeges af kommissionens formand, og en dommer eller offentlig anklager, der udpeges i overensstemmelse med artikel 41, stk. 2, i lov nr. 1756/1988 og er formand for udvalget. Bedømmelsesudvalget undersøger, om kandidaten er i besiddelse af de fornødne kundskaber og kompetencer og en fyldestgørende uddannelse udbudt af de i artikel 5 omhandlede uddannelsesorganer med henblik på at yde mæglingstjenester; dens afgørelse er skriftlig og behørigt begrundet. Advokatsammenslutningernes plenarforsamling skal stille det personale, som er omhandlet i denne artikels stk. 5, til rådighed for sekretariatet for den i stk. 1 omhandlede kommission og for bedømmelsesudvalget. Ved fælles afgørelse fastsætter finansministeren og ministeren for justits, gennemsigtighed og menneskerettigheder:

- a) de nærmere bestemmelser for og størrelsen af vederlaget til medlemmerne af bedømmelsesudvalget, idet udgifterne til dette vederlag afholdes af kassen for finansiering af retsbygninger
- b) de eksamensgebyrer, som kandidaterne er pligtige at forudbetale til udvalget.

[...]«

19 Samme lovs artikel 7, stk. 2, bestemmer:

»Ved bekendtgørelse udstedt af ministeren for justits, gennemsigtighed og menneskerettigheder

a) fastsættes de nærmere betingelser for godkendelse af mæglere samt proceduren for anerkendelse af et godkendelsesbevis, der er opnået af mæglere i en anden medlemsstat i Den Europæiske Union. Denne anerkendelse såvel som midlertidig eller endelig tilbagekaldelse af godkendelsen er betinget af forudgående samtykke fra den i artikel 6, stk. 1, omhandlede kommission

b) opstilles en fagetisk kodeks for godkendte mæglere

c) fastsættes de nærmere betingelser vedrørende anvendelsen af sanktioner i tilfælde af tilsidesættelse af bestemmelserne i den ovennævnte kodeks. Disse sanktioner, der pålægges med den i artikel 6, stk. 1, omhandlede kommissions samtykke, består i midlertidig eller endelig tilbagekaldelse af godkendelsen, og

d) reguleres ethvert hermed forbundet spørgsmål.«

20 Artikel 14 i lov nr. 3898/2010 blev ændret ved lovgivningsmæssig retsakt af 4. december 2012 vedrørende regulering af hastespørgsmål henhørende under kompetencen for finansministeriet, ministeriet for udvikling, konkurrence, infrastruktur, transport og netværk, ministeriet for undervisning og trossamfund, kultur- og sportsministeriet, ministeriet for miljø, energi og klimaforandring, ministeriet for beskæftigelse, social sikkerhed og social bistand, ministeriet for justits, gennemsigtighed og menneskerettigheder, ministeriet for administrativ reform og e-governance samt andre bestemmelser (FEK A' 237/5.12.2012), som tilføjede et stk. 2, hvorefter »et bevis for godkendelse som mægler, der er udstedt af et udenlandsk uddannelsesorgan efter gennemførelsen af en uddannelse, der er udbudt i Grækenland, kan anerkendes, såfremt dette bevis er opnået senest på tidspunktet for tilladelsen til og påbegyndelsen af driften af et eller flere uddannelsesorganer som omhandlet i artikel 5 i lov nr. 3898/2010 og under alle omstændigheder senest den 31. december 2012«.

Lov nr. 4512/2018

21 Artikel 205 i lov nr. 4512/2018 af 17. januar 2018 om regler til gennemførelse af strukturreformerne af det økonomiske tilpasningsprogram og andre bestemmelser (FEK A' 5/17.1.2018) har følgende ordlyd:

»Fra ikrafttrædelsen af denne lov er enhver hermed modstridende bestemmelse, der regulerer ethvert spørgsmål vedrørende mægling anderledes, ophævet. Bestemmelserne i artikel 1 i lov nr. 3898/2010 forbliver i kraft.«

Præsidentielt dekret nr. 123/2011

22 Artikel 1, stk. 1, i præsidentielt dekret nr. 123/2011 om betingelser for godkendelse af og om drift af organer, der udbyder uddannelse til mægler på det civil- og handelsretlige område (FEK A' 255/9.12.2011) bestemmer:

»Et mægleruddannelsesorgan, herefter benævnt »organ«, kan være et selskab, hvis virksomhed drives uden vinding for øje, som skal være dannet i fællesskab af mindst en advokatsammenslutning og mindst et erhvervskammer i landet, og som drives i henhold til en tilladelse udstedt af kontoret for

advokaterhvervet og for fogeder og stævningmænd, der henhører under generaldirektoratet for domstolenes administration under ministeriet for justits, gennemsigtighed og menneskerettigheder (artikel 5, stk. 1, i lov nr. 3898/2010).«

Ministeriel bekendtgørelse nr. 109088, som ændret

23 Stk. 1, 2 og 5 i den eneste artikel i kapitel A i ministeriel bekendtgørelse nr. 109088 af 12. december 2011, som ændret ved bekendtgørelse nr. 107309 af 20. december 2012 (herefter »ministeriel bekendtgørelse nr. 109088, som ændret«), bestemmer:

»A. Proceduren for anerkendelse af beviser for godkendelse som mægler, der er udstedt af et udenlandsk uddannelsesorgan, fastlægges som følger:

Beviser for godkendelse som mægler, der er udstedt af et udenlandsk uddannelsesorgan, anerkendes som ligestillede beviser af kommissionen for godkendelse af mæglere efter følgende procedure:

1. De berørte personer indgiver en ansøgning om anerkendelse af beviset for godkendelse som mægler.

[...]

2. Ansøgningsformularen ledsages af følgende bilag:

[...]

c) et certifikat fra uddannelsesorganet rettet til den i artikel 6, stk. 1, i lov nr. 3898/2010 omhandlede kommission for godkendelse af mæglere, som attesterer:

aa) det samlede antal undervisningstimer

bb) de fag eller discipliner, der er undervist i

cc) uddannelsessted

dd) deltagerantal

ee) antallet af undervisere og deres kvalifikationer

ff) proceduren for eksamination og evaluering af kandidaterne og de bestemmelser, der sikrer dens integritet.

[...]

5. Kommissionen for godkendelse af mæglere accepterer ligestillingen af godkendelsesbeviset, forudsat at dette bevis hidrører fra et anerkendt udenlandsk organ, og at den berørte person kan godtgøre en erfaring fra deltagelse i mindst tre mæglingsprocedurer som mægler, mæglerassistent eller rådgiver for en af parterne. Kommissionen kan efter eget skøn anmode den berørte person om at aflægge en supplerende eksamen, navnlig såfremt dennes uddannelse er blevet udbudt i Grækenland af et organ af udenlandsk oprindelse.

Hvad angår anerkendelsen af ligestillingen af et godkendelsesbevis, der er opnået i udlandet eller udstedt af et anerkendt udenlandsk uddannelsesorgan efter gennemførelsen af en uddannelse, der er udbudt i Grækenland, kan kommissionen for godkendelse af mæglere acceptere ligestillingen af godkendelsesbeviset, selv om den berørte person ikke godtgør en erfaring fra deltagelse i mindst tre mæglingsprocedurer som mægler, mæglerassistent eller rådgiver for en af parterne, såfremt det klart fremgår af den af den berørte person fremlagte dokumentation som helhed, at denne har efter- og videreuddannet sig inden for og systematisk har praktiseret mægling, og såfremt dette bevis er blevet opnået senest den 31. december 2012.«

Den administrative procedure

- 24 Efter en klage modtaget af dens tjenestegrene anmodede Kommissionen, idet den nærede tvivl om foreneligheden af lov nr. 3898/2010 og ministeriel bekendtgørelse nr. 109088, som ændret, med direktiv 2006/123 og 2005/36, den 11. juli 2013 Den Helleniske Republik om oplysninger om uddannelsen af mæglere i Grækenland.
- 25 Den Helleniske Republik besvarede anmodningen ved skrivelse af 16. september 2013.
- 26 Den 11. juli 2014 sendte Kommissionen en åbningsskrivelse til Den Helleniske Republik, hvorved den anmodede denne om at fremsætte sine bemærkninger vedrørende den mulige uforenelighed af den nævnte lov og den nævnte bekendtgørelse med artikel 15, stk. 2, litra b) og c), i direktiv 2006/123 og artikel 13 og 14 i direktiv 2005/36. Den Helleniske Republik besvarede denne skrivelse den 12. september 2014.
- 27 Kommissionen sendte den 29. maj 2015 en supplerende åbningsskrivelse, hvorved den fastholdt sit standpunkt og desuden gav udtryk for betænkelighed med hensyn til uforeneligheden af den græske lovgivning med artikel 50, stk. 1, i direktiv 2005/36 og bilag VII hertil, for så vidt som anerkendelsen af mægleres kvalifikationsbeviser, som er opnået i andre EU-medlemsstater, er undergivet betingelser, som går ud over, hvad der er tilladt i medfør af dette direktiv. Kommissionen fandt endvidere, at den græske lovgivning var i strid med princippet om forbud mod forskelsbehandling, således som det er fastslået i artikel 45 TEUF og 49 TEUF.
- 28 Den Helleniske Republik svarede på denne supplerende åbningsskrivelse den 23. november 2015.
- 29 Da den ikke var overbevist af Den Helleniske Republiks svar, sendte Kommissionen den 25. februar 2016 en begrundet udtalelse, som blev meddelt denne medlemsstat den 26. februar 2016, hvorved den dels anførte, at Den Helleniske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 49 TEUF, artikel 15, stk. 2, litra b) og c), og artikel 15, stk. 3, i direktiv 2006/123, idet den har begrænset den retlige form af organer, der udbyder mægleruddannelser, til selskaber, hvis virksomhed drives uden vinding for øje, som skal være dannet af mindst en advokatsammenslutning og mindst et erhvervskammer i Grækenland.
- 30 Dels har Den Helleniske Republik ifølge den begrundede udtalelse tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 45 TEUF og 49 TEUF såvel som artikel 13 og 14 og artikel 50, stk. 1, i direktiv 2005/36 samt bilag VII hertil, idet den har undergivet proceduren for anerkendelse af akademiske kvalifikationer betingelser i form af yderligere krav vedrørende certifikaternes indhold og udligningsforanstaltninger uden en forudgående vurdering af, om der foreligger væsentlige forskelle, og har opretholdt bestemmelser, som fører til forskelsbehandling, ved at kræve, at ansøgerne skal godtgøre en erfaring fra deltagelse i mindst tre mæglingsprocedurer.
- 31 Med sit svar af 10. maj 2016 bestred Den Helleniske Republik det hævdede traktatbrud, idet den dels gjorde gældende, at mægling udgør en virksomhed, der er forbundet med udøvelse af offentlig myndighed og dermed henhører under undtagelsen i artikel 51, stk. 1, TEUF. Under alle omstændigheder kan almene hensyn vedrørende retsplejen anerkendes som begrundelse for restriktioner for etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser. Dels gjorde denne medlemsstat gældende, for så vidt angår anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer, at de omhandlede nationale bestemmelser ikke fratog en mægler, der har erhvervet tilsvarende erhvervsmæssige kvalifikationer i en anden medlemsstat, retten til at udøve dette erhverv. Det fremgik endvidere af de omhandlede nationale bestemmelser, at det var muligt at fastslå deres kompetence på grundlag den fremlagte dokumentation for deres efter- og videreuddannelse i stedet for kriteriet om erfaring, der kræver deltagelse i mindst tre mæglingsprocedurer.

- 32 Da Kommissionen ikke var enig i Den Helleniske Republiks opfattelse, anlagde den det foreliggende traktatbrudssøgsmål.

Om søgsmålet

Søgsmålets rækkevidde

– Parternes argumenter

- 33 Inden for rammerne af stævningen har Kommissionen formuleret to klagepunkter. Den har dels anført, at artikel 5, stk. 1, i lov nr. 3898/2010 og artikel 1, stk. 1, i præsidentielt dekret nr. 123/2011 indførte en restriktion for etableringsfriheden som defineret i artikel 49 TEUF og tilsidesatte artikel 15, stk. 2, litra b) og c), og artikel 15, stk. 3, i direktiv 2006/123. Dels har den gjort gældende, at ministeriel bekendtgørelse nr. 109088, som ændret, tilsidesatte artikel 13, 14 og 50 i direktiv 2005/36 samt bilag VII hertil.
- 34 I svarskriftet har Den Helleniske Republik uden at anfægte Kommissionens klagepunkter vedrørende lov nr. 3898/2010 og ministeriel bekendtgørelse nr. 109088 anført, at lov nr. 3898/2010 og præsidentielt dekret nr. 123/2011 var blevet ophævet med virkning fra offentliggørelsen den 17. januar 2018 i *Den Helleniske Republiks Officielle Tidende* af lov nr. 4512/2018. Heraf følger ifølge Den Helleniske Republik, at de af Kommissionen fremsatte klagepunkter i søgsmålet ikke længere er relevante.
- 35 I replikken og i retsmødet har Kommissionen gjort gældende, at nærværende søgsmål også dækker den situation, som følger af disse ændringer af lovgivningen i medfør af lov nr. 4512/2018, for så vidt som den ordning, der blev indført ved den lovgivning, som blev påtalt under den administrative procedure, som helhed er blevet opretholdt gennem de nye bestemmelser, som medlemsstaten har udstedt efter den begrundede udtalelse.

– Domstolens bemærkninger

- 36 Med henblik på at afgrænse rækkevidden af nærværende traktatbrudssøgsmål bemærkes, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger traktatbrud, skal vurderes på baggrund af forholdene i den berørte medlemsstat, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, og at eventuelle ændringer af forholdene i tiden derefter ikke kan tages i betragtning af Domstolen (jf. i denne retning dom af 27.4.2017, Kommissionen mod Grækenland, C-202/16, ikke trykt i Sml., EU:C:2017:318, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).
- 37 I tilfælde, hvor den nationale lovgivning, der er genstand for et traktatbrudssøgsmål, senere er blevet ændret, ændrer Kommissionen ikke søgsmålets genstand, hvis den lader de klagepunkter, der er fremsat vedrørende den tidligere lovgivning, omfatte den lovgivning, der følger af den vedtagne ændring, såfremt indholdet af de to versioner af lovgivningen er identisk (jf. i denne retning dom af 21. marts 2013, Kommissionen mod Frankrig, C-197/12, ikke trykt i Sml., EU:C:2013:202, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis).
- 38 Sagens genstand kan derimod ikke udvides til også at omfatte forpligtelser i henhold til nye bestemmelser, der ikke findes tilsvarende i vedkommende retsakts oprindelige affattelse, idet dette ville være en tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter med hensyn til traktatbrudsprocedurens lovlighed (jf. i denne retning dom af 5.4.2017, Kommissionen mod Bulgarien, C-488/15, EU:C:2017:267, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis).

- 39 For så vidt som Kommissionen, således som det netop er anført, i replikken også har ladet det første klagepunkt, som den har fremsat i stævningen, omfatte lov nr. 4512/2018, skal det afgøres, om dette indebærer en ændring af søgsmålets genstand.
- 40 I det foreliggende tilfælde fremgår det hverken af læsningen af de relevante bestemmelser i lov nr. 4512/2018 eller af Kommissionens argumentation i den forbindelse, at indholdet af bestemmelserne i den sidstnævnte lov er identisk med indholdet af den lovgivning, der tidligere var gældende.
- 41 For så vidt som Kommissionens første klagepunkt også vedrører bestemmelserne i lov nr. 4512/2018, ændrer dette klagepunkt følgelig tvistens genstand, således at klagepunkterne skal behandles, således som de blev fremsat af Kommissionen i stævningen, og at der ikke skal tages hensyn til den udvidelse af det første klagepunkt, der blev foretaget i replikken.
- 42 Under disse omstændigheder skal klagepunkterne vedrørende tilsidesættelse af bestemmelserne i artikel 49 TEUF, artikel 15, stk. 2, litra b) og c), og artikel 15, stk. 3, i direktiv 2006/123, artikel 13 og 14 og artikel 50, stk. 1, i direktiv 2005/36 samt bilag VII hertil afvises, for så vidt som disse klagepunkter vedrører lov nr. 4512/2018.

Realiteten

Klagepunktet om tilsidesættelse af artikel 49 TEUF og artikel 15, stk. 2, litra b) og c), og artikel 15, stk. 3, i direktiv 2006/123

– Parternes argumenter

- 43 Ifølge Kommissionen fremgår det dels af artikel 5, stk. 1, i lov nr. 3898/2010, dels af artikel 1, stk. 1, i præsidentielt dekret nr. 123/2011, at selskaber, der leverer uddannelsestjenester med henblik på at udbyde undervisning til mæglere, der på grundlag heraf kan gå op til den eksamen, der giver adgang til at opnå godkendelse som mægler i Grækenland, udelukkende kan have retlig form af selskaber, hvis virksomhed drives uden vinding for øje, som er dannet i fællesskab af mindst en advokatsammenslutning og mindst et erhvervskammer i Grækenland, og som drives i henhold til en tilladelse udstedt af den i denne lovs artikel 7 omhandlede myndighed.
- 44 Kommissionen har anført, at kravet om den krævede sammensætning af uddannelsesorganet og kravet vedrørende den retlige form, som kræves af dette, afskrækker såvel udenlandske uddannelsesorganer, der ønsker at etablere sig for første gang i Grækenland, som udenlandske uddannelsesorganer, der ønsker at oprette et sekundært forretningssted dér, således at disse krav begrænser etableringsfriheden i henhold til artikel 49 TEUF og artikel 15, stk. 2, litra b) og c), og artikel 15, stk. 3, i direktiv 2006/123.
- 45 Ifølge Kommissionen fremgår det af lov nr. 3898/2010, at de uddannelser, der udbydes af organer, som ikke opfylder de krav, der er fastsat i denne lov, ikke kan give adgang til den krævede eksamen i medfør af nævnte lovs artikel 6 og i sidste ende til at opnå den godkendelse, som kræves for udøvelsen af erhvervet som mægler i Grækenland.
- 46 Desuden har Kommissionen gjort gældende, at disse krav hverken er begrundet i et tvingende alment hensyn eller egnede til at sikre opfyldelsen af det mål, som de forfølger, og går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål. Desuden kan de anvendes på en måde, der kan være udtryk for forskelsbehandling.

- 47 I øvrigt er Kommissionen af den opfattelse, at den undtagelse, som er fastsat i artikel 51 TEUF, i modsætning til, hvad Den Helleniske Republiks har argumenteret for inden for rammerne af den administrative procedure, ikke finder anvendelse i den foreliggende sag. Dels kan det ikke udledes af kendelse af 17. februar 2005, Mauri (C-250/03, EU:C:2005:96), der vedrører advokaters deltagelse i bedømmelsesudvalget for den pågældende eksamen, at den her omhandlede nationale regel er forenelig med EU-retten, for så vidt som artikel 5 i lov nr. 3898/2010 vedrører mægleruddannelsesorganers sammensætning og retlige form. Dels vedrører det foreholdte traktatbrud ikke mæglingsydelsen som sådan, men den tjenesteydelse, der består i uddannelse af mæglere, som ikke henhører under udøvelse af offentlig myndighed, herunder retsplejen.
- 48 Hvad angår de tvingende almene hensyn, som vil kunne begrunde de omhandlede restriktioner, har Kommissionen for det første anført, at målet om at sikre mæglingens kvalitet kan finde støtte i artikel 4 i direktiv 2008/52. Den finder imidlertid, at denne artikel 4, læst i lyset af 16. betragtning til dette direktiv, dels tager sigte på kvalitetskontrol af levering af uddannelsesydelser ved hjælp af mekanismer såsom adfærdskodekser, dels at denne artikel 4 ikke omfatter reglerne om mægleruddannelsesorganers organisation, såsom regler om den krævede retlige form og om kapitalbesiddelse.
- 49 For det andet hævder Kommissionen, at selv om beskyttelsen af modtagere af mæglingsydelser og nødvendigheden af at sikre en undervisning på højt niveau i overensstemmelse med Domstolens praksis kan udgøre tvingende almene hensyn, har Den Helleniske Republik ikke desto mindre ikke godtgjort, at kravene vedrørende et selskabs retlige form og besiddelsen af dets kapital gør det muligt at nå disse mål.
- 50 Under alle omstændigheder er det Kommissionens opfattelse, at de omhandlede restriktioner ikke står i rimeligt forhold til de mål, som forfølges, for så vidt som der dels findes mindre restriktive foranstaltninger, såsom indførelsen af en fyldestgørende studieplan, fastlæggelse af kriterier vedrørende underviserne og undervisningsmaterialet samt fastsættelse af kriterier vedrørende de obligatoriske eksamener, der giver adgang til erhvervet. Dels har Kommissionen anført, at Den Helleniske Republik allerede anvender andre, mindre restriktive foranstaltninger med henblik på at sikre et højt undervisningsniveau, såsom kravet om, at uddannelsen skal varetages af erfarne mæglere, gennemførelsen af eksamen for et statsligt bedømmelsesudvalg eller fastsættelsen ved lov af uddannelsens indhold og varighed.
- 51 Den Helleniske Republik har begrænset sig til at bemærke, at nærværende klagepunkt efter vedtagelsen af lov nr. 4512/2018 ikke længere er relevant.

– *Domstolens bemærkninger*

- 52 Det bemærkes indledningsvis, at det første klagepunkt i det foreliggende søgsmål angår tilsidesættelse af artikel 49 TEUF såvel som tilsidesættelse af artikel 15, stk. 2, litra b) og c), og artikel 15, stk. 3, i direktiv 2006/123.
- 53 I denne henseende skal der i første række henvises til, at det fremgår af sjette betragtning til direktiv 2006/123, at overvindelsen af hindringerne for etableringsfriheden ikke er mulig udelukkende ved at forlade sig på direkte anvendelse af artikel 49 TEUF, bl.a. som følge af den ekstreme vanskelighed, der ville være forbundet med at behandle hvert enkelt tilfælde af hindringer for denne frihed (jf. i denne retning dom af 16.6.2015, Rina Services m.fl., C-593/13, EU:C:2015:399, præmis 38), og at det derfor er nødvendigt at vedtage et direktiv på området.

- 54 Heraf følger, at såfremt en restriktion for etableringsfriheden henhører under anvendelsesområdet for direktiv 2006/123, er der ikke anledning til også at undersøge den i lyset af artikel 49 TEUF (jf. i denne retning dom af 23.2.2016, Kommissionen mod Ungarn, C-179/14, EU:C:2016:108, præmis 118, og af 30.1.2018, X og Visser, C-360/15 og C-31/16, EU:C:2018:44, præmis 137).
- 55 Det skal derfor undersøges, om klagepunktet om tilsidesættelse af artikel 15, stk. 2, litra b) og c), og artikel 15, stk. 3, i direktiv 2006/123 kan tages til følge.
- 56 I denne henseende fremgår det af artikel 15, stk. 1, i direktiv 2006/123, at medlemsstaterne skal undersøge, om deres retssystem omfatter krav som de i stk. 2 i denne artikel 15 omhandlede, og påse, at disse krav er forenelige med betingelserne i stk. 3 i denne artikel 15.
- 57 De kumulative betingelser, der er opregnet i den nævnte artikel 15, stk. 3, vedrører for det første den ikke-diskriminerende karakter af de omhandlede krav, som hverken må være direkte eller indirekte diskriminerende på grundlag af nationalitet eller – for selskabers vedkommende – på grundlag af det vedtægtsmæssige hjemsteds beliggenhed, for det andet nødvendigheden af disse krav, dvs. at de skal være begrundet i et tvingende alment hensyn, og for det tredje betingelsen om proportionalitet, idet de nævnte krav skal sikre opfyldelsen af det tilsigtede mål og ikke må gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål, og dette mål må ikke kunne nås gennem andre, mindre indgribende foranstaltninger.
- 58 I det foreliggende tilfælde har de af Kommissionen fremsatte klagepunkter til formål at få fastslået, at de nationale bestemmelser, som denne institution har identificeret i stævningen, indfører krav af samme type som dem, der er omhandlet i artikel 15, stk. 2, litra b) og c), i direktiv 2006/123, og at disse nationale bestemmelser, idet nævnte krav ikke opfylder de betingelser, der er fastsat i stk. 3 i denne artikel 15, er i strid med nævnte artikels stk. 1-3.
- 59 Det skal således i første række undersøges, om de krav, der følger af artikel 5 i lov nr. 3898/2010, således som Kommissionen har gjort gældende, er omfattet af nævnte direktivs artikel 15, stk. 2, litra b) og c).
- 60 I denne henseende bemærkes, at artikel 15, stk. 2, litra b), i direktiv 2006/123, læst i lyset af 73. betragtning, tager sigte på en kategori af krav, der pålægger tjenesteyderen at have en bestemt retlig form, som bl.a. omfatter kravet om at være en juridisk person eller en nonprofitorganisation.
- 61 Det må imidlertid fastslås, at kravet vedrørende mægleruddannelsesorganets retlige form i henhold til artikel 5 i lov nr. 3898/2010, hvorefter mægleruddannelsesorganer skal have form af selskaber, hvis virksomhed drives uden vinding for øje, udtrykkeligt er omfattet af artikel 15, stk. 2, litra b), i direktiv 2006/123 (jf. i denne retning dom af 23.2.2016, Kommissionen mod Ungarn, C-179/14, EU:C:2016:108, præmis 61 og 62).
- 62 Det bemærkes endvidere, at artikel 15, stk. 2, litra c), i direktiv 2006/123, læst i lyset af 73. betragtning, tager sigte på en anden kategori af krav, der vedrører besiddelsen af et selskabs kapital.
- 63 Kravet vedrørende uddannelsesorganets sammensætning, hvorefter mægleruddannelsesorganer skal være dannet i fællesskab af mindst en advokatsammenslutning og mindst et erhvervskammer i Grækenland, i henhold til artikel 5 i lov nr. 3898/2010 er imidlertid omfattet af artikel 15, stk. 2, litra c), i direktiv 2006/123.
- 64 I anden række skal det undersøges, om de omhandlede nationale regler henhører under artikel 15, stk. 3, i direktiv 2006/123.

- 65 I denne henseende er de krav, der er omhandlet i artikel 15, stk. 2, i direktiv 2006/123, for det første i henhold til denne artikels stk. 3, litra a), ikke uforenelige med bestemmelserne i dette direktiv på betingelse af, at de bl.a. ikke direkte eller indirekte er diskriminerende på grundlag af nationalitet eller, hvad selskaber angår, det vedtægtsmæssige hjemsteds beliggenhed.
- 66 I det foreliggende tilfælde fremgår det af artikel 5 i lov nr. 3898/2010, at kravene vedrørende retlig form, kapitalbesiddelse og mægleruddannelsesorganets sammensætning finder anvendelse på såvel uddannelsesorganer med hjemsted i Grækenland som uddannelsesorganer med hjemsted i andre medlemsstater. Disse krav er derfor ikke af diskriminerende karakter som omhandlet i dette direktivs artikel 15, stk. 3, litra a).
- 67 For det andet og med hensyn til nødvendigheden af de omhandlede nationale regler fremgår det af Den Helleniske Republiks argumentation, der kom til udtryk i retsmødet for Domstolen, at selv om den ikke har fremført nogen begrundelser specifikt for artikel 5 i lov nr. 3898/2010, er denne lovgivning egnet til i overensstemmelse med artikel 15, stk. 3, litra b), i direktiv 2006/123 at sikre et højt kvalitetsniveau for mægleruddannelsesydelser og til at lette etablering af uddannelsesorganer i randområder.
- 68 Selv om sådanne hensyn kan udgøre tvingende almene hensyn, har Den Helleniske Republik ikke desto mindre ikke fremført nogen argumentation, der kan godtgøre, at reglerne vedrørende et uddannelsesselskabs retlige form og kapitalbesiddelsen i dette selskab udgør nødvendige foranstaltninger med henblik på at nå sådanne mål.
- 69 Eftersom de tre betingelser, der er fastsat i artikel 15, stk. 3, i direktiv 2006/123, er kumulative, må det fastslås, at de omhandlede nationale regler ikke opfylder den anden af disse betingelser, og at det ikke er nødvendigt at undersøge det tredje krav, som er omhandlet i denne artikels stk. 3.
- 70 Det fremgår af samtlige foregående betragtninger, at Den Helleniske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 15, stk. 2, litra b) og c), og artikel 15, stk. 3, i direktiv 2006/123, idet den har begrænset den retlige form af organer, der udbyder mægleruddannelser, til selskaber, hvis virksomhed drives uden vinding for øje, som skal være dannet i fællesskab af mindst en advokatsammenslutning og mindst et erhvervskammer i Grækenland.

Klagepunktet vedrørende artikel 13 og 14 og artikel 50, stk. 1, i direktiv 2005/36 samt bilag VII hertil

– Parternes argumenter

- 71 Kommissionen er af den opfattelse, at bestemmelserne i lov nr. 3898/2010 og ministeriel bekendtgørelse nr. 109088, som ændret, tilsidesætter artikel 13 og 14 og artikel 50, stk. 1, i direktiv 2005/36 samt bilag VII hertil. Disse bestemmelser tilsidesætter ligeledes princippet om forbud mod forskelsbehandling.
- 72 Denne institution har indledningsvis, med henvisning til definitionen af »lovreguleret erhverv« i artikel 3, stk. 1, litra a), i direktiv 2005/36, gjort gældende, at dette direktiv hverken kræver et bestemt studiebevis for adgang til mæglererhvervet eller begrænser sin anvendelse til »udøvelse« af et lovreguleret erhverv. Ifølge denne institution kan bestemmelserne i den nationale lovgivning, selv om medlemsstaterne, når der ikke er indført harmoniserede regler, fortsat har kompetence til at regulere dette erhverv og betingelserne for adgang hertil, ikke desto mindre ikke udgøre en ubegrundet hindring for udøvelsen af de grundlæggende frihedsrettigheder, som er sikret ved traktaterne.
- 73 Eftersom adgangen til erhvervet som mægler i Grækenland er betinget af såvel en specifik uddannelse som en godkendelse, der meddeles en ansøger, der har bestået den pågældende eksamen, er det Kommissionens opfattelse, at mæglererhvervet henhører under anvendelsesområdet for direktiv 2005/36.

- 74 Kommissionen mener, at Den Helleniske Republiks unkladelse af at udpege de kompetente myndigheder og organer, der er bemyndiget til at udstede og modtage uddannelsesbeviser og andre dokumenter eller oplysninger i overensstemmelse med dette direktivs artikel 56, stk. 3, ikke kan påberåbes for at begrunde den manglende overholdelse af det nævnte direktivs øvrige bestemmelser.
- 75 Hvad for det første angår indholdet af det certifikat fra uddannelsesorganet, som en vandrende mægler skal fremlægge for at opnå godkendelse til at udøve dette erhverv i Grækenland, bemærker Kommissionen, at det fremgår af ministeriel bekendtgørelse nr. 109088, som ændret, at en ansøgning om anerkendelse i Grækenland af en udenlandsk mæglers studiebevis skal være ledsaget af bl.a. et certifikat fra uddannelsesorganet, som attesterer undervisningsmetoden, deltagerantallet, antallet af undervisere og deres kvalifikationer samt proceduren for eksamination og evaluering af kandidaterne og de bestemmelser, der sikrer dens integritet. Sådanne betingelser går ud over, hvad der er nødvendigt for at vurdere niveauet af de faglige kundskaber og erhvervsmæssige kvalifikationer, som indehaveren forudsættes at være i besiddelse af. Følgelig er de ovennævnte betingelser i strid med artikel 13 og 14 og artikel 50, stk. 1, i direktiv 2005/36 samt bilag VII hertil.
- 76 I denne henseende har Kommissionen gjort gældende, at det fremgår af artikel 13 i direktiv 2005/36, at værtsmedlemsstatens kompetente myndighed skal give ansøgeren mulighed for at få adgang til dette erhverv, hvis han er i besiddelse af et kursus- eller uddannelsesbevis, som i en anden medlemsstat er foreskrevet som betingelse for at få adgang til eller for at udøve det samme erhverv. Selv om sådanne beviser skal være udstedt af en kompetent myndighed i en medlemsstat og attestere et vist erhvervsmæssigt kvalifikationsniveau, kræver direktiv 2005/36 ifølge Kommissionen imidlertid ikke, at eksamensbeviser, der er udstedt i andre medlemsstater, attesterer en undervisning og en uddannelse, der svarer til eller er sammenlignelige med dem, der kræves i værtsmedlemsstaten.
- 77 Ifølge Kommissionen bestemmer artikel 14 i direktiv 2005/36, at de kompetente myndigheder i værtsmedlemsstaten kun kan anmode ansøgeren om at fremlægge dokumentation for den pågældendes uddannelse i det omfang, det er nødvendigt med henblik på at forstå eventuelle væsentlige forskelle i forhold til den nationale uddannelse, som kræves i Den Helleniske Republiks lovgivning. Ifølge denne institution gør de betingelser, som er opstillet i den nationale lovgivning, det imidlertid ikke muligt at undersøge, om den uddannelse, som den pågældende har fået, omfatter fag eller discipliner, der er væsentligt forskellige fra dem, der er omfattet af det uddannelsesbevis, som er foreskrevet på græsk område.
- 78 Det fremgår i øvrigt af artikel 50, stk. 1, i direktiv 2005/36, at de kompetente myndigheder i værtsmedlemsstaten under anerkendelsesproceduren kan kræve de i dette direktivs bilag VII anførte dokumenter og certifikater, såsom kopier af kvalifikationsbeviser eller studiebeviser, som giver adgang til det pågældende erhverv.
- 79 Kommissionen har imidlertid anført, at det fremgår af punkt 1, litra b), andet afsnit, i nævnte bilag VII, at de kompetente myndigheder i værtsmedlemsstaten kun kan anmode ansøgeren om at fremlægge dokumentation for den pågældendes uddannelse i det omfang, det er nødvendigt med henblik på at forstå eventuelle væsentlige forskelle i forhold til den krævede nationale uddannelse. Følgelig er de betingelser, som er fastsat i den græske lovgivning, ifølge denne institution i strid med såvel artikel 14, stk. 1, som artikel 50, stk. 1, i dette direktiv som bilag VII hertil.
- 80 Hvad i anden række angår de udligningsforanstaltninger, som Den Helleniske Republik har fastsat, har Kommissionen henvist til, at stk. 5 i den eneste artikel i kapitel A i ministeriel bekendtgørelse nr. 109088, som ændret, bestemmer, at kommissionen for godkendelse af mæglere efter eget skøn kan anmode den berørte person om at aflægge en supplerende eksamen, navnlig såfremt dennes uddannelse er blevet udbudt i Grækenland af et organ af udenlandsk oprindelse.

- 81 Selv om Kommissionen medgiver, at direktiv 2005/36 ikke kræver, at kriterierne for sådanne eksamener angives, bemærker den imidlertid, at eksamensproceduren i mangel af nationale regler, der regulerer denne, kan vise sig at være vilkårlig eller endog diskriminerende. Følgelig er det Kommissionens opfattelse, at en eksamensprocedure uden forudgående vurdering af væsentlige forskelle i forhold til den krævede nationale uddannelse er i strid med kravene i artikel 14 i direktiv 2005/36.
- 82 Desuden har Kommissionen gjort gældende, at en af betingelserne for anerkendelse af ligestillingen af beviset i den nationale lovgivning er betingelsen om godtgørelse af erfaring fra deltagelse i mindst tre mæglingsprocedurer som mægler, mæglerassistent eller rådgiver for en af parterne. En sådan betingelse kræves imidlertid ikke opfyldt af mæglere, der er uddannet i Grækenland. Ifølge Kommissionen er denne betingelse diskriminerende og i strid med artikel 13 i direktiv 2005/36.
- 83 Hvad angår den græske administrations praksis med ikke at anvende den førnævnte betingelse, hvis det på grundlag af den fremlagte dokumentation kan godtgøres, at den pågældende har efter- og videreuddannet sig inden for og systematisk har praktiseret mægling, har Kommissionen anført, at den nationale lovgivnings uforenelighed med de EU-retlige bestemmelser kun definitivt kan udelukkes gennem bestemmelser af bindende karakter med samme retlige værdi som de bestemmelser, der skal ændres, hvorfor en administrativ praksis ikke er tilstrækkelig til at kunne anses for at udgøre en gyldig opfyldelse af forpligtelserne i henhold til EUF-traktaten. Under alle omstændigheder gør denne institution gældende, at muligheden for at undlade at anvende kriteriet vedrørende erfaring ifølge den græske lovgivning kun angår berørte personer, der har opnået et bevis for godkendelse som mægler senest den 31. december 2012.
- 84 Den Helleniske Republik har påpeget, at ministeriel bekendtgørelse nr. 109088, som ændret, blev ophævet med ikrafttrædelsen af lov nr. 4512/2018, og er derfor af den opfattelse, at det foreliggende klagepunkt ikke længere er relevant.

– *Domstolens bemærkninger*

- 85 Indledningsvis bemærkes med hensyn til afgrænsningen af anvendelsesområdet for direktiv 2005/36 i lyset af direktiv 2008/52, i lighed med det af generaladvokaten anførte i punkt 46 i forslaget til afgørelse, at det sidstnævnte direktiv i det foreliggende tilfælde ikke kan have indflydelse på, om direktiv 2005/36 finder anvendelse. Selv om direktiv 2008/52 vedrører visse aspekter af mægling på det civil- og handelsretlige område, indfører det nemlig ikke desto mindre ikke en harmonisering af betingelserne for adgang til erhvervet som mægler.
- 86 Efter denne præcisering skal der for så vidt angår spørgsmålet, om mæglererhvervet udgør et »lovreguleret erhverv« som omhandlet i artikel 3, stk. 1, litra a), i direktiv 2005/36, henvises til, at begrebet »lovreguleret erhverv« omfatter en eller flere former for erhvervsmæssig virksomhed under ét, når der enten direkte eller indirekte ifølge love eller administrative bestemmelser kræves bestemte erhvervsmæssige kvalifikationer for adgang hertil eller udøvelse eller en form for udøvelse heraf (dom af 21.9.2017, Malta Dental Technologists Association og Reynaud, C-125/16, EU:C:2017:707, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).
- 87 Det følger således af artikel 3, stk. 1, litra b), c) og e), i direktiv 2005/36, at begrebet bestemte »erhvervsmæssige kvalifikationer« i dette direktivs artikel 3, stk. 1, litra a), omfatter kvalifikationer, der svarer til et uddannelsesbevis, med hvilket indehaveren specifikt er blevet forberedt til at udøve et bestemt erhverv (dom af 21.9.2017, Malta Dental Technologists Association og Reynaud, C-125/16, EU:C:2017:707, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).

- 88 Det må fastslås, som anført af generaladvokaten i punkt 43 i forslaget til afgørelse, at erhvervet som mægler, således som det er reguleret i Grækenland, opfylder de kriterier, der er nævnt i denne doms præmis 86 og 87, for så vidt som adgangen hertil er betinget af, at den pågældende har fulgt en passende uddannelse med henblik på at opnå en erhvervsmæssig kvalifikation og et bevis, der specifikt giver adgang til at udøve dette erhverv, i medfør af bl.a. artikel 6, stk. 1 og 3, i lov nr. 3898/2010.
- 89 Hvad angår foreneligheden af den omhandlede lovgivning med bestemmelserne i direktiv 2005/36 bemærkes, at anerkendelsen af mægleres uddannelsesbeviser er reguleret i dette direktivs artikel 10-14.
- 90 I medfør af nævnte direktivs artikel 13, stk. 1, skal værtsmedlemsstatens kompetente myndighed give ansøgere mulighed for at få adgang til et lovreguleret erhverv og at udøve det på samme vilkår som dem, der gælder for landets egne statsborgere, hvis de er i besiddelse af et kursus- eller uddannelsesbevis, jf. samme direktivs artikel 11, som er udstedt med henblik herpå af en anden medlemsstats kompetente myndighed.
- 91 Artikel 14 i direktiv 2005/36 bestemmer ganske vist, at dettes artikel 13 ikke er til hinder for, at værtsmedlemsstaten af personer, der ønsker at opnå adgang til et lovreguleret erhverv og til at udøve det, kræver, at de gennemfører »udligningsforanstaltninger« i form af en prøvetid eller en egnethedsprøve, men ikke desto mindre begrænser denne samme artikel 14, som anført af generaladvokaten i punkt 56 i forslaget til afgørelse, denne mulighed til situationer, der er opregnet i dennes stk. 1.
- 92 Det fremgår for det første af artikel 14, stk. 1, litra a), i direktiv 2005/36, at medlemsstaterne kan pålægge udligningsforanstaltninger, såfremt den uddannelse, ansøgeren har fået, omfatter fag eller discipliner, der er væsentligt forskellige fra dem, der er omfattet af det uddannelsesbevis, som er foreskrevet i værtsmedlemsstaten. I medfør af samme artikels stk. 4 skal begrebet »fag eller discipliner, der er væsentligt forskellige« dernæst forstås som fag eller discipliner, hvor det er afgørende for udøvelsen af erhvervet at have erhvervet færdigheder og kompetencer, og med hensyn til hvilke den uddannelse, migranten har fået, udviser væsentlige forskelle i indhold i forhold til den uddannelse, der kræves i værtsmedlemsstaten. Endelig gør stk. 5 i nævnte artikel 14 muligheden for at kræve udligningsforanstaltninger betinget af overholdelse af proportionalitetsprincippet.
- 93 Desuden fremgår det af artikel 50, stk. 1, i direktiv 2005/36, at værtsmedlemsstatens kompetente myndighed kan kræve de i bilag VII til denne retsakt anførte dokumenter og certifikater. Ifølge dette bilags punkt 1, litra b) og c), kan der anmodes om fremlæggelse af den attestation, som er nævnt heri, på de betingelser, der er fastsat i sidstnævnte bestemmelser.
- 94 Det er i lyset af disse betragtninger, at foreneligheden af den græske lovgivning med direktiv 2005/36 skal undersøges.
- 95 Hvad i første række angår proceduren for anerkendelse af akademiske kvalifikationer, som er undergivet betingelser i form af yderligere krav vedrørende indholdet af det certifikat fra uddannelsesorganet, som en vandrende mægler skal fremlægge for at opnå godkendelse til at udøve dette erhverv i Grækenland, fremgår det af stk. 2, litra c), i den eneste artikel i kapitel A i ministeriel bekendtgørelse nr. 109088, som ændret, at den græske lovgivning kræver, at det certifikat fra uddannelsesorganet, som rettes til godkendelseskommissionen, indeholder en række oplysninger, hvoriblandt indgår oplysninger om uddannelsesstedet såvel som om proceduren for eksamination og evaluering af kandidaterne og de bestemmelser, der sikrer dens integritet.

- 96 Det skal imidlertid fastslås, at de betingelser, der er opstillet i den græske lovgivning, dels ikke findes i direktiv 2005/36, dels, som anført af generaladvokaten i punkt 60 i forslaget til afgørelse, ikke er egnede med henblik på, under overholdelse af proportionalitetsprincippet, at vurdere indholdet af den uddannelse, som de ansøgerne har fulgt, i strid med de krav, der følger af dette direktivs artikel 14, artikel 50, stk. 1, og bilag VII, punkt 1.
- 97 Hvad i anden række angår de udligningsforanstaltninger, som Den Helleniske Republik kræver af ansøgere om en godkendelse som mægler, der er i besiddelse af godkendelsesbeviser opnået i udlandet eller udstedt af et anerkendt udenlandsk uddannelsesorgan efter gennemførelsen af en uddannelse, der er udbudt i Grækenland, bemærkes, at det fremgår af artikel 14, stk. 1, litra a), i direktiv 2005/36, at pålæggelse af udligningsforanstaltninger forudsætter en undersøgelse, hvorved værtsmedlemsstatens kompetente myndighed tilsigter at afgøre, om der foreligger væsentlige forskelle mellem den uddannelse, som ansøgeren har fået, og den nationale uddannelse.
- 98 I det foreliggende tilfælde fremgår det af stk. 5 i den eneste artikel i kapitel A i ministeriel bekendtgørelse nr. 109088, som ændret, at kommissionen for godkendelse af mæglere, når det drejer sig om anerkendelse af ligestillingen af et godkendelsesbevis, der er opnået i udlandet eller udstedt af et udenlandsk uddannelsesorgan efter gennemførelsen af en uddannelse, der er udbudt i Grækenland, kan anerkende denne ligestilling, hvis ansøgeren kan godtgøre en erfaring fra deltagelse i mindst tre mæglingsprocedurer som mægler, mæglerassistent eller rådgiver for en af parterne. Endvidere kan denne kommission efter eget skøn pålægge ansøgeren at aflægge en supplerende eksamen, navnlig såfremt uddannelsen er blevet udbudt i Grækenland.
- 99 I denne henseende skal det fastslås, at sådanne betingelser, som anført af generaladvokaten i punkt 63 i forslaget til afgørelse, ikke stemmer overens med de i direktiv 2005/36 fastsatte typer af kriterier, og at de overskrider grænserne for det skøn, som dette direktiv overlader de kompetente myndigheder i medlemsstaterne på dette område.
- 100 For så vidt som den omhandlede nationale lovgivning ikke fastsætter nogen forudgående vurdering med henblik på at fastslå, at ansøgeren har fået en uddannelse, der omfatter fag eller discipliner, der er væsentligt forskellige fra dem, der er omfattet af det uddannelsesbevis, som er foreskrevet i værtsmedlemsstaten, og idet en sådan forudgående vurdering i medfør af artikel 14 i direktiv 2005/36 er nødvendig for, at en godkendelseskommission kan kræve udligningsforanstaltninger, kan det således ikke hævdes, at denne nationale lovgivning er i overensstemmelse med direktiv 2005/36.
- 101 Det skal endvidere fastslås, at stk. 5 i den eneste artikel i kapitel A i ministeriel bekendtgørelse nr. 109088, som ændret, også er i strid med de forpligtelser, som er fastsat i artikel 13, stk. 1, i direktiv 2005/36, for så vidt som det af personer, der ansøger om en godkendelse som mægler efter at have opnået et godkendelsesbevis fra et udenlandsk uddannelsesorgan, skal godtgøre en erfaring fra deltagelse i mindst tre mæglingsprocedurer, mens en sådan betingelse ikke finder anvendelse på personer, der har opnået et godkendelsesbevis fra et indenlandsk uddannelsesorgan.
- 102 Disse betragtninger kan ikke drages i tvivl med argumentet om, at administrativ praksis kan undlade at anvende en sådan betingelse, for så vidt som det står fast, at selv om en medlemsstats myndigheder i praksis ikke anvender en national bestemmelse, der er i strid med EU-retten, kræver hensynet til retssikkerhed ikke desto mindre, at denne bestemmelse ændres (jf. i denne retning dom af 5.7.2007, Kommissionen mod Belgien, C-522/04, EU:C:2007:405, præmis 70 og den deri nævnte retspraksis).
- 103 Det fremgår af det ovenfor anførte, at Den Helleniske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 13 og 14 og artikel 50, stk. 1, i direktiv 2005/36 samt bilag VII hertil, idet den har undergivet proceduren for anerkendelse af akademiske kvalifikationer betingelser i form af yderligere krav vedrørende indholdet af de krævede certifikater og udligningsforanstaltninger uden en forudgående vurdering af, om der foreligger væsentlige forskelle i forhold til den nationale uddannelse.

104 Det må følgelig fastslås, at:

- Den Helleniske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 15, stk. 2, litra b) og c), og artikel 15, stk. 3, i direktiv 2006/123, idet den har begrænset den retlige form af organer, der udbyder mægleruddannelser, til selskaber, hvis virksomhed drives uden vinding for øje, som skal være dannet i fællesskab af mindst en advokatsammenslutning og mindst et erhvervskammer i Grækenland, og at
- Den Helleniske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 13 og 14 og artikel 50, stk. 1, i direktiv 2005/36 samt bilag VII hertil, idet den har undergivet proceduren for anerkendelse af akademiske kvalifikationer betingelser i form af yderligere krav vedrørende de krævede certifikaters indhold og udligningsforanstaltninger uden en forudgående vurdering af, om der foreligger væsentlige forskelle i forhold til den nationale uddannelse, og har opretholdt bestemmelser, som fører til forskelsbehandling, der forpligter ansøgere om en godkendelse som mægler, der er i besiddelse af godkendelsesbeviser opnået i udlandet eller udstedt af et anerkendt udenlandsk uddannelsesorgan efter gennemførelsen af en uddannelse, der er udbudt i Grækenland, til at godtgøre en erfaring fra deltagelse i mindst tre mæglingsprocedurer.

Sagsomkostninger

105 I medfør af artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Helleniske Republik tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og Den Helleniske Republik har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Fjerde Afdeling):

1)

- **Den Helleniske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 15, stk. 2, litra b) og c), og artikel 15, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF af 12. december 2006 om tjenesteydelser i det indre marked, idet den har begrænset den retlige form af organer, der udbyder mægleruddannelser, til selskaber, hvis virksomhed drives uden vinding for øje, som skal være dannet i fællesskab af mindst en advokatsammenslutning og mindst et erhvervskammer i Grækenland.**
- **Den Helleniske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 13 og 14 og artikel 50, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/36/EF af 7. september 2005 om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/55/EU af 20. november 2013, samt bilag VII hertil, idet den har undergivet proceduren for anerkendelse af akademiske kvalifikationer betingelser i form af yderligere krav vedrørende de krævede certifikaters indhold og udligningsforanstaltninger uden en forudgående vurdering af, om der foreligger væsentlige forskelle i forhold til den nationale uddannelse, og har opretholdt bestemmelser, som fører til forskelsbehandling, der forpligter ansøgere om en godkendelse som mægler, der er i besiddelse af godkendelsesbeviser opnået i udlandet eller udstedt af et anerkendt udenlandsk uddannelsesorgan efter gennemførelsen af en uddannelse, der er udbudt i Grækenland, til at godtgøre en erfaring fra deltagelse i mindst tre mæglingsprocedurer.**

2) **Den Helleniske Republik betaler sagsomkostningerne.**

Underskrifter