FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT SIEGBERT ALBER

fremsat den 11 maj. 2000 *

I — Indledning

1. Denne traktatbrudssag vedrører en spansk ordnings forenelighed med direktiv 85/384/EØF. Selv om eksamensbeviser inden for arkitektområdet i almindelighed anerkendes i Spanien, kan arkitekter fra andre medlemsstater kun udøve den virksomhed, der udøves af deres spanske fagfæller, hvis de udøver den pågældende virksomhed i deres oprindelsesland. Såfremt dette ikke er tilfældet, skal de samarbejde med en fagfælle, der har tilladelse til at udøve denne virksomhed, og som er indehaver af et kvalifikationsbevis, der er anerkendt i henhold til de spanske bestemmelser. (Konkret vedrører sagen udarbejdelse af tegninger til brug for gennemførelsen af byggeprojekter og byggetilsyn, hvilken virksomhed i andre lande ikke altid, som det er tilfældet i Spanien, udøves af arkitekter, men af bygningsingeniører.) Kommissionen har gjort gældende, at den spanske ordning er i strid med arkitektdirektivets artikel 2 og 10. Den gensidige anerkendelse af overensstemmende kvalifikationsbeviser muliggør ifølge Kommissionen en ubegrænset erhvervsudøvelse.

II — Relevante bestemmelser

1) *Fællesskabsretten*

Rådets direktiv 85/384/EØF af 10. juni 1985 om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser inden for arkitekturområdet, herunder om foranstaltninger, som skal lette den faktiske udøvelse af retten til frie tjenesteydelser [1] (herefter »artikektdirektivet« — hvor ikke andet er anført, henvises der til artikler i dette direktiv)

a) Anvendelsesområdet for arkitektdirektivet

2. Artikel 1 bestemmer:

»1. Dette direktiv finder anvendelse på virksomhed inden for arkitekturområdet.

* — Originalsprog: tysk.

1 — EFT L 223, s. 15.

2. Ved virksomhed inden for arkitekturområdet forstås i dette direktiv virksomhed, der sædvanligvis udøves under stillingsbetegnelsen arkitekt.«

b) Anerkendelse af eksamensbeviser

3. Med hensyn til eksamensbeviser og andre kvalifikationsbeviser, »som giver adgang til virksomhed inden for arkitekturområdet under stillingsbetegnelsen arkitekt« (titlen på kapitel II), bestemmer artikel 2 følgende:

»Hver medlemsstat anerkender de eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser, der er erhvervet ved en uddannelse, som opfylder kravene i artikel 3 og 4, og som er udstedt til medlemsstaternes statsborgere af de øvrige medlemsstater, ved at tildele dem den samme virkning på sit område for så vidt angår adgang til den i artikel 1 nævnte virksomhed [2] og udøvelse af denne under stillingsbetegnelsen arkitekt på de i artikel 23, stk. 1, fastsatte betingelser som de eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser, den selv udsteder.«

4. Artikel 10, hvis ordlyd i det væsentligste næsten er enslydende med artikel 2, regulerer anerkendelsen af eksamensbeviser og kvalifikationsbeviser, der allerede var erhvervet »på tidspunktet for direktivets meddelelse [...], selv om disse ikke svarer til mindstekravene for de i kapitel II nævnte beviser«.

c) Arkitektuddannelse

5. Med hensyn til uddannelse af arkitekter anføres det i direktivets sjette betragtning:

»De uddannelser, som erhvervsudøvere inden for arkitekturområdet har gennemgået, er i øjeblikket yderst forskellige; der bør dog stiles mod en indbyrdes tilnærmelse af de uddannelser, der fører til udøvelse af denne virksomhed under stillingsbetegnelsen arkitekt.«

6. Det anføres videre i 19. betragtning:

»Ved dette direktiv indføres gensidig anerkendelse af eksamensbeviser [...], uden at de nationale uddannelsesbestemmelser dermed samordnes [...]«

2 — Det følger af artikel 1, stk. 2, at der henvises til »[...] virksomhed [...], der sædvanligvis udøves under stillingsbetegnelsen arkitekt«.

7. Derfor indeholder artikel 3 og 4, der citeres nedenfor, ikke en endelig harmonisering af uddannelsen, men kun kvalitative og kvantitative kriterier for uddannelsen, dvs. overensstemmende kriterier.

»*Artikel 3*

Uddannelse, som fører til erhvervelse af eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser som anført i artikel 2, skal gives i form af undervisning på universitetsniveau, som hovedsagelig vedrører arkitektur. Denne undervisning skal i lige grad tage hensyn til de teoretiske og praktiske sider ved arkitekturdannelsen og sikre erhvervelse af:

[...]

8. forståelse af strukturelle, bygnings- og ingeniørmæssige problemer i forbindelse med bygningskonstruktion

9. passende viden om fysiske problemer og teknologi samt om bygningers funktion med henblik på at tilvejebringe behagelige forhold indendørs og beskyttelse mod de ydre klimatiske forhold

[...]«

8. Den uddannelse, der er relevant i sagen (navnlig inden for området for udarbejdelse af tegninger til brug for gennemførelsen af byggeprojekter og byggetilsyn), er ikke direkte anført blandt de 11 punkter, der er nævnt i denne artikel.

9. Artikel 4 indeholder regler for uddannelsens samlede varighed. Det kræves også, at der skal aflægges eksamen på universitetsniveau.

10. Fortegnelsen over de eksamensbeviser, certifikater og andre beviser for uddannelse, som opfylder kriterierne i artikel 3 og 4, offentliggøres i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* (artikel 7). I tilfælde af tvivl i relation til spørgsmålet om, hvorvidt eksamensbeviserne opfylder de i artikel 3 og 4 opstillede kriterier, »forelægger Kommissionen sagen for Det Rådgivende Udvalg for Uddannelse inden for Arkitekturområdet« (artikel 8). Dette gælder også, når en medlemsstat eller Kommissionen nærer tvivl om, hvorvidt et eksamensbevis eller andet kvalifikationsbevis, der er optaget på en af de i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* offentliggjorte fortegnelser, fortsat opfylder kravene i artikel 3 og 4 (artikel 9). I dette tilfælde kan en medlemsstat også forelægge spørgsmålet for udvalget. Ifølge artikel 9, stk. 2, kan Kommissionen slette et eksamensbevis fra en af de i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*

offentliggjorte fortegnelser enten med den pågældende medlemsstats indforståelse eller efter en dom afsagt af Domstolen.

d) Benyttelse af uddannelsestitel

11. I tilfælde af risiko for forveksling med en titel, der forudsætter en supplerende uddannelse, bestemmer artikel 16, stk. 2, om anvendelse af uddannelsestitel:

»Såfremt uddannelsestitlen fra den medlemsstat, der er hjemland eller seneste opholdsland, i værtsmedlemsstaten kan forveksles med en titel, som i denne stat kræver en supplerende uddannelse, som vedkommende ikke har erhvervet, kan denne værtsmedlemsstat foreskrive, at vedkommende skal benytte sin uddannelsestitel fra den medlemsstat, der er hjemland eller seneste opholdsland, i en passende udformning, som værtsmedlemsstaten angiver.«

e) Virksomhed inden for arkitekturområdet

12. Som det er tilfældet med hensyn til uddannelse af arkitekter, er deres virksomhed ikke blevet harmoniseret eller defineret. Jeg henviser til direktivets niende og tiende betragtning, der lyder som følger:

»Omtalen i artikel 1, stk. 2, af »virksomhed inden for arkitekturområdet, der sædvanligvis udøves under stillingsbetegnelsen arkitekt«, som er berettiget ved de i visse medlemsstater eksisterende forhold, har udelukkende til formål at angive dette direktivs anvendelsesområde, uden at det derved tilsigtes at give en juridisk definition af virksomhed inden for arkitektursektoren.«

»I de fleste medlemsstater udøves virksomhed inden for arkitekturområdet retligt eller faktisk af personer med betegnelsen arkitekt, enten alene eller med tilføjelse af en anden betegnelse, uden at disse personer derfor har eneret på udøvelse af disse former for virksomhed, medmindre andet er bestemt i lovgivningen; de nævnte former for virksomhed eller visse af dem kan ligeledes udøves af andre fagligt uddannede, særlig ingeniører, der har fået en særlig uddannelse inden for byggeri eller bygningskunst.«

2) *National ret*

Real Decreto nr. 1081/1989 af 28. august 1989 (BOE nr. 214 af 7.9.1989, s. 28449) (herefter »dekretet«)

13. Dekretet gennemførte arkitektdirektivet i spansk ret. Med hensyn til formuleringen, dvs. forberedelse af byggeprojekter eller det fakultative tilsyn med byggeriet, bestemmer dekretets artikel 10, stk. 2, at indehavere af et eksamensbevis som arkitekt, der er udstedt af en anden medlemsstat og anerkendt i Spanien i overensstemmelse med dekretets bestemmelser (artikel 10, stk. 1), »ikke i Spanien [må] udøve anden virksomhed end den, de ville kunne udøve i deres oprindelsesland på grundlag af det af det pågældende land udstedte kvalifikationsbevis, medmindre de udøver virksomheden i samarbejde med en fagfælle, som må udøve denne virksomhed, og hvis kvalifikationsbevis også er anerkendt i henhold til spansk lovgivning«.

III — Den administrative procedure

14. Den 19. juli 1990 opfordrede Kommissionen Kongeriget Spanien til at fremkomme med bemærkninger til synspunktet om, at dekretets artikel 10, stk. 2, ikke er i overensstemmelse med arkitektdirektivets artikel 2 og 10. Ved skrivelse af 30. oktober 1990 bestred Kongeriget Spanien dette klagepunkt, dels på grundlag af EF-traktatens artikel 56 (efter ændring nu artikel 46 EF), dels under henvisning til de særlige forhold, der adskiller direktivet fra andre sektordirektiver om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, og som indebærer en fuldstændig harmonisering af mindstekravene til uddannelsen.

15. De spanske myndigheder meddelte i deres svar af 16. december 1992 på Kommissionens begrundede udtalelse af 21. april 1992, at de havde til hensigt at ophæve dekretets artikel 10, stk. 2, hvilket imidlertid ikke skete.

16. Derfor anlagde Kommissionen ved stævning af 19. november 1998 denne sag, der blev indleveret til Domstolens Justitskontor den 24. november 1998, med påstand om, at det fastslås, at:

1) Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 2 og 10 i Rådets direktiv 85/384/EØF om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser inden for arkitekturområdet, herunder om foranstaltninger, som skal lette den faktiske udøvelse af retten til etablering og fri udveksling af tjenesteydelser, idet det i artikel 10, stk. 2, i kongeligt dekret 1081/1989 af 28. august 1989 er fastsat, at indehavere af et eksamensbevis inden for arkitekturområdet, der er udstedt af

en anden medlemsstat, og som er anerkendt i henhold til direktivet, »ikke i Spanien må udøve anden virksomhed end den, de ville kunne udøve i deres oprindelsesland på grundlag af det af det pågældende land udstedte kvalifikationsbevis, medmindre de udøver virksomheden i samarbejde med en fagfælle, som må udøve denne virksomhed, og hvis kvalifikationsbevis også er anerkendt i henhold til spansk lovgivning«.

2) Kongeriget Spanien betaler sagens omkostninger.

17. Kongeriget Spanien har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

IV — Parternes argumenter

18. Kommissionen har gjort gældende, at dekretets artikel 10, stk. 2, tilsidesætter arkitektdirektivets artikel 2 og 10. Ifølge Kommissionen er værtsmedlemsstaten ikke berettiget til at skelne mellem de kvalifikationer, der er attesteret ved et eksamensbevis, og opstille supplerede betingelser for indehavere af udenlandske eksamensbeviser. Dette vil bringe den praktiske virkning af arkitektdirektivet i fare. Det i direktivets artikel 2 opstillede princip om forbud mod forskelsbehandling ville blive uvirksomt, hvis det uden begrundelse var muligt for en medlemsstat at begrænse virksomhedsområdet for de arkitekter, der har et udenlandsk eksamensbevis, i forhold til arkitekter, der har et spansk eksamensbevis.

19. Enhver indehaver af et eksamensbevis som arkitekt, der er erhvervet i en medlemsstat, har fulgt en teoretisk og praktisk uddannelse, der opfylder kravene i artikel 3 og 4. Kongeriget Spanien har i følge Kommissionen på intet tidspunkt gjort gældende, at de i andre medlemsstater udstedte eksamensbeviser attesterer en uddannelse, der ikke opfylder disse krav. Det er imidlertid kun dette argument, der kan begrunde afslaget på at anerkende et eksamensbevis og forpligtelsen til at samarbejde med en anden fagfælle.

20. Idet området for arkitekters virksomhed ikke er defineret i fællesskabsretten, har fællesskabslovgiver bevidst accepteret en situation, der gør det muligt for en arkitekt i værtsmedlemsstaten at udøve virksomhed, som han i oprindelsesstaten ikke er blevet uddannet i, eller som hans eksamensbevis ikke gav ham adgang til i denne stat. De forskelle, der består i forhold til virksomhedsområdet, kan altså ikke begrunde afvisning af den gensidige

anerkendelse af eksamensbeviser. Forskellene gør det kun muligt for værtsmedlemsstaten at regulere betingelserne for benyttelse af titlen i overensstemmelse med direktivets artikel 16, stk. 2.

21. Kommissionen har endvidere henvist til sin detaljerede undersøgelse og medlemsstaternes bemærkninger hertil samt til en komparativ undersøgelse fra 1997 om uddannelse af arkitekter, der blev udført af en adhoc-gruppe [3]. Disse to undersøgelser gør det ikke muligt at fastslå, at arkitekters virksomhed og ansvar i Spanien er grundlæggende anderledes i forhold til, hvad der gælder i andre medlemsstater.

22. Den udarbejdelse af projekter og tekniske kontrol, som dekretets artikel 10, stk. 2, henviser til, henhører i de fleste medlemsstater sædvanligvis under arkitekters kompetence. Dette gælder også, når disse arbejdsopgaver som følge af arbejdernes tekniske karakter kan henhøre under andre erhvervsdrivendes kompetence, der — afhængigt af den konkrete sag — handler selvstændigt eller i samarbejde med arkitekten.

23. Kommissionen har gjort gældende, at traktatens artikel 56 heller ikke finder anvendelse. Den er således af den opfattelse, at det ikke er sikkert, at det er muligt for en medlemsstat at påberåbe sig denne artikel, hvorved den effektive virkning af et harmoniseringsdirektiv ikke opnås — også hvor der er tale om et minimumsdirektiv — når direktivet selv fastlægger beskyttelsesmekanismer, der skal forhindre situationer, som vil kunne skade den offentlige sikkerhed. Hertil kommer, at EF-Domstolen fortolker artikel 56 særlig strengt. Kommissionen har henvist til sine egne bemærkninger i sag C-114/97 [4], hvorefter begrundelse i henhold til artikel 56 kun er mulig, hvis der foreligger »en virkelig og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn«, og medlemsstaten skal godtgøre, at der foreligger en sådan trussel, »efter en vurdering af personens individuelle adfærd«.

24. Kommissionen har bemærket, at den spanske ordning ikke er forenelig med proportionalitetsprincippet. Der findes ifølge Kommissionen andre muligheder for at opnå en tilsvarende sikkerhed, der i mindre omgang begrænser etableringsfriheden og retten til fri udveksling af tjenesteydelser. Ud over den mulighed, der findes i artikel 16, stk. 2, skal der henvises til de faglige regler og til ordningen for ansvar og erstatning. Idet denne ordning er meget streng i Spanien, har Kommissionen gjort gældende, at den vil få arkitekter til at opgive at udføre virksomhed, som de ikke er uddannet til.

25. Herudover har Kommissionen henvist til arkitektdirektivets artikel 7, 8 og 9. Den

3 — Bilag 8 og 10 til stævningen.

4 — Dom af 29.10.1998, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 6717, præmis 20.

har endvidere anført, at Kongeriget Spanien på tiltrædelsestidspunktet kunne have ansøgt om en undtagelsesordning.

26. Den spanske regering har først gjort gældende, at det omtvistede dekrets artikel 10, stk. 2, indeholder en væsentlig begrænsning af området for bestemmelsens anvendelse, idet dens anvendelse er begrænset til udarbejdelse af tegninger til brug for gennemførelsen byggeprojekter og byggetilsyn. Den begrænsning af den gensidige anerkendelse af eksamensbeviser, der er fastsat i artikel 10, stk. 2, har således ikke en generel karakter.

27. Det forhold, at arkitektdirektivets artikel 1 giver en upræcis definition af direktivets anvendelsesområde, giver anledning til at spørge, om den virksomhed, der nævnes i dekretets artikel 10, stk. 2 — udarbejdelse af tegninger til brug for gennemførelsen af byggeprojekter og byggetilsyn — sædvanligvis udøves af en person, der er i besiddelse af et eksamensbevis som arkitekt. Den spanske regering har gjort gældende, at dette spørgsmål skal besvares benægtende, idet der i visse medlemsstater er tale om virksomhed, der udøves af bygningsingeniører.

28. Den spanske lovgivning anerkender de eksamensbeviser, der giver adgang til virksomhed inden for arkitekturområdet, som sædvanligvis udøves under stillingsbetegnelsen arkitekt. Den gensidige anerkendelse omfatter i overensstemmelse med artikel 2 og 10 kun sådan virksomhed. Direktivet harmoniserer ikke uddannelsen af og området for arkitekters virksomhed. Det har altså givet medlemsstaterne mulighed for at fastsætte særlige betingelser for at give vandrende arkitekter adgang til at udøve deres erhverv, for så vidt disse betingelser er begrundede og forenelige med proportionalitetsprincippet.

29. Den spanske regering har i den forbindelse henvist til Bouchoucha-dommen [5]. I denne dom fastslog Domstolen, at i de tilfælde, hvor der ikke findes en fællesskabsdefinition af virksomheden, tilkommer det medlemsstaterne at lovgive omkring udøvelsen af denne virksomhed.

30. Kommissionen er imidlertid af den opfattelse, at Bouchoucha-dommen ikke er relevant i denne sag, i det omfang der var tale om osteopativirksomhed, hvilket erhverv netop ikke er omfattet af en gensidig anerkendelse på fællesskabsniveau.

31. Når Kommissionen gør gældende, at virkningen af princippet om forbud mod forskelsbehandling vil blive ophævet, såfremt en medlemsstat uden begrundelse kan begrænse virksomhedsområdet for vandrende arkitekter, betyder dette ifølge den spanske regering modsætningsvis, at det er muligt at begrænse princippet, når

5 — Dom af 3.10.1990, sag C-61/89, Sml. I, s. 3551.

der foreligger en begrundelse. Den spanske regering har i denne sammenhæng henvist til de grunde, der findes i EF-traktatens artikel 56. Dekretets artikel 10, stk. 2, skal ifølge den spanske regering virke afhjælpende i den situation, hvor et bestemt kvalifikationsbevis ikke giver dets indehaver den fulde kompetence (eksempelvis på det tekniske område vedrørende bygningers stabilitet). Den beregning af visse bærende konstruktioner, foretagelse af jordbundsprøver samt beregning af betons modstandsdygtighed, der udføres af spanske arkitekter, udgør ikke en del af den faglige profil, som arkitekter er tiltænkt i henhold til direktivet. Såfremt Kommissionen gør gældende, at en arkitekt i henhold til direktivet i givet fald kan udøve anden virksomhed i værtsmedlemsstaten end den, som han oprindeligt er blevet uddannet til, er det klart, at en restriktion, der er begrundet i hensynet til den offentlige sikkerhed, er berettiget.

32. Den spanske regering har anført, at den i artikel 10, stk. 2, fastsatte restriktion også er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, idet den begrænser den frie bevægelighed mindst muligt. Selv om Kommissionen har henvist til de faglige regler, som de, der omfattes af direktivet, er bundet af, og som forbyder, at arkitekter udøver virksomhed, de ikke har modtaget tilstrækkelig uddannelse i, er det ikke i kraft af disse regler muligt at opnå det resultat, der følger af den løsning, den spanske regering har valgt.

33. Med hensyn til Kommissionens henvisning til artikel 16, stk. 2, der regulerer benyttelsen af uddannelsestitel, har den spanske regering bemærket, at det omtvistede dekrets artikel 10, stk. 2, kun indeholder regler om regulering af benyttelsen af uddannelsestitel, hvorfor den er i overensstemmelse med arkitektdirektivets artikel 16, stk. 2, som den gennemfører i national ret.

34. Kommissionen har bestridt synspunktet om, at dekretets artikel 10, stk. 2, gennemfører arkitektdirektivets artikel 16, stk. 2, idet den ikke vedrører benyttelsen af uddannelsestitel, men snarere begrænser virksomhedsområdet.

V — Stillingtagen

35. Formålet med arkitektdirektivet er at sikre medlemsstaternes gensidige anerkendelse af eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser, som de udsteder ved afslutningen af en uddannelse, der opfylder visse krav. Det følger heraf, at hver medlemsstat — for så vidt angår adgang til den i artikel 1 nævnte virksomhed — skal give sådanne kvalifikationer den samme virkning på sit område, som den tillægger de eksamensbeviser, medlemsstaten selv udsteder.

36. Der er ikke kun tale om en formel gensidig anerkendelse af eksamensbeviser og andre kvalifikationsbeviser, men direk-

tivets hensigt og formål er — som EF-traktatens artikel 57, stk. 1 (nu efter ændring artikel 47, stk. 1, EF), der er hjemmel for arkitektdirektivet, viser — at forenkle adgangen til og udøvelsen af et liberalt erhverv. Det ville være i strid med dette formål, hvis denne mulighed for at udøve erhvervet atter blev begrænset. Direktivets første betragtning angiver også, at »[i] henhold til traktaten er enhver diskriminerende behandling på området etablering og tjenesteydelser, som begrundes i nationalitet, forbudt [...]«. Det følger heraf, at fællesskabslovgiver har ønsket en fuldstændig ligebehandling i forbindelse med udøvelsen af dette erhverv.

37. Kongeriget Spanien har gjort gældende, at den begrænsning i den gensidige anerkendelse af eksamensbeviser, som det har fastsat, kun gælder for bestemte former for virksomhed, der ikke omfattes af arkitektdirektivets anvendelsesområde. Det er rigtigt, at det — inden for rammerne af direktivets artikel 1 — tilkommer medlemsstaterne at definere den virksomhed inden for arkitekturområdet, der sædvanligvis udøves under stillingsbetegnelsen arkitekt. Det betyder, at hver medlemsstat fastlægger virksomhedsområdet for arkitekter på sit område. Ifølge direktivets artikel 2 anerkender staten ikke blot de udenlandske eksamensbeviser, men den tildeler dem — for så vidt angår adgang til den i artikel 1 nævnte virksomhed — den samme virkning på sit område, som for de eksamensbeviser, den selv udsteder. Arkitektdirektivet har netop til hensigt og formål at give indehaveren af et eksamensbevis, der er opnået i en anden medlemsstat, adgang til den virksomhed, der er blevet defineret som en del af den virksomhed, der gælder for indehavere af eksamensbeviser udstedt af værtsmedlemsstaten.

38. Det følger af sjette og nittende betragtning, at arkitektdirektivet hverken var bestemt til eller kunne medføre en harmonisering af uddannelsesbestemmelserne og af området for arkitekters virksomhed. De forskelle, der består, tog fællesskabslovgiver bevidst hensyn til, hvorfor de således ikke kan skabe tvivl om direktivets anvendelse. Disse forskelle udlignes også nogle gange ved ligestilling af beviserne. Det angives eksempelvis i ottende betragtning, at »en relevant praktisk erfaring af en [...] varighed« anerkendes som tilstrækkeligt i den situation, hvor adgangen til stillingsbetegnelsen arkitekt er betinget af »en praktisk uddannelse«. På trods af de forskelle, der kan bestå, foreskriver direktivet således en gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, hvilket er ensbetydende med, at værtsmedlemsstaten skal give indehaveren af et udenlandsk eksamensbevis adgang til den virksomhed, det har fastlagt for arkitekter.

39. Den omtvistede bestemmelse i dekretets artikel 10, stk. 2, fastlægger dog områder for den virksomhed, der kan udøves i Spanien, som har forskellig udstrækning: på den ene side det for indehavere af et spansk eksamensbevis — udvidede — område og på den anden side det område, der gælder for indehavere af eksamensbeviser — der også anerkendes — udstedt i andre medlemsstater, hvor erhvervsprofilen afgøres under hensyntagen til de respektive virksomhedsområder, der er defineret af de andre medlemsstater.

40. Indehaveren af et udenlandsk eksamensbevis som arkitekt behandles således anderledes end indehaveren af et spansk

eksamensbevis. Forskelsbehandlingen består ikke kun deri, at deres virksomhed i visse tilfælde er begrænset i forhold til arkitekter, der er i besiddelse af et spansk eksamensbevis, men også deri, at de herudover skal godtgøre, at deres eksamensbevis i deres oprindelsesstat sikrer dem adgang til den samme virksomhed som et spansk eksamensbevis. Det er derfor uden betydning — som den spanske regering har anført — at det kun er inden for et begrænset område, at alle arkitekter ikke behandles lige. Uanset om det er korrekt, at der faktisk kun er tale om et begrænset område, berøres alle udenlandske eksamensbeviser af denne begrænsning. De eksamensbeviser, der udstedes i andre medlemsstater, tillægges således ikke de samme virkninger som spanske eksamensbeviser.

41. Selv om det blev lagt til grund, at virksomhed inden for arkitekturområdet som omhandlet i direktivet kun omfatter den virksomhed, der sædvanligvis udøves under stillingsbetegnelsen arkitekt i alle medlemsstater, ville det ikke føre til en anden konklusion. En sådan tilgangsvinkel ville føre til, at der fokuseres på den virksomhed, der er fælles for alle medlemsstater. Dette vil for det første medføre en begrænsning i direktivets anvendelsesområde. For det andet vil det betyde, at hvert anerkendt eksamensbevis skal undersøges med henblik på at fastslå, hvilken virksomhed det giver adgang til i oprindelsesstaten, og om denne virksomhed også omfattes af arkitekterhvervet i den anden medlemsstat. Dette betyder, at anerkendelsen af ethvert eksamensbevis undergives en krævende komparativ undersøgelse. Der vil ikke længere kunne tales om en almindelig gensidig anerkendelse af eksamensbeviser og om en forenkling af den faktiske udøvelse af den frie udveksling af tjenesteydelser. En undersøgelse af de forskellige eksamensbeviser er netop ikke længere nødvendig, når de opfylder kravene i artikel 3 og 4 eller omfattes af anvendelsesområdet for arkitektdirektivets artikel 10.

42. Kongeriget Spanien har anført, at de arkitekter, der ikke er indehavere af et spansk eksamensbevis, ikke er uddannet til at forestå visse former for virksomhed, der i Spanien udøves af arkitekter. Det kan ikke udledes af direktivets artikel 3 og 4, at der stilles krav om en så omfattende uddannelse. Der skal endvidere i den forbindelse henvises til proceduren i direktivets artikel 7, 8 og 9[6]. Formålet med denne procedure er at sikre en forudgående undersøgelse af eksamensbeviserne. Der må således ikke bestå nogen tvivl om, at de anerkendte eksamensbeviser, der er offentliggjort i EF-Tidende, opfylder kravene i artikel 3 og 4. Der er ikke fastsat bestemmelser, der giver medlemsstater ret til at foretage en efterfølgende kontrol. Artikel 9 giver endog mulighed for en supplerede kontrol af et allerede offentliggjort eksamensbevis, certifikat eller andet kvalifikationsbevis, hver gang en medlemsstat eller Kommissionen nærer tvivl om, hvorvidt det fortsat opfylder kravene i artikel 3 og 4.

43. Den spanske regering har ikke benyttet sig af nogen af disse muligheder, men har

6 — For så vidt angår indholdet af disse artikler henvises til punkt 10 ovenfor.

derimod indført en almindelig efterfølgende kontrol af udenlandske eksamensbeviser, hvilket ikke er foreneligt med direktivet.

44. Med hensyn til den spanske regerings bemærkninger om, at artikel 3 og 4 ikke definerer arkitektdirektivets anvendelsesområde — den er af den opfattelse, at det tilkommer de forskellige medlemsstater at bestemme, hvilken virksomhed der omfattes af arkitektområdet — bemærkes, at Kongeriget Spanien ikke har fastlagt ét, men flere områder for arkitekters virksomhed, hvilket fører til en forskellig behandling af indehavere af eksamensbeviser udstedt i andre medlemsstater.

45. Heller ikke de forskelle, der består mellem arkitekters virksomhed i de forskellige medlemsstater, som den spanske regering har henvist til i denne sammenhæng, spiller nogen rolle i den forbindelse. Det er fællesskabslovgivers hensigt, at eksamensbeviser, der udstedes efter afslutning af en uddannelse, der opfylder kriterierne i artikel 3 og 4, skal anerkendes gensidigt i hele Fællesskabet og dermed give ubegrænset adgang til den virksomhed, der udøves af arkitekter.

46. Den spanske regerings henvisning til Bouchoucha-dommen [7] fører heller ikke til en anden konklusion, idet det i det afsnit, Kongeriget Spanien citerer, nævnes, at hver medlemsstat har frihed til at regulere udøvelsen af denne virksomhed på sit område uden forskelsbehandling mellem egne statsborgere og statsborgere fra andre medlemsstater. Det er imidlertid netop, hvad den i sagen omhandlede bestemmelse gør. Hertil kommer, at der i Bouchoucha-sagen i øvrigt ikke var »udstedt fællesskabsbestemmelser, der regulerer udøvelsen af de paramedicinske erhverv, såsom osteopati« [8].

47. Det må derfor fastslås, at dekretets artikel 10, stk. 2, ikke fuldt ud anerkender andre medlemsstaters eksamensbeviser, hvilket fører til forskelsbehandling af dem, der er indehavere af et sådan bevis, og dermed til en begrænsning i den frie etableringsret og af retten til fri udveksling af tjenesteydelser. Der er kun tale om en indirekte forskelsbehandling, idet den forskellige behandling ikke er nationalitetsbestemt, men afhænger af, i hvilket land eksamensbeviset er erhvervet. Derfor berøres statsborgerne fra andre medlemsstater i højere grad end spanske statsborgere.

48. Den spanske regering har anført, at disse begrænsninger er begrundet i hensynet til den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed i henhold til traktatens artikel 56. En udenlandsk arkitekt, der ikke har den nødvendige viden om bygningers struktur og stabilitet, udgør ifølge regeringen en fare, hvis han udøver virksomhed inden for dette område.

7 — Dom i sag C-61/89, nævnt ovenfor i fodnote 5.

8 — Præmis 12.

49. Det understreges i den forbindelse, at arkitektdirektivet ganske vist ikke gennemfører fuldstændig harmonisering af uddannelsen på arkitektområdet, men dette er tilfældet for så vidt angår betingelserne for at få adgang til at udøve virksomhed som arkitekt. Selv om man forkaster dette synspunkt og antager, at det fortsat er muligt at anvende traktatens artikel 56, er der andre grunde til, at denne bestemmelse ikke kan anvendes.

50. Som det følger af Domstolens praksis, forudsætter anvendelse af den offentlige sikkerhed som begrundelse, at der »foreligger en virkelig og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn« [9]. Det kan udelukkes, at en sådan trussel foreligger i nærværende sag.

51. Artikel 3, punkt 8, bestemmer, at arkitekturuddannelsen skal sikre erhvervelse af forståelse af strukturelle, bygnings- og ingeniørmæssige problemer i forbindelse med bygningskonstruktion. Det er ganske vist tvivlsomt, om dette dækker samtlige de spørgsmål, der er forbundet med bygningers struktur og stabilitet. Det er dog under alle omstændigheder klart, at indehaveren af et anerkendt eksamensbevis har en grundlæggende forståelse for og kendskab til den teknik, der anvendes ved opførelse af bygninger. Jeg henviser i den forbindelse også til adhoc-gruppens rapport af 4. februar 1977 [10], der indeholder de oplysninger om arkitekterhvervet, de forskellige medlemsstater afgav på grundlag af et spørgeskema. Det følger heraf, at arkitekters virksomhed i flere medlemsstater er defineret på en måde, der er ligeså omfattende som i Spanien.

52. Det kan derfor konkluderes, at medlemsstaternes arkitekter i det mindste råder over et grundlæggende teknisk kendskab til bygningers stabilitet, og at der ikke foreligger en tilstrækkelig alvorlig trussel, når de arbejder inden for dette område.

53. Selv om dette ikke gælder for alle medlemsstater, bevarer værtsmedlemsstaten muligheden for på anden måde at beskytte dem, der modtager tjenesteydelserne, eller bygherren. Værtsmedlemsstaten kan eksempelvis bestemme, at den, der påberåber sig direktivet, anvender den uddannelsestitel, der gælder i oprindelsesstaten, på en måde, der fastlægges nærmere af værtsmedlemsstaten. Direktivets artikel 16, stk. 2, bestemmer, at denne mulighed gælder for de tilfælde, hvor uddannelsestitlen fra den medlemsstat, der er hjemland eller seneste opholdsland, i værtsmedlemsstaten kan forveksles med en titel, som i denne stat kræver en supplerende uddannelse, som vedkommende ikke har erhvervet. På denne måde kan det således gøres klart, at det tilsvarende eksamensbevis er forskelligt fra det, som man sædvanligvis kender under denne betegnelse i værtsmedlemsstaten, uden at det er nødvendigt at angive, hvilken udstrækning uddannelsen har.

9 — Dom i sag C-114/97 (nævnt ovenfor i fodnote 4, præmis 46), med henvisning til dom af 27.10.1977, sag 30/77, Bouchereau, Sml. s. 1999, præmis 35, og af 9.3.2000, sag C-355/98, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 1221, præmis 28. Se også i en anden sammenhæng dom af 14.3.2000, sag C-54/99, Église de scientologie, Sml. I, s. 1335, præmis 17.

10 — Bilag 8 til stævningen.

54. Den omtvistede bestemmelse i dekretets artikel 10, stk. 2, er derfor ikke — som den spanske regering har gjort gældende — en gennemførelse af direktivets artikel 16, stk. 2. Dekretets artikel 10, stk. 2, vedrører ikke blot anvendelsen af uddannelsestitlen på en bestemt måde. Tilsidesættelsen af etableringsfriheden og retten til fri udveksling af tjenesteydelser rækker meget videre, idet det er fastsat, at indehaveren af et eksamensbevis, der er erhvervet i en anden medlemsstat, på visse områder ikke har de samme rettigheder som indehaveren af et spansk eksamensbevis, men han skal i givet fald samarbejde med en fagfælle, der har et spansk eksamensbevis. Den af Kongeriget Spanien vedtagne begrænsning går klart videre, end hvad direktivets artikel 16, stk. 2, der kun vedrører benyttelsen af titlen, tillader. Således kan værtsmedlemsstaten f.eks. forpligte indehaveren af et eksamensbevis, der er udstedt i en anden medlemsstat, til ved siden af sin titel at angive navnet på den institution, hvor han har erhvervet sin titel. Det gør det muligt for bygherren at se, at der ikke er tale om en arkitekt, der er blevet uddannet i Spanien. Derefter er det op til bygherren at afgøre, om og i givet fald, i hvilket omfang han vil overlade ham arbejdet.

55. Den af Kongeriget Spanien foretagne begrænsning af etableringsretten og retten til fri udveksling af tjenesteydelser er således ikke i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet. Det samme resultat kan opnås på grundlag af mindre indgribende bestemmelser — såsom direktivets artikel 16, stk. 2. Det er i denne forbindelse ikke tilstrækkeligt med en henvisning til medlemsstaternes faglige regler, idet disse er vedtaget af de faglige organisationer. Selv når disse regler bestemmer, at en arkitekt kun udøver visse former for virksomhed, når han er tilstrækkelig kvalificeret hertil, giver dette ikke bygherren mulighed for at vide, at der er tale om en arkitekt, der har erhvervet den uddannelse, der er sædvanlig i værtsmedlemsstaten. En streng ansvarsordning vil heller ikke garantere en tilsvarende beskyttelse, idet den kun har tilbagevirkende kraft. En sådan ordning kan ganske vist eventuelt afholde en arkitekt, der ikke føler sig tilstrækkelig kvalificeret, fra at udøve sin virksomhed på dette område. Ordningen er imidlertid uden virkning, når en arkitekt fejlbedømmer eller overvurderer sine evner.

56. Det må derfor fastslås, at den af Kongeriget Spanien i artikel 10, stk. 2, i dekret nr. 1081/1989 indførte regel er i strid med den gensidige anerkendelse af eksamensbeviser, der på arkitektområdet er fastsat i arkitektdirektivets artikel 2 og 10. Bestemmelsen begrænser etableringsfriheden og retten til fri udveksling af tjenesteydelser, idet den ikke knytter de samme virkninger til spanske eksamensbeviser og eksamensbeviser fra andre medlemsstater. Dette er imidlertid netop formålet med direktivet — selv om arkitekters virksomhed og uddannelse ikke er fuldstændig den samme i de forskellige medlemsstater. Den af Kongeriget Spanien vedtagne begrænsning er ikke berettiget.

VI — Sagens omkostninger

57. I henhold til Domstolens artikel 69, stk. 2, i Domstolens procesreglementet pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger. Da Kongeriget Spanien har tabt sagen, bør det pålægges det at betale sagens omkostninger.

VII — Forslag til afgørelse

58. Henset til det ovenfor anførte foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

1) Det fastslås, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 2 og 10 i Rådets direktiv 85/384/EØF om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser inden for arkitekturområdet, herunder om foranstaltninger, som skal lette den faktiske udøvelse af retten til etablering og fri udveksling af tjenesteydelser, idet det i artikel 10, stk. 2, i Real Decreto nr. 1081/1989 af 28. august 1989 er fastsat, at indehavere af et eksamensbevis inden for arkitekturområdet, der er udstedt af en anden medlemsstat, og som er anerkendt i henhold til direktiv 85/384, »ikke i Spanien må udøve anden virksomhed end den, de ville kunne udøve i deres oprindelsesland på grundlag af det af det pågældende land udstedte kvalifikationsbevis, medmindre de udøver virksomheden i samarbejde med en fagfælle, som må udøve denne virksomhed, og hvis kvalifikationsbevis også er anerkendt i henhold til spansk lovgivning«.

2) Kongeriget Spanien betaler sagens omkostninger.