

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 8 maj 2008\*

I mål C-39/07,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 226 EG, som väckts den 1 februari 2007,

**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 L. Bay Larsen, P. Kūris, J.-C. Bonichot och C. Toader (referent),

generaladvokat: M. Poiares Maduro,  
justitiesekreterare: R. Grass,

efter det skriftliga förfarandet,

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

följande

**Dom**

- <sup>1</sup> 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 omfattat minst tre års studier (EGT L 19, 1989, s. 16; svensk specialutgåva, område 6, volym 2, s. 192), genom att inte vidta nödvändiga åtgärder för att följa direktivet vad beträffar yrket sjukhusapotekare.

## Tillämpliga bestämmelser

### *De gemenskapsrättsliga bestämmelserna*

Direktiven 85/432/EEG och 85/433/EEG

2 Rådet antog den 16 september 1985 direktiv 85/432/EEG om samordning av bestämmelserna i lagar och andra författningar om viss farmaceutisk verksamhet (EGT L 253, s. 34; svensk specialutgåva, område 16, volym 2, s. 111).

3 I artikel 1.1 i direktiv 85/432 föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna skall se till att innehavare av ett utbildnings-, examens- eller annat behörighetsbevis i farmaci som utfärdats av ett universitet eller motsvarande institution och som uppfyller villkoren i artikel 2 får rätt att åtminstone få tillträde till och utöva den verksamhet som nämns i punkt 2, förutsatt att ett eventuellt krav på kompletterande yrkeserfarenhet är uppfyllt.

...”

4 I artikel 3 i direktiv 85/432 föreskrivs följande:

”Senast tre år efter utgången av den tidsfrist som fastställts i artikel 5 skall kommissionen lägga fram lämpliga förslag för rådet om specialiteter inom farmaci, särskilt sjukhusfarmaci. Rådet skall granska dessa förslag inom ett år.”

- 5 Rådet antog den 16 september 1985 direktiv 85/433/EEG om ömsesidigt erkännande av utbildnings-, examens- och andra behörighetsbevis i farmaci inklusive åtgärder för att underlätta det faktiska utövandet av etableringsrätten när det gäller viss farmaceutisk verksamhet (EGT L 253, s. 37; svensk specialutgåva, område 16, volym 1, s. 82).
- 6 I artikel 2.1 i direktiv 85/433, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/19/EG av den 14 maj 2001 (EGT L 206, s. 1), föreskrivs följande:

”Varje medlemsstat skall erkänna de utbildnings-, examens- och andra behörighetsbevis [som avses i bilagan] som tilldelas medborgare i medlemsstaterna av övriga medlemsstater i enlighet med artikel 2 i direktiv 85/432 ... och som finns uppräknade i bilagan genom att ge dessa bevis, när det gäller rätten att påbörja och utöva sådan verksamhet som avses i artikel 1, samma innebörd inom sitt territorium som [de utbildnings-, examens- och andra behörighetsbevis som avses i bilagan] som medlemsstaten själv utfärdar.”

- 7 Det spanska examensbevis som anges i bilagan är ett examensbevis för apotekare (Título de licenciado en farmacia).

Direktiv 89/48

8 I artikel 1 i direktiv 89/48, i dess lydelse enligt direktiv 2001/19, 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.

...

c) Ett reglerat yrke: den reglerade yrkesverksamhet eller den samlade verksamhet som representerar detta yrke i en medlemsstat.

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

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

...”

9 I artikel 2 i direktiv 89/48 föreskrivs följande:

”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.

Detta direktiv skall inte gälla för yrken som omfattas av ett separat direktiv om fastställande av avtal om medlemsstaternas ömsesidiga erkännande av examensbevis.”

10 I artikel 4 i direktiv 89/48 föreskrivs följande:

”1. Trots bestämmelserna i artikel 3 [om rätten för medborgare från en annan medlemsstat att ges tillträde till reglerad yrkesverksamhet] får värdmedlemsstaten också kräva följande av den sökande:

...

- b) Han skall slutföra en anpassningstid som inte överstiger tre år eller genomgå ett lämplighetsprov

...”

*Den nationella lagstiftningen*

Lagstiftningen om specialistutbildning i farmaci

- 11 Lagstiftningen om specialisutbilning i farmaci utgörs av kungligt dekret 2708/1982 med bestämmelser om specialistutbildning och om erhållande av titeln specialistapotekare (Real Decreto 2708/1982, por el que se regulan los estudios de especializacion y la obtencion del titulo de farmaceutico especialista) av den 15 oktober 1982 (BOE nr 261, av den 30 oktober 1982, s. 29994).
- 12 Artikel 1 i det kungliga dekretet har följande lydelse:

”Med förbehåll för de rättigheter som tillkommer personer som har grundutbildningsbevis i farmaci är det endast de personer som har examensbevis som specialistapotekare [farmacéutico especialista] som har utfärdats av utbildnings- och vetenskapsministern som får använda titeln specialistapotekare, utföra arbete som specialist eller med titel av specialapotekare inneha offentlig eller privat tjänst.”



13 I artikel 2 i samma dekret föreskrivs följande:

”För att erhålla examensbevis som specialistapotekare ska följande villkor vara uppfyllda:

- a) kandidaten ska ha examensbevis över avslutad grundutbildning,
- b) kandidaten ska ha genomfört specialistutbildningen helt i enlighet med fastställda kurs- och programplaner.
- c) kandidaten ska ha uppnått godkänt resultat på samtliga prov.”

14 I artikel 3 i kungligt dekret 2708/1982 föreskrivs följande:

”I farmaci finns följande specialområden:

Grupp 1 – Specialisering som i princip kräver medicinsk utbildning:

...

— Sjukhusfarmaci

...”

Lagstiftningen var med direktiven 85/432, 85/433 och 89/48 införlivades

15 Direktiven 85/432 och 85/433 införlivades med nationell rätt genom kungligt dekret 1667/1989 av den 22 december 1989 (BOE nr 4, av den 4 januari 1990, s. 217).

16 I artikel 1 i detta kungliga dekret föreskrivs följande:

”Examensbevis, utbildningsbevis och andra behörighetsbevis som framgår av bilaga I till detta kungliga dekret och som har utfärdats till medborgare i Europeiska ekonomiska gemenskapen och som uppfyller kriterierna i bilaga II jämställs i Spanien med farm. kand-examen vad beträffar rätten att ges tillträde till apotekaryrket.”

17 Det spanska examensbevis som anges i bilaga I till detta kungliga dekret är detsamma som det examensbevis som anges i bilagan till direktiv 85/433.

18 Direktiv 89/48 införlivades med spansk rätt genom kungligt dekret 1665/1991 av den 25 oktober 1991 (BOE nr 280 av den 22 november 1991, s. 37916).

19 I artikel 2.1 i detta kungliga dekret föreskrivs följande:

”Bestämmelserna i detta kungliga dekret ska tillämpas på medborgare i Europeiska unionens medlemsstater som har ett examensbevis utfärdat i en annan medlemsstat i unionen och som vill utöva reglerad yrkesverksamhet i Spanien såsom egenföretagare eller som anställd och som förutsätter en högre utbildning om minst tre år.”

20 I artikel 3 a i samma kungliga dekret föreskrivs att med ”reglerad yrkesverksamhet” ska förstås alla yrken som anges i bilaga I till dekretet. Yrket sjukhusapotekare nämns inte i bilagan.

### **Det administrativa förfarandet**

21 Kommissionen skickade den 19 december 2005 en formell underrättelse till Konungariket Spanien och förklarade att den ansåg att Konungariket Spanien inte hade vidtagit nödvändiga åtgärder för att införliva direktiv 89/48 vad beträffar yrket specialistapotekare.

22 Konungariket Spanien gjorde i sitt svar av den 17 mars 2006 gällande att direktiv 89/48 inte var tillämpligt på yrket sjukhusapotekare, eftersom detta är en specialisering av

apotekaryrket som regleras särskilt i direktiven 85/432 och 85/433, vilka införlivats med spansk rätt genom kungligt dekret 1667/1989.

- 23 Kommissionen ansåg emellertid att svaret var otillfredsställande och sände i skrivelse av den 4 juli 2006 ett motiverat yttrande till Konungariket Spanien. Konungariket Spanien besvarade det motiverade yttrandet i skrivelse av den 12 januari 2007, vilket var efter det att den tidsfrist som kommissionen angett i det motiverade yttrandet hade löpt ut. Konungariket Spanien upprepade invändningen att direktiv 89/48 inte var tillämpligt på specialistutbildningar i farmaci.
- 24 Eftersom kommissionen inte övertygats av dessa invändningar, väckte den förevarande talan.

## **Prövning av talan**

### *Parternas argument*

- 25 Kommissionen har påpekat att i den mån artikel 1 i kungligt dekret 2708/1982 utgör hinder för innehavaren av ett examensbevis som har utfärdats i en medlemsstat och som erkänts som jämförbart enligt bestämmelserna i artikel 2 i direktiv 85/433 att använda titeln specialistapotekare och därmed utöva yrket sjukhusapotekare, innebär detta att Spanien inte har införlivat direktivet vad beträffar detta yrke.

26 Kommissionen har först gjort gällande att behörighetsbeviset ska anses vara ett sådant "examensbevis" som avses i artikel 1 a i direktiv 89/48 om det har utställts av behörig myndighet och det är frågan om ett intyg över genomförd postgymnasial utbildning om minst tre år och det av examensbeviset framgår att innehavaren har de yrkesmässiga kvalifikationer som krävs för att utöva yrket sjukhusapotekare i Spanien. Kommissionen har vidare gjort gällande att det yrke som är förbehållet den som har ett examensbevis som specialistapotekare är ett lagreglerat yrke i den mening som avses i artikel 1 c i direktiv 89/48. Yrket består nämligen i att utöva reglerad verksamhet i den mening som avses i artikel 1 d i direktivet, eftersom det krävs ett examensbevis för att få utöva denna verksamhet.

27 Kommissionen har påpekat att inte något reglerat yrke utesluts från tillämpningsområdet för direktiv 89/48, förutom de yrken som omfattas av ett särskilt direktiv om ömsesidigt erkännande. Direktivet innehåller nämligen inte några bestämmelser som kan tolkas så att farmaceutiska yrken eller yrken inom hälso- och sjukvården generellt utesluts från dess tillämpningsområde. Den omständigheten att dessa yrken omfattas av en generell ordning om erkännande av examensbevis strider inte mot artikel 47.3 EG, i vilken bestämmelse den gradvisa avvecklingen av inskränkningarna i etableringsrätten förutsätter en samordning av villkoren för att få utöva dessa yrken. Direktivets syfte är inte att införa en ordning med automatiskt erkännande av examensbevis utan att införa en generell metod för att underlätta erkännande av examensbevis.

28 Direktiven 85/432 och 85/433 är dessutom inte tillämpliga vad beträffar yrket sjukhusapotekare, eftersom direktiven endast avser examensbevis som farm. kand.

Direktiv 85/432, i vilket villkoren för att utfärda examensbevis som farmaceut samordnas och på vilket examensbevis den ordning för erkännande som anges i direktiv 85/433 ska tillämpas, avser nämligen inte specialiteter inom farmaci och särskilt sjukhusfarmaci i den mening som avses i artikel 3 i direktivet. Examensbeviset som farm. kand är dessutom det enda examensbevis som anges i bilagan till direktiv 85/433 vad beträffar Konungariket Spanien.

29 Konungariket Spanien har hävdad att yrket sjukhusapotekare, i egenskap av specialisering av apotekaryrket, inte faller inom ramen för tillämpningsområdet för direktiv 89/48. Detta yrke kan endast regleras genom speciallagstiftning eftersom det införts ett uttryckligt undantag i artikel 47.3 EG som bland annat avser avveckling av inskränkningarna för att utöva farmaceutiska yrken. En sådan avveckling kan inte ske genom den generella ordning för erkännande av examensbevis som föreskrivs i direktivet.

30 Denna tolkning finner stöd i direktiven 85/432 och 85/433 som uppfyller villkoret att det ska antas särskilda bestämmelser om samordning av lagstiftningen om vissa former av farmaceutisk verksamhet för att underlätta ett ömsesidigt erkännande av examens- och utbildningsbevis i farmaci. Det enda villkor som uppställs i direktiv 89/48 för att erkänna examensbevis är att studierna ska ha en viss längd vilket emellertid inte är tillräckligt för att säkerställa specificeringskravet i artikel 47.3 EG. Härav följer att eftersom kommissionen inte har antagit särskilda bestämmelser på området i enlighet med artikel 3 i direktiv 85/432 kan kommissionen inte åberopa direktiv 89/48 för att hävda att den nationella lagstiftningen inte överensstämmer med den generella ordningen för ömsesidigt erkännande av examensbevis.

*Domstolens bedömning*

- 31 Båda parter i förfarandet har medgett att direktiven 85/432 och 85/433 inte är tillämpliga på examensbevis för specialistapotekare som ger tillträde till yrket sjukhusapotekare. De drar emellertid olika slutsatser av denna tolkning. Kommissionen anser att den omständigheten att det inte finns något särskilt direktiv innebär att detta examensbevis omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 89/48, medan Konungariket Spanien anser att eftersom det inte finns något sådant direktiv regleras erkännandet av detta utbildningsbevis varken av direktiv 89/48 eller någon annan rättsakt i sekundärrätten.
- 32 Det ska inledningsvis konstateras att tillämpningsområdet för direktiv 89/48 inte begränsas till ett visst område eller en viss form av examensbevis. Det följer nämligen av artikel 1 a i direktivet att det bland annat ska tillämpas avseende alla examensbevis som utfärdats efter en postgymnasial utbildning om minst tre år och som ger innehavaren av examensbeviset tillträde till ett reglerat yrke.
- 33 Det framgår dessutom av fast rättspraxis att ett yrke anses reglerat i den mening som avses i direktiv 89/48 när tillträdet till eller rätten att utöva den berörda yrkesverksamheten regleras i lag eller andra författningar, i vilka det etableras en ordning som innebär att yrkesverksamheten förbehålls personer som uppfyller vissa villkor och att personer som inte uppfyller villkoren förbjuds att utöva yrkesverksamheten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 februari 1996 i mål C-164/94, REG 1996, s. I-135, punkterna 18 och 19, och av den 9 september 2003 i mål C-285/01, Burbaud, REG 2003, s. I-8219, punkt 45).

- 34 Det framgår av den nationella lagstiftningen på området att specialistapotekarexamen är ett examensbevis som utfärdats efter högre studier och som ger tillträde till ett reglerat yrke, nämligen yrket sjukhusapotekare.
- 35 Även om Konungariket Spanien inte har bestritt att examensbeviset kan kvalificeras på detta sätt, anser Konungariket Spanien att eftersom direktiv 89/48 inte är tillämpligt på examensbevis som utfärdats för specialistapotekarutbildningar har medlemsstaten inte någon skyldighet att ge medborgare från andra medlemstater tillträde till yrket sjukhusapotekare.
- 36 En sådan tolkning av direktivet kan inte godtas.
- 37 Det är inledningsvis lämpligt att påpeka att rätten att få examensbevis erkända är ett uttryck för den grundläggande rätten till etablering som följer av artikel 43 andra stycket EG. Enligt fast rättspraxis följer det av denna bestämmelse i EG-fördraget att en medlemsstat, när den mottar en ansökan om rätt att utöva ett yrke till vilket tillträde enligt nationell rätt förutsätter att vederbörande har ett examensbevis eller yrkesmässiga kvalifikationer, ska beakta examensbevis, utbildningsbevis och andra behörighetshandlingar som vederbörande har förvärvat för att kunna utöva yrket i en annan medlemsstat. Medlemsstaten ska härvid jämföra den kompetens som dokumenteras i bevisen med de krav på kunskaper och kvalifikationer som ställs i de nationella bestämmelserna (se dom av den 7 maj 1991 i mål C-340/89, Vlassopoulou, REG 1991, s. I-2357, punkt 16, och av den 14 september 2000 i mål C-238/98, Hocsman, REG 2000, s. I-6623, punkt 23).



38 Det framgår av tredje skälet i direktivet att det genom direktiv 89/48 inrättas ett system för godkännande av sådana examensbevis som avses i direktivet. I direktivet fastställs ett allmänt system för erkännande av examensbevis som utfärdats efter högre utbildning som ger tillträde till ett reglerat yrke och således möjlighet att utöva en rättighet som stadfästs genom fördraget.

39 Såsom kommissionen har påpekat införs det inte ett system för automatiskt godkännande i direktiv 89/48. Även om det i direktivet ges en rätt att få tillträde till reglerade yrken möjliggörs det, i artikel 4 b i direktivet, för värdstaten att föreskriva att en sökande som är medborgare i andra medlemsstater ska slutföra en anpassningstid eller ett lämplighetsprov. Detta gäller bland annat om de ämnen som omfattas av den utbildning han fått väsentligt skiljer sig från dem som omfattas av de examensbevis som krävs i värdmedlemsstaten eller om det reglerade yrket i värdmedlemsstaten inbegriper en eller flera reglerade yrkesaktiviteter som inte ingår i det reglerade yrket i den sökandes ursprungsland eller det land han kommer från och skillnaden i yrkesverksamhet i de två berörda medlemsstaterna motsvarar en särskild utbildning som skiljer sig åt.

40 Konungariket Spanien har gjort gällande att det i artikel 47.3 EG under alla omständigheter utesluts att ett direktiv genom vilket det införs ett allmänt system för erkännande av examensbevis skulle kunna tillämpas på yrken i hälso- och sjukvården, eftersom det i artikel 47.3 EG uttryckligen görs undantag för läkaryrket, liknande yrken och farmaceutiska yrken, vilka inte får liberaliseras när det inte finns någon rättsakt i vilken det föreskrivs bestämmelser om ”en samordning av villkoren för att få utöva dessa yrken i de olika medlemsstaterna”.

- 41 Detta argument kan inte godtas. En sådan tolkning av artikel 47.3 EG medför nämligen inte endast att direktiv 89/48 inte kan tillämpas utan innebär mera allmänt att gemenskapsmedborgare utesluts från att få sina examensbevis beträffande specialiteter inom farmaci erkända, fastän denna rätt föreskrivs i artikel 43 andra stycket EG.
- 42 Syftet med artikel 47.3 EG är emellertid inte endast att begränsa omfattningen av rätten till erkännande av examensbevis utan även att förhindra att det etableras en ordning med automatiskt erkännande av examensbevis som ger tillträde till yrken inom hälso- och sjukvården så länge bestämmelserna om rätten att utöva dessa yrken inte har samordnats. Fördragsbestämmelsen avser en sådan ordning som ska ses i samband med en gradvis harmonisering av bestämmelserna om rätten att utöva dessa yrken.
- 43 Härav följer att erkännandet av examensbevis som ger tillträde till yrket sjukhusapotekare omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 89/48 och att medlemsstaterna ska föreskriva en ordning för att möjliggöra ett sådant erkännande enligt de villkor som föreskrivs i direktivet.
- 44 Mot bakgrund av vad som har anförts ovan följer att Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktiv 89/48 genom att inte vidta alla nödvändiga åtgärder för att införliva direktivet vad beträffar yrket sjukhusapotekare.

## Rättegångskostnader

<sup>45</sup> Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Konungariket Spanien ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Konungariket Spanien har tappat målet, ska kommissionens yrkande bifallas.

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, genom att inte vidta alla nödvändiga åtgärder för att följa direktivet vad beträffar yrket sjukhusapotekare.**
- 2) Konungariket Spanien ska ersätta rättegångskostnaderna.**

Underskrifter