



# Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 27 juni 2013\*

”Erkännande av examensbevis — Direktiv 2005/36/EG — Sjukgymnastyrket — Partiellt och begränsat erkännande av yrkeskvalifikationer — Artikel 49 FEUF”

I mål C-575/11,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Symvoulio tis Epikrateias (Grekland) genom beslut av den 10 november 2011, som inkom till domstolen den 16 november 2011, i målet

**Eleftherios-Themistoklis Nasiopoulos**

mot

**Ypourgos Ygeias kai Pronoias,**

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. Tizzano samt domarna M. Berger och A. Borg Barthet, E. Levits (referent) och J.-J. Kasel,

generaladvokat: P. Mengozzi,

justitiesekreterare: förste handläggaren L. Hewlett,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 7 februari 2013,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Eleftherios-Themistoklis Nasiopoulos, genom A. N. Dendrinou, dikigoros,
- Greklands regering, genom E. Skandalou, Z. Chatzipavlou och I. Bakopoulos, samtliga i egenskap av ombud,
- Tjeckiens regering, genom M. Smolek och D. Hadroušek, båda i egenskap av ombud,
- Tysklands regering, genom J. Möller, i egenskap av ombud,
- Frankrikes regering, genom G. de Bergues, N. Rouam och F. Gloaguen, samtliga i egenskap av ombud,

\* Rättegångsspråk: grekiska.

- Italiens regering, genom W. Ferrante, avvocato dello Stato,
- Österrikes regering, genom A. Posch, i egenskap av ombud,
- Polens regering, genom B. Majczyna och M. Szpunar, båda i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom H. Tserepa-Lacombe och H. Støvlbæk, båda i egenskap av ombud,

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

följande

### Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 49 FEUF.
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Eleftherios-Themistoklis Nasiopoulos och Ypourgos Ygeias kai Pronoias (minister för hälsovård och social välfärd). Målet rör en ansökan från Eleftherios-Themistoklis Nasiopoulos, som är grekisk medborgare, om att få utöva sjukgymnastyrket i Grekland med stöd av en i Tyskland erhållen yrkeskvalifikation.

### Tillämpliga bestämmelser

#### *Unionsrätt*

- 3 Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer (EUT L 255, s. 22) ersatte de olika system för erkännande som upphävdes från och med den 20 oktober 2007, bland annat 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) och rådets direktiv 92/51/EEG av den 18 juni 1992 om en andra generell ordning för erkännande av behörighetsgivande högre utbildning, en ordning som kompletterar den som föreskrivs i direktiv 89/48/EEG (EGT L 209, s. 25), utan att mekanismen i dem ändrades. Artikel 1 i direktiv 2005/36 har följande lydelse:

”I detta direktiv fastställs de regler enligt vilka en medlemsstat som kräver bestämda yrkeskvalifikationer för tillträde till eller utövande av ett reglerat yrke inom sitt territorium (nedan kallad ’mottagande medlemsstat’) [skall] för tillträde till och utövandet av detta yrke [...] erkänna sådana yrkeskvalifikationer som förvärvats i en eller flera andra medlemsstater (nedan kallad ’ursprungsmedlemsstat’) och som ger innehavaren av dessa kvalifikationer rätt att där utöva yrket.”

- 4 I artikel 4 i direktivet anges verkan av ett erkännande:

”1. Den mottagande medlemsstatens erkännande av yrkeskvalifikationerna skall ge förmånstagaren möjlighet att på samma villkor som medborgarna i denna medlemsstat utöva det yrke som personen i fråga är behörig för i ursprungsmedlemsstaten.

2. I detta direktiv skall det yrke som sökanden önskar utöva i den mottagande medlemsstaten vara detsamma som sökanden är behörig för i ursprungsmedlemsstaten, om det rör sig om jämförbara verksamheter.”

5 I artikel 11 i direktivet anges kvalifikationsnivåerna enligt följande:

” ...

- a) ett kompetensbevis som har utfärdats av en behörig myndighet i ursprungsmedlemsstaten vilken utsetts i enlighet med denna stats lagar och andra författningar på grundval av  
...
- b) ett bevis på avslutad gymnasieutbildning, omfattande  
...
- d) ett examensbevis över avslutad utbildning på postgymnasial nivå på minst tre år och högst fyra år, eller på deltid under motsvarande tid, vid universitet eller högskola eller annan utbildningsanstalt på motsvarande nivå samt den yrkesutbildning som eventuellt krävs utöver den postgymnasiala utbildningen.
- e) ett bevis över att innehavaren har avlagt examen från en postgymnasial utbildning på minst fyra år, eller på deltid under motsvarande tid, vid universitet eller högskola eller en annan likvärdig utbildningsanstalt, samt vid behov den yrkesutbildning som eventuellt krävs utöver den postgymnasiala utbildningen.”

6 I artikel 13.1 i direktivet anges villkoren för erkännande:

”När det i en mottagande medlemsstat krävs bestämda yrkeskvalifikationer för tillträdet till eller utövandet av ett reglerat yrke, skall den behöriga myndigheten i den medlemsstaten ge sökande tillträde till yrket och rätt att utöva det på samma villkor som gäller för landets egna medborgare, om sökandena innehar det kompetensbevis eller bevis på formella kvalifikationer som krävs av en annan medlemsstat för tillträdet till eller utövandet av yrket inom dess territorium.

Kompetensbevis eller bevis på formella kvalifikationer skall uppfylla följande krav:

- a) De skall ha utfärdats av en behörig myndighet i en medlemsstat, vilken utsetts i enlighet med denna stats lagar och andra författningar,
- b) De skall intyga att innehavarens yrkeskvalifikationer minst motsvarar den nivå som ligger omedelbart före den som den mottagande medlemsstaten kräver, i enlighet med artikel 11.”

7 Artikel 14 i direktivet avser kompensationsåtgärder:

”1. Trots bestämmelserna i artikel 13 får den mottagande medlemsstaten kräva att sökanden slutför en anpassningsperiod som inte överskrider tre år eller genomgår lämplighetsprov ...

...

4. För tillämpning av punkt 1 ... avses med ’utbildningsinnehåll som väsentligt avviker’, områden som är av största vikt för utövandet av yrket och som i invandrarens utbildning uppvisar väsentliga avvikelser när det gäller längd eller innehåll i förhållande till den utbildning som krävs i den mottagande medlemsstaten.

5. Punkt 1 skall tillämpas med hänsyn till proportionalitetsprincipen. Om den mottagande medlemsstaten ämnar kräva att sökanden slutför en anpassningsperiod eller genomgår lämplighetsprov, skall den mottagande medlemsstaten först kontrollera om de kunskaper som sökanden har tillägnat sig genom sin yrkesverksamhet, i en medlemsstat eller i tredjeland, är sådana att de helt eller delvis täcker den väsentliga avvikelse som avses i punkt 4.”

#### *Grekisk rätt*

- 8 Enligt presidentdekret 90/1995 med rubriken ”Yrkesmässiga rättigheter för innehavare av examensbevis från institutionen för sjukgymnastik vid fakulteten för yrken inom hälsovårds- och sociala välfärdssektorn” är sjukgymnastyrket reglerat, och för att få utöva sjukgymnastyrket krävs ett examensbevis från denna institution, som är på samma nivå som universitet och högskolor (högre utbildning), vilket utfärdas efter minst tre års studier.
- 9 För att en person som erhållit en yrkestitel i en annan medlemsstat ska ges tillträde till sjukgymnastyrket, ska den behöriga myndigheten säkerställa att detta bevis inte endast utgör ett kompetensbevis eller ett bevis på avslutad gymnasieutbildning i den mening som avses i artikel 11 i direktiv 2005/36, utan ett examensbevis.

#### **Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan**

- 10 Eleftherios-Themistoklis Nasiopoulos är grekisk medborgare och har ett bevis på avslutad utbildning vid grekiskt gymnasium. Efter att i Tyskland ha genomgått en utbildning till massör-hydroterapeut (Masseur und medizinischer Bademeister) under två och ett halvt år, vilken omfattade teoretisk utbildning och praktik, erhöll han en yrkestitel som gav honom rätt att utöva detta yrke. Utbildningen till massör-hydroterapeut är i Tyskland en yrkesutbildning på mellannivå (gymnasienivå).
- 11 Klaganden inkom, med stöd av sina i Tyskland tillägnade yrkeskvalifikationer, med en ansökan till hälsovårdsministeriet i Grekland om att få tillträde till sjukgymnastyrket. Sjukgymnastyrket är det yrke i Grekland som mest liknar yrket massör-hydroterapeut.
- 12 Denna begäran avslogs. Dels är yrket massör-hydroterapeut inte reglerat i Grekland, dels kunde sökanden inte tillåtas att utöva sjukgymnastyrket, eftersom han endast hade ett utbildningsbevis avseende två och ett halvt års utbildning, medan det i Grekland krävs ett examensbevis över behörighetsgivande högre utbildning som omfattar minst tre års studier, för att få utöva sjukgymnastyrket.
- 13 Eleftherios-Themistoklis Nasiopoulos överklagade beslutet vid Symvoulío tis Epikrateias och gjorde därvid gällande att beslutet fattats i strid med Europeiska unionens system för erkännande av yrkeskvalifikationer och utgjorde ett åsidosättande av klagandens etableringsrätt enligt artikel 49 FEUF.
- 14 Den hänskjutande domstolen anser att det finns rimliga tvivel kring den omständigheten att grekiska myndigheter inte gett klaganden tillträde – ens partiellt – till det reglerade sjukgymnastyrket i Grekland, så att han där kunde utöva den del av sjukgymnasters yrkesverksamhet (massör-hydroterapeuttjänster) som han lagligen kan utöva i Tyskland, särskilt mot bakgrund av domstolens praxis (dom av den 19 januari 2006 i mål C-330/03, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, REG 2006, s. I-801).

- 15 Mot denna bakgrund beslutade Symvoulio tis Epikrateias att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till domstolen:

”Ska avsikten att säkerställa tillhandahållandet av tjänster av hög kvalitet inom hälso- och sjukvård anses vara tillräcklig, med hänsyn till artikel 49 FEUF och med beaktande även av proportionalitetsprincipen, för att motivera en inskränkning av etableringsfriheten, vilken följer av systematiken i gällande bestämmelser i en viss medlemsstat (den mottagande medlemsstaten), enligt vilka

- a) viss yrkesverksamhet enbart får utövas av dem som har rätt att utöva det reglerade yrket som sjukgymnast i denna medlemsstat,
- b) möjligheten att bevilja ett partiellt tillträde till detta yrke är utesluten, och
- c) det följaktligen är helt omöjligt för en medborgare i den mottagande medlemsstaten – som i en annan medlemsstat (ursprungsmedlemsstaten) har erhållit ett utbildningsbevis, vilket ger vederbörande rätt att i sistnämnda medlemsstat utöva ett reglerat yrke som har samband med tillhandahållande av tjänster inom hälso- och sjukvård [ett utbildningsbevis som dock inte ger vederbörande rätt att utöva sjukgymnastyrket i den mottagande medlemsstaten, eftersom villkoren i [direktivet] inte är uppfyllda] – att i den mottagande medlemsstaten, ens genom partiellt tillträde till sjukgymnastyrket, utöva en del av den verksamhet som är hänförlig till nämnda yrke, det vill säga sådan verksamhet som den berörde har rätt att utöva i ursprungsmedlemsstaten?”

### Prövning av tolkningsfrågan

- 16 Den nationella domstolen har ställt tolkningsfrågan för att få klarhet i huruvida artikel 49 FEUF ska tolkas på så sätt att den utgör hinder för nationell lagstiftning som innebär att partiellt tillträde till sjukgymnastyrket, vilket är ett i den mottagande medlemsstaten reglerat yrke, inte kan ges en medborgare i den medlemsstaten som i en annan medlemsstat har erhållit en yrkestitel, såsom massör-hydroterapeut, som i den andra medlemsstaten ger rätt att utöva en del av den verksamhet som omfattas av sjukgymnastyrket.
- 17 Frågan ska prövas mot bakgrund av de principer som framkom i domen i det ovannämnda målet *Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos*, vilken avsåg partiellt erkännande av yrkeskvalifikationer.
- 18 Domstolen prövade i denna dom frågan huruvida artikel 49 FEUF utgjorde hinder för den behöriga myndigheten i den mottagande medlemsstaten att utesluta möjligheten till ett partiellt tillträde till ett reglerat yrke, det vill säga ett tillträde som begränsas till en eller flera delar av verksamheten inom detta yrke.
- 19 I detta avseende ska det erinras om att i enlighet med artikel 49 andra stycket FEUF ska etableringsfriheten utövas på de villkor som etableringslandets lagstiftning föreskriver för sina egna medborgare. Härav följer att i de fall rätten att få tillträde till eller att utöva en särskild verksamhet är reglerad i den mottagande medlemsstaten ska medborgare i andra medlemsstater som vill utöva denna verksamhet i princip uppfylla de villkor som följer av dessa bestämmelser (dom av den 30 november 1995 i mål C-55/94, *Gebhard*, REG 1995, s. I-4165, punkt 36).
- 20 Villkoren för tillträde till sjukgymnastyrket är för närvarande inte harmoniserade på unionsnivå. Detta innebär att medlemsstaterna är behöriga att fastställa dessa villkor och deras behörighet i detta avseende begränsas inte genom direktiv 2005/36. De är likväl skyldiga att iaktta de grundläggande

friheter som föreskrivs i fördraget när de utövar sin behörighet inom detta område (se dom av den 1 februari 2001 i mål C-108/96, *Mac Quen* m.fl., REG 2001, s. I-837, punkterna 24 och 25, samt domen i det ovannämnda målet *Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos*, punkterna 28 och 29).

- 21 Lagstiftning i den mottagande medlemsstaten som utesluter all form av partiellt tillträde till ett reglerat yrke och som följaktligen kan utgöra hinder för eller göra det mindre attraktivt att utöva etableringsfriheten kan således endast vara rättfärdigad om den motiveras av tvingande skäl av allmänintresse och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det mål som eftersträvas.
- 22 Vad gäller sådan lagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet, utgörs de tvingande skäl av allmänintresse som har åberopats av de regeringar som yttrat sig dels av konsumentskydd, dels av hälsoskydd.
- 23 Vad gäller konsumentskyddet skulle ett partiellt erkännande av yrkeskvalifikationer i princip visserligen kunna få till effekt att de reglerade yrkena inom en medlemsstat delas upp i olika verksamheter. Detta skulle för mottagarna av de tjänster som tillhandahålls av yrkesmän etablerade i medlemsstaten konkret innebära en risk att vilseledas beträffande omfattningen av de kvalifikationer som hör till sjukgymnastyrket.
- 24 Att utesluta tillträde till sjukgymnastyrket, även partiellt, går emellertid utöver vad som är nödvändigt för att uppnå konsumentskyddsmålet.
- 25 Som domstolen redan har slagit fast i domen i det ovannämnda målet *Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos* kan nämligen det legitima syftet att skydda konsumenter uppnås med mindre ingripande medel än att utesluta all form av tillträde till ett yrke – även partiell – bland annat genom en skyldighet att använda den ursprungliga yrkestiteln eller beviset på formella kvalifikationer på såväl det språk som det utfärdades på, och i dess ursprungliga form, som på den mottagande medlemsstatens officiella språk (se, analogt, domen i det ovannämnda målet *Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos*, punkt 38).
- 26 Vad gäller hälsoskydd har den tjeckiska regeringen anfört att vårdyrkena hör till ett särskilt känsligt område och den franska regeringen anser att dessa yrken är av ett särskilt slag och inte kan likställas med andra reglerade yrken. Denna uppfattning delas bland annat av den italienska regeringen som inte anser att vissa yrkesverksamheter kan avskiljas från helheten av de verksamheter som omfattas av vårdyrkena utan att detta påverkar skyddet för folkhälsan, nivån på tjänsterna och det förtroende som användarna har för motsvarande utbildningsbevis.
- 27 Bedömningen av nationella åtgärder till skydd för folkhälsan, vilken för övrigt anges i artikel 52 FEUF, föranleder visserligen en särskild vaksamhet. Att en medlemsstat har valt ett annat skyddssystem än det som har antagits i en annan medlemsstat påverkar, i likhet med vad den franska regeringen har påpekat, inte i sig bedömningen av om bestämmelserna på området är nödvändiga och proportionerliga (se, bland annat, domen i det ovannämnda målet *Mac Quen* m.fl., punkterna 33 och 34, av den 11 juli 2002 i mål C-294/00, *Gräbner*, REG 2002, s. 6515, punkterna 46 och 47, och av den 11 september 2008 i mål C-141/07, *kommissionen mot Tyskland* (REG 2008, s. I-6935), punkt 51.
- 28 Det ska emellertid för det första erinras om att sjukgymnastyrket, och därmed massöryrket i alla dess former, inte hör till de medicinska yrkena i egentlig mening utan till det paramedicinska området. Detta område består av en stor mängd verksamheter som till sin natur är olika och kan inte per definition undgå att omfattas av det system för ömsesidigt erkännande av reglerade yrken som inrättats i unionsrätten.



- 29 För det andra kan mottagaren av de tjänster som tillhandahålls av en massör-hydroterapeut i själva verket dra fördel av den särskilda vaksamhet som krävs i fråga om hälsoskydd. Såsom bland annat den grekiska regeringen påpekade vid förhandlingen utgör nämligen en massör-hydroterapeuts tjänster endast ett genomförande av en behandling som patienten ordinerats av en läkare och inte av massören. Det är till läkaren patienten vänder sig i första hand och det är denne som därefter uppger för massören vilken behandling som ska ges. Massör-hydroterapeuten väljs således inte direkt av patienten och denne utför inte behandlingen enligt patientens instruktioner, utan utses och utför behandlingen i nära förbindelse med en företrädare för läkaryrket, under omständigheter som kännetecknas av beroende och samarbete.
- 30 Av vad som ovan sagts framgår visserligen att det inte bara går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet med konsumentskydd att utesluta till och med ett partiellt tillträde till sjukgymnastyrket, utan ett sådant uteslutande går även utöver vad som är nödvändigt för hälsoskyddet. Följande två typfall ska emellertid särskiljas.
- 31 Det första typfallet gäller de fall där likhetsgraden mellan de två yrkena i ursprungsmedlemsstaten och den mottagande medlemsstaten är sådan att de kan kvalificeras som "jämförbara" och följaktligen "samma yrke" i den mening som avses i artikel 4.2 i direktiv 2005/36. I sådana fall kan de brister som finns i sökandens utbildning i förhållande till den utbildning som krävs i den mottagande medlemsstaten verkligen avhjälpas genom att sådana kompensande åtgärder som anges i artikel 14.1 i direktivet tillämpas, vilket på så sätt säkrar att sökanden integreras fullständigt i den mottagande medlemsstatens yrkessystem (se domen i det ovannämnda målet *Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos*, punkt 34). Under dessa omständigheter sker således inget åsidosättande av artikel 49 FEUF, när den mottagande medlemsstaten inte ger partiellt tillträde till ett yrke.
- 32 I det andra typfallet däremot, handlar det om fall som inte omfattas av direktiv 2005/36, på så sätt att skillnaderna mellan verksamhetsområdena är så stora att det egentligen vore nödvändigt för sökanden att genomgå en hel utbildning för att i en annan medlemsstat kunna utöva de verksamheter som denne är kvalificerad för. Detta är en faktor som, utifrån en objektiv synvinkel, skulle kunna få den berörde att avstå från att i den mottagande medlemsstaten utöva dessa verksamheter (se domen i det ovannämnda målet *Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos*, punkt 35). Under sådana omständigheter kan artikel 49 FEUF ha åsidosatts.
- 33 Domstolen har slagit fast att det ankommer på de behöriga myndigheterna, och i synnerhet de behöriga domstolarna, i den mottagande medlemsstaten att i varje enskilt fall bestämma hur mycket innehållet i den berördes utbildning skiljer sig från den som krävs i denna stat (se domen i det ovannämnda målet *Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos*, punkt 36).
- 34 Domstolen har även slagit fast att ett av de avgörande kriterierna är frågan – som de nationella myndigheterna inledningsvis bör ta ställning till – huruvida den yrkesverksamhet som den berörde önskar utöva i den mottagande medlemsstaten objektivt kan avskiljas från helheten av den verksamhet som omfattas av motsvarande yrke i denna stat. Ett indicium är härvidlag huruvida denna verksamhet kan utövas i oberoende och självständig form i den medlemsstat där den ifrågavarande yrkeskvalificeringen har erhållits. När så är fallet blir den avskräckande effekt som följer av att alla möjligheter till partiellt erkännande av yrkeskvalifikationen utesluts alltför betydande för att väga upp farhågorna om att tjänstemottagarnas rättigheter eventuellt åsidosätts (se domen i det ovannämnda målet *Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos*, punkterna 37 och 38).
- 35 Mot denna bakgrund ska tolkningsfrågan besvaras enligt följande. Artikel 49 FEUF ska tolkas på så sätt att den utgör hinder för nationell lagstiftning som innebär att partiellt tillträde till sjukgymnastyrket, ett i den mottagande medlemsstaten reglerat yrke, inte kan ges en medborgare i den medlemsstaten som i en annan medlemsstat har erhållit en yrkestitel, såsom massör-hydroterapeut, som i den andra medlemsstaten ger rätt att utöva en del av den verksamhet som omfattas av sjukgymnastyrket, när

skillnaderna mellan verksamhetsområdena är så stora att det i själva verket vore nödvändigt att genomgå en hel utbildning för att få tillträde till sjukgymnastyrket. Det ankommer på den nationella domstolen att avgöra om så är fallet.

### **Rättegångskostnader**

- <sup>36</sup> Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

**Artikel 49 FEUF ska tolkas på så sätt att den utgör hinder för nationell lagstiftning som innebär att partiellt tillträde till sjukgymnastyrket, ett i den mottagande medlemsstaten reglerat yrke, inte kan ges en medborgare i den medlemsstaten som i en annan medlemsstat har erhållit en yrkestitel, såsom massör-hydroterapeut, som i den andra medlemsstaten ger rätt att utöva en del av den verksamhet som omfattas av sjukgymnastyrket, när skillnaderna mellan verksamhetsområdena är så stora att det i själva verket vore nödvändigt att genomgå en hel utbildning för att få tillträde till sjukgymnastyrket. Det ankommer på den nationella domstolen att avgöra om så är fallet.**

Underskrifter