CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL S. ALBER van 11 mei 2000 *

I — Inleiding

1. De onderhavige niet-nakomingsprocedure betreft de verenigbaarheid van een Spaanse regeling met de architectenrichtlijn 85/384/EEG van de Raad van 10 juni 1985 inzake de onderlinge erkenning van de diploma's, certificaten en andere titels op het gebied van de architectuur, tevens houdende maatregelen tot vergemakkelijking van de daadwerkelijke uitoefening van het recht van vestiging en vrij verrichten van diensten [1] (hierna: architectenrichtlijn — verwijzingen naar artikelen zonder nadere aanduiding betreffen eveneens de architectenrichtlijn). Ondanks de algemene erkenning van architectendiploma's mogen in Spanje architecten uit andere lidstaten alleen alle werkzaamheden van Spaanse architecten uitoefenen, indien zij dit ook in het land van oorsprong mogen. Indien dit niet het geval is, moeten zij op deze gebieden samenwerken met een andere beroepsbeoefenaar die bevoegd is om die werkzaamheden uit te oefenen en wiens diploma overeenkomstig de Spaanse wettelijke regeling is erkend. (In concreto gaat het om het opstellen van uitvoeringsplannen en het uitoefenen van toezicht op de bouw; taken die in andere landen kennelijk niet zoals in Spanje door architecten, maar door bouwkundig ingenieurs worden uitgevoerd.) Volgens de Commissie is de Spaanse regeling in strijd met de hieronder genoemde artikelen 2 en 10 van de architectenrichtlijn. De onderlinge erkenning van titels voor de betrokken werkzaamheden maakt — volgens de Commissie — een onbeperkte uitoefening van het beroep mogelijk.

II — Relevante regelingen

1) *Gemeenschapsrecht*

Richtlijn 85/384/EEG

a) De werkingssfeer van de architectenrichtlijn

2. Artikel 1 luidt:

„1. Deze richtlijn is van toepassing op de werkzaamheden op het gebied van de architectuur.

* Oorspronkelijke taal: Duits.

1 — PB L 223, blz. 15.

2. In de zin van deze richtlijn worden onder werkzaamheden op het gebied van de architectuur de werkzaamheden verstaan die gewoonlijk onder de beroepstitel van architect worden verricht."

b) Erkenning van diploma's

3. Betreffende de diploma's en titels die „toegang geven tot de werkzaamheden op het gebied van de architectuur onder de beroepstitel van architect" (aldus de titel van hoofdstuk II), bepaalt artikel 2:

„Elke lidstaat erkent de door de overige lidstaten aan de onderdanen van de lidstaten afgegeven diploma's, certificaten en andere titels die behaald zijn na een opleiding welke beantwoordt aan de eisen van de artikelen 3 en 4, en wel door daaraan, met betrekking tot de toegang tot en de uitoefening van de in artikel 1 [2] bedoelde werkzaamheden onder de beroepstitel van architect, onder de in artikel 23, lid 1, gestelde voorwaarden, op zijn grondgebied hetzelfde rechtsgevolg toe te kennen als aan de door hemzelf afgegeven diploma's, certificaten en andere titels."

4. Het op de belangrijkste punten vrijwel gelijkluidende artikel 10 regelt de erkenning van diploma's en titels die „op de datum van kennisgeving van deze richtlijn reeds" waren behaald, „ook al voldoen zij niet aan de minimumeisen van de in hoofdstuk II bedoelde diploma's, certificaten en andere titels".

c) Opleiding tot architect

5. Wat de opleiding tot architect betreft, wordt in de zesde overweging van de considerans verklaard:

„Overwegende dat de opleidingen voor de beroepsbeoefenaars op het gebied van de architectuur thans onderling sterke verschillen vertonen; dat het echter dienstig is de opleidingen voor de uitoefening van deze werkzaamheden onder de beroepstitel van architect meer met elkaar in overeenstemming te brengen."

6. De negentiende overweging van de considerans luidt:

„Overwegende dat bij de onderhavige richtlijn een onderlinge erkenning wordt ingevoerd van de diploma's (...) zonder dat tegelijkertijd de nationale bepalingen betreffende de opleiding worden gecoördineerd (...)."

2 — Volgens artikel 1, lid 2, zijn dit „werkzaamheden (...) die gewoonlijk onder de beroepstitel van architect worden verricht".

7. In de onderstaande artikelen 3 en 4 worden daarom geen uitsluitende en harmoniserende, maar alleen kwalitatieve en kwantitatieve, dus convergerende criteria voor de opleiding vastgesteld.

„*Artikel 3*

De opleidingen die worden afgesloten met de in artikel 2 bedoelde diploma's, certificaten en andere titels, moeten worden gegeven door middel van studies op universitair niveau die hoofdzakelijk betrekking hebben op de architectuur. Dergelijke studies, waarbij evenveel aandacht moet worden besteed aan de theoretische als aan de praktische aspecten van de architectuuropleiding, moeten de verwerving waarborgen van:

(...)

8) inzicht in de problemen op het gebied van het constructief ontwerp, de constructie en de civiele bouwkunde in verband met het ontwerpen van gebouwen;

9) passende kennis van de natuurkundige en technologische vraagstukken, alsmede van de functie van het gebouw met het oog op het verschaffen van comfort en bescherming tegen weersomstandigheden;

(...)"

8. In de genoemde 11 punten wordt de voor dit geval relevante opleiding (met name voor het opstellen van uitvoeringsplannen en het uitoefenen van toezicht op de bouw) niet uitdrukkelijk genoemd.

9. In artikel 4 wordt de totale duur van de opleiding vastgesteld; tevens wordt een examen op universitair niveau vereist.

10. De lijst met de diploma's enzovoort die aan de criteria van artikel 3 en 4 voldoen, wordt aan de Commissie en aan de anderelidstaten meegedeeld en bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* (artikel 7). Indien er twijfel over bestaat of een diploma aan de criteria van de artikelen 3 en 4 voldoet, schakelt de Commissie het Raadgevend Comité voor de opleiding op het gebied van de architectuur in (artikel 8). Dat gebeurt ook wanneer niet zeker is, of een diploma nog aan de eisen van de artikelen 3 en 4 voldoet. In dit geval kan ook een lidstaat dit comité inschakelen. Op grond van artikel 9, lid 2, voert de Commissie eventueel een diploma van een in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* bekendgemaakte lijst af met de

instemming van de betrokken lidstaat of ingevolge een arrest van het Hof van Justitie.

d) Het voeren van de opleidingstitel

11. Voor het geval er verwarring kan ontstaan met een opleidingstitel waarvoor een aanvullende opleiding is vereist, wordt in artikel 16, lid 2, ten aanzien van het voeren van deze opleidingstitel bepaald:

„Wanneer de opleidingstitel van de lidstaat van oorsprong of van herkomst in de ontvangende lidstaat kan worden verward met een titel waarvoor in deze staat een aanvullende opleiding vereist is die de begunstigde niet heeft gevolgd, kan deze ontvangende lidstaat voorschrijven dat de begunstigde zijn opleidingstitel van de lidstaat van oorsprong of van herkomst voert in een door de ontvangende lidstaat voorgeschreven passende vorm."

e) „Werkzaamheden op het gebied van de architectuur"

12. Net zo min als de opleiding tot architect zijn de werkzaamheden van architecten geharmoniseerd of gedefinieerd. Gewezen zij op de negende en de tiende overweging van de considerans van de richtlijn, die luiden als volgt:

„Overwegende dat de verwijzing in artikel 1, lid 2, naar de ‚werkzaamheden op het gebied van de architectuur die gewoonlijk onder de beroepstitel van architect worden verricht', welke verwijzing haar rechtvaardiging vindt in de situatie die zich in enkele lidstaten voordoet, uitsluitend ten doel heeft de werkingssfeer van de onderhavige richtlijn aan te geven en er niet op gericht is een juridische definitie te geven van de werkzaamheden in de sector architectuur;"

„Overwegende dat in de meeste lidstaten de werkzaamheden op het gebied van de architectuur in rechte of in feite worden uitgeoefend door personen die de benaming van architect, al dan niet vergezeld van een andere benaming, voeren zonder daarom het monopolie van de uitoefening van deze werkzaamheden te hebben, tenzij in de wet het tegendeel is vermeld; dat vorengenoemde werkzaamheden, of sommige daarvan, eveneens kunnen worden uitgeoefend door andere beroepsbeoefenaars, met name door ingenieurs die een bijzondere opleiding hebben genoten op het gebied van de bouwkunde of de bouwkunst;"

2) *Nationaal recht*

Real Decreto 1081/1989 van 28 augustus 1989 (*BOE* nr. 214 van 7 september 1989, blz. 28449; hierna: „koninklijk besluit")

13. De architectenrichtlijn is bij dit koninklijk besluit in nationaal recht omgezet. Met betrekking tot de opstelling, dus de uitwerking, van de uitvoeringsplannen of het toezicht op de bouw bepaalt artikel 10, lid 2, van het koninklijk besluit, dat de houders van een in een andere lidstaat afgegeven architectendiploma dat in Spanje overeenkomstig de bepalingen van het koninklijk besluit is erkend, „in Spanje geen andere werkzaamheden [mogen] uitoefenen dan die welke zij overeenkomstig het diploma van het land van oorsprong aldaar mogen uitoefenen, tenzij zij samenwerken met een andere beroepsbeoefenaar, die deze werkzaamheden mag uitoefenen en wiens diploma overeenkomstig de Spaanse wettelijke regeling is erkend".

III — Precontentieuze procedure

14. Op 19 juli 1990 heeft de Commissie het Koninkrijk Spanje aangemaand, zijn opmerkingen te maken over het standpunt dat artikel 10, lid 2, van het koninklijk besluit niet verenigbaar was met de artikelen 2 en 10 van de architectenrichtlijn. Bij brief van 30 oktober 1990 beriep Spanje zich op artikel 56 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 46 EG) en op de bijzondere aspecten die de onderhavige richtlijn onderscheiden van andere sectoriële richtlijnen op het gebied van de onderlinge erkenning van diploma's, die in een volledige harmonisatie van de minimumopleidingseisen voorzagen.

15. In hun antwoord van 16 december 1992 op het op 21 april 1992 verzonden met redenen omklede advies deelden de Spaanse autoriteiten hun voornemen mee, artikel 10, lid 2, van het koninklijk besluit in te trekken, hetgeen echter niet is gebeurd.

16. Daarom heeft de Commissie bij brief van 19 november 1998, ingekomen bij de griffie van het Hof op 24 november daaraanvolgend, beroep ingesteld en geconcludeerd dat het den Hove behage:

1) vast te stellen, dat het Koninkrijk Spanje, door in artikel 10, lid 2, van Real Decreto 1081/1989 van 28 augustus 1989 te bepalen, dat de houders van een in een andere lidstaat afgegeven architectendiploma dat is erkend in het kader van richtlijn 85/384/EEG in Spanje geen andere werkzaamheden mogen uitoefenen dan die welke zij volgens het diploma van het land van oorsprong aldaar mogen uitoefenen, tenzij zij samenwerken met een andere beroepsbeoefenaar, die bevoegd is om die werkzaamheden uit te oefenen en

wiens diploma overeenkomstig de Spaanse wettelijke regeling is erkend, de krachtens de artikelen 2 en 10 van die richtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen;

2) het Koninkrijk Spanje in de kosten te verwijzen.

17. Het Koninkrijk Spanje heeft geconcludeerd dat het den Hove behage:

— het verzoekschrift af te wijzen;

— de Commissie in de kosten te verwijzen.

IV — Argumenten van partijen

18. Volgens de Commissie is artikel 10, lid 2, van het koninklijk besluit in strijd met de artikelen 2 en 10 van de architectenrichtlijn. De ontvangende lidstaat mag geen onderscheid maken tussen de uit het diploma blijkende vaardigheden en voor buitenlandse houders van een diploma bijkomende voorwaarden invoeren. Dit zou het praktisch effect van de architectenrichtlijn aantasten. Het beginsel van gelijke behandeling dat in artikel 2 is vastgelegd, zou zinledig worden indien een lidstaat zonder rechtvaardiging het werkterrein van architecten met een buitenlands diploma ten opzichte van architecten met een binnenlands diploma zou kunnen beperken.

19. Iedere houder van een architectendiploma in de Gemeenschap heeft een theoretische en praktische opleiding voltooid, die aan de voorwaarden van de artikelen 3 en 4 voldoet. Spanje heeft volgens de Commissie nooit aangevoerd, dat de diploma's in andere lidstaten worden verleend voor een opleiding die niet aan deze eisen voldoet. Alleen dat zou echter een rechtvaardiging kunnen zijn om de erkenning van een diploma te weigeren en samenwerking met andere beroepsbeoefenaren te rechtvaardigen.

20. Aangezien ook het werkterrein van de architect niet in het gemeenschapsrecht is gedefinieerd, heeft de gemeenschapswetgever willens en wetens een situatie aanvaard waarin iemand in de ontvangende lidstaat werkzaamheden kan uitoefenen waarvoor hij in de lidstaat van oorsprong niet is opgeleid of waartoe het diploma aldaar geen toegang verschaft. Bestaande verschillen wat het werkterrein betreft, mogen daarom geen reden zijn om een onderlinge

erkenning van diploma's te weigeren. Hooguit maken deze het de ontvangende lidstaat mogelijk, op grond van artikel 16, lid 2, de voorwaarden te regelen waaronder de titel mag worden gevoerd.

21. De Commissie wijst overigens op haar uitgebreide studie en de opmerkingen van de lidstaten hierover, en op een vergelijkend onderzoek van een ad-hocgroep betreffende de architectenopleiding uit 1997. [3] Uit deze documenten kan niet worden geconcludeerd, dat de werkzaamheden en de verantwoordelijkheid van een architect in Spanje wezenlijk verschillen van die in andere lidstaten.

22. Het opstellen van de uitvoeringsplannen en de algemene leiding, waarop artikel 10, lid 2, van het koninklijk besluit betrekking heeft, behoren in de meeste lidstaten gewoonlijk tot de bevoegdheid van de architect. Dit geldt ook wanneer in verband met technische bijzonderheden van de werkzaamheden ook beoefenaren van andere beroepen bevoegd kunnen zijn, die — naar gelang van het geval — alleen of in samenwerking met de architect handelen.

23. Ook artikel 56 is volgens haar niet van toepassing. Zo is het de vraag, of ofwel op artikel 56 een beroep kan worden gedaan en zo een harmonisatierichtlijn — zelfs indien die harmonisatie gering is — haar effect kan ontnemen, indien deze richtlijn de mechanismen ter voorkoming van situaties die de openbare veiligheid kunnen schenden. Bovendien is het Hof zeer strikt bij de handhaving van artikel 56. De Commissie verwijst hier naar haar eigen opmerkingen in zaak C-114/97 [4], volgens hetwelk een beroep op artikel 56 slechts mogelijk is, wanneer sprake is van „een werkelijke en genoegzaam ernstige bedreiging van een fundamenteel belang van de samenleving", waarvan het bestaan door de lidstaat moet worden „aangetoond op grond van een beoordeling van het persoonlijk gedrag van de betrokkene."

24. Volgens de Commissie is de Spaanse regeling ook geenszins evenredig. Er zijn andere mogelijkheden die evenveel zekerheid bieden, waarbij de vrijheden van vestiging en dienstverrichting minder worden belemmerd. Naast de mogelijkheid van artikel 16, lid 2, zijn die de beroepsregels en de aansprakelijkheidsvoorschriften. Aangezien de laatstgenoemde in Spanje zeer streng zijn, zou dit een architect ervan moeten weerhouden, werkzaamheden te verrichten waarvoor hij niet is opgeleid.

25. De Commissie wijst verder op de artikelen 7, 8 en 9 van de architectenricht-

3 — Bijlagen 8, 9 en 10 bij het verzoekschrift.

4 — Arrest van 29 oktober 1998, Commissie/Spanje (Jurispr. I-6717, punt 20).

lijn. Overigens had Spanje bij zijn toetreding om een uitzonderingsregeling kunnen verzoeken.

26. De Spaanse regering wijst er in de eerste plaats op, dat het onderhavige artikel 10, lid 2, van het koninklijk besluit een belangrijke beperking van zijn werkingssfeer bevat. Zo is het alleen van toepassing wanneer het om het opstellen van de uitvoeringsplannen en de algemene leiding over de bouw gaat. De in artikel 10, lid 2, vastgestelde beperking van de onderlinge erkenning van diploma's heeft dan ook niet een algemeen karakter.

27. Aangezien de werkingssfeer van de architectenrichtlijn in artikel 1 niet precies wordt vastgelegd, is het de vraag, of de in artikel 10, lid 2, van het koninklijk besluit genoemde werkzaamheden — het opstellen van de uitvoeringsplannen en de algemene leiding over de bouw — gewoonlijk onder de beroepstitel van architect worden uitgevoerd. Dit is volgens Spanje niet het geval, aangezien dit in sommige lidstaten de taak van bouwkundig ingenieurs is.

28. Spanje erkent de diploma's die toegang bieden tot de werkzaamheden die gewoonlijk onder de beroepstitel van architect worden verricht. De onderlinge erkenning op grond van de artikelen 2 en 10 heeft alleen op deze werkzaamheden betrekking. De richtlijn harmoniseert de opleiding en het werkterrein van de architecten niet. Daarom behouden de lidstaten de mogelijkheid om bepaalde voorwaarden voor de toegang tot de beroepsopleiding van migrerende architecten vast te leggen, voor zover deze gerechtvaardigd en evenredig zijn.

29. De Spaanse regering verwijst in dit verband naar het arrest Bouchoucha.[5] Daarin heeft het Hof verklaard, dat indien er geen gemeenschapsrechtelijke definitie van bepaalde werkzaamheden bestaat, het aan de lidstaten is om de uitoefening ervan te regelen.

30. De Commissie is van mening dat het arrest Bouchoucha niet op het onderhavige geval kan worden toegepast, omdat dat een beroep betrof — dat van ostheopaat — dat binnen de Gemeenschap juist niet onderling erkend was.

31. De stelling van de Commissie dat het beginsel van gelijke behandeling teloorgaat indien een lidstaat zonder rechtvaardiging het werkterrein van een migrerende architect kan beperken, impliceert volgens Spanje dat een beperking van dit beginsel mogelijk is indien hiervoor een rechtvaardiging bestaat. De Spaanse regering wijst in

5 — Arrest van 3 oktober 1990 in zaak C-61/89 (Jurispr. 1990, blz. I-3551).

dit verband op de rechtvaardigingsgronden van artikel 56 van het Verdrag. Artikel 10, lid 2, van het koninklijk besluit moet soelaas bieden voor het geval dat een bepaalde beroepstitel zijn houder niet de volledige bekwaamheid (bijv. op technisch gebied betreffende de stabiliteit van het gebouw) garandeert. De berekening van bepaalde structuren, de verrichting van simulaties met het oog op de bodemstabiliteit en de berekening van de weerstand van beton, die Spaanse architecten uitvoeren, behoort niet tot het beroepsprofiel van de architect zoals dat in de richtlijn is voorzien. Uit het feit dat volgens de Commissie een architect op grond van de richtlijn in de ontvangende lidstaat eventueel meer werkzaamheden kan verrichten dan die waarvoor hij oorspronkelijk is opgeleid, volgt duidelijk dat een beperking in verband met een risico voor de openbare veiligheid gerechtvaardigd is.

32. Volgens de Spaanse regering is de in artikel 10, lid 2, voorziene beperking ook verenigbaar met het evenredigheidsbeginsel, aangezien deze de vrijheid van dienstverrichting het minst belemmert. De Commissie verwijst in dit verband weliswaar naar beroepsregels waaraan de gegunstigden van de richtlijn zijn gebonden en op grond waarvan iemand geen werkzaamheden mag uitoefenen waarvoor hij niet voldoende is opgeleid, maar hiermee kan niet hetzelfde resultaat worden bereikt als door de Spaanse oplossing.

33. Ten aanzien van de verwijzing van de Commissie naar artikel 16, lid 2, waarin het voeren van titels wordt geregeld, merkt Spanje op, dat ook het hier onderhavige artikel 10, lid 2, van het koninklijk besluit slechts regelingen over het voeren van een titel bevat en daarmee overeenkomt met artikel 16, lid 2, van de architectenrichtlijn, die het in nationaal recht omzet.

34. De Commissie weerspreekt de opvatting dat artikel 10, lid 2, van het koninklijk besluit een omzetting van artikel 16, lid 2, van de architectenrichtlijn is, aangezien het niet het voeren van de beroepstitel betreft, maar het werkterreinen beperkt.

V — Beoordeling

35. Doel van de architectenrichtlijn is, dat de door de lidstaten afgegeven diploma's, certificaten en andere titels, die zijn behaald met een opleiding die aan bepaalde eisen voldoet, door de lidstaten onderling worden erkend. Dit heeft tot gevolg, dat iedere lidstaat hieraan op zijn grondgebied met betrekking tot de uitoefening van in artikel 1 genoemde werkzaamheden dezelfde werking moet toekennen als de in die lidstaat zelf verleende diploma's.

36. Het gaat daarbij niet alleen om de formele onderlinge erkenning van de diploma's en certificaten, maar het uiteindelijke

doel is — zoals reeds blijkt uit artikel 57, lid 1, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 7, lid 1, EG), waarop de architectenrichtlijn is gebaseerd — de toegang tot en de uitoefening van een vrij beroep te vergemakkelijken. Het zou hiermee in tegenspraak zijn om deze mogelijkheid tot uitoefening van een beroep meteen weer te willen beperken. Ook in de eerste overweging van de considerans van de architectenrichtlijn wordt verklaard, dat „krachtens het Verdrag ieder verschil in behandeling op grond van nationaliteit inzake vestiging en verrichten van diensten sedert het einde van de overgangsperiode is verboden". Daaruit volgt, dat de gemeenschapswetgever een volledig gelijke behandeling in het kader van de beroepsuitoefening heeft gewenst.

37. Spanje betoogt nu, dat de aldaar ingevoerde beperking van de onderlinge erkenning van diploma's alleen geldt voor bepaalde werkzaamheden die niet onder de werkingssfeer van de architectenrichtlijn vallen. Weliswaar is het aan de lidstaten om de werkzaamheden in het kader van artikel 1 te bepalen die gewoonlijk onder de beroepstitel van architect worden uitgeoefend, hetgeen betekent, dat iedere lidstaat het werkterrein van de architect voor zijn gebied vaststelt. Op grond van artikel 2 van de architectenrichtlijn erkent de lidstaat echter niet alleen de buitenlandse diploma's, maar verleent hij deze, wat de toegang tot de in artikel 1 bedoelde werkzaamheden betreft, dezelfde werking als de door hen verleende diploma's. Het doel van de architectenrichtlijn is namelijk, de houders van een diploma van een andere lidstaat toegang tot de werkzaamheden te verlenen, die voor de houders van nationale diploma's als werkzaamheden van architecten zijn bepaald.

38. Uit de zesde en de negentiende overweging van de considerans blijkt, dat de architectenrichtlijn juist geen harmonisatie van de beroepsopleiding en van de werkterreinen van de architect kon en wilde regelen. De bestaande verschillen worden door de wetgever bewust op de koop toe genomen en kunnen dus niet de toepassing van de richtlijn aantasten. Zij worden vaak ook door gelijkstellingen gecompenseerd. Zo staat bijvoorbeeld in de achtste overweging dat „passende praktijkervaring (...) over een periode van gelijke duur" als voldoende voorwaarde wordt erkend, indien voor de toegang tot de wettelijke beroepstitel van architect „de voltooiing van een stage" wordt vereist. Ondanks eventueel bestaande verschillen schrijft de richtlijn dan ook een onderlinge erkenning van diploma's voor, zodat de ontvangende lidstaat een houder van een buitenlands diploma toegang tot het door hem voor het beroep van architect vastgestelde werkterrein moet verlenen.

39. Door de onderhavige regeling van artikel 10, lid 2, van het koninklijk besluit wordt in Spanje echter de omvang van verschillende werkterreinen bepaald: enerzijds het — uitgebreidere — werkterrein voor houders van een Spaans diploma, en anderzijds dat voor de houders van — ook erkende — diploma's uit andere lidstaten waarbij het profiel van het beroep wordt gebaseerd op de door de andere lidstaten bepaalde werkterreinen.

40. De houders van buitenlandse architectendiploma's worden hierdoor anders behandeld dan de houders van een Spaans

diploma. Dit verschil in behandeling bestaat er niet alleen in, dat hun werkterrein in bepaalde gevallen beperkter is dan dat van architecten met een Spaans diploma, maar ook, dat zij moeten bewijzen dat hun diploma hun in de lidstaat van oorsprong toegang tot dezelfde werkzaamheden verleend als een Spaans diploma. In zoverre speelt het ook geen rol, dat het — zoals de Spaanse regering betoogt — slechts een beperkt werkgebied is waarbinnen de architecten niet dezelfde rechten hebben. Nog daargelaten dat partijen het niet eens zijn, of het inderdaad om een beperkt gebied gaat, wordt iedere houder van een buitenlands diploma door deze beperking getroffen. Aan diploma's van andere lidstaten wordt dan ook niet dezelfde werking toegekend als aan Spaanse diploma's.

41. Zelfs indien ervan wordt uitgegaan, dat de werkzaamheden op het gebied van de architectuur in de zin van de richtlijn alleen die werkzaamheden zijn, die gewoonlijk onder de titel architect in alle lidstaten worden verricht, zou de conclusie niet anders zijn. In dat geval zou het werkterrein dat alle lidstaten met elkaar gemeen hebben als criterium worden gehanteerd. Dit zou echter enerzijds tot een beperking van de werkingssfeer van de richtlijn leiden en anderzijds zou in elk geval bij een erkend diploma moeten worden nagegaan, tot welke werkzaamheden het in de lidstaat van oorsprong toegang verleent en of deze werkzaamheden ook in de andere lidstaten tot het beroep van architect behoren. Dat betekent dat voor de erkenning van ieder diploma een uitgebreide vergelijkende studie nodig zou zijn. In dat geval zou er geen sprake meer zijn van een algemene onderlinge erkenning van diploma's en van een vereenvoudiging van de daadwerkelijke uitoefening van de vrijheid van vestiging en van dienstverrichting. In het kader van de richtlijn moet een onderzoek van de verschillende diploma's nu juist niet meer nodig zijn, indien zij aan de eisen van de artikelen 3 en 4 voldoen of onder artikel 10 van de architectenrichtlijn vallen.

42. Spanje is van mening dat architecten met een niet-Spaans diploma voor bepaalde in Spanje door architecten verrichte werkzaamheden niet zijn opgeleid. Uit de artikelen 3 en 4 van de architectenrichtlijn blijkt niet, dat een opleiding in deze omvang moet worden vereist. Overigens moet in dit verband naar de procedure van de artikelen 7, 8 en 9 [6] van de architectenrichtlijn worden verwezen. Door deze procedures wordt het onderzoek van de diploma's naar een vroegere fase verlegd. Het doel is alle twijfel weg te nemen of de in het Publicatieblad als erkend vermelde diploma's aan de eisen van de artikelen 3 en 4 van de architectenrichtlijn voldoen. In een onderzoek achteraf van de diploma's door de lidstaten is niet voorzien. Artikel 9 biedt zelfs de mogelijkheid om een reeds als erkend gepubliceerd diploma te onderzoeken indien een lidstaat of de Commissie betwijfelt of dit diploma nog aan de eisen van de artikelen 3 en 4 voldoet.

43. De Spaanse regering heeft geen van deze mogelijkheden benut, maar in de

6 — Voor de inhoud van de artikelen zie punt 10 supra.

praktijk een algemene, controle achteraf van buitenlandse diploma's ingevoerd. Dit is op grond van de richtlijn niet mogelijk.

44. Ten aanzien van het argument van de Spaanse regering, dat de artikelen 3 en 4 niet de werkingssfeer van de architectenrichtlijn vaststellen — naar haar mening dienen de individuele lidstaten het werkterrein van de architect te bepalen —, wil ik nogmaals opmerken dat Spanje niet één, maar verscheidene werkterreinen vaststelt, hetgeen tot een ongelijke behandeling van de houders van diploma's uit andere lidstaten leidt.

45. Ook de door de Spaanse regering in dit verband ingeroepen verschillen tussen de werkterreinen van architecten in de afzonderlijke lidstaten spelen in dit verband geen rol. De intentie van de gemeenschapswetgever is, dat diploma's die worden afgeven bij de voltooiing van een opleiding die aan de criteria van de artikelen 3 en 4 voldoet, in de Gemeenschap onderling worden erkend en dan de onbeperkte toegang tot het werkterrein van de architect mogelijk maken.

46. Ook de verwijzing van de Spaanse regering naar het arrest Bouchoucha [7] levert een ander resultaat op, aangezien in de door Spanje geciteerde passage van het arrest wordt verklaard, dat de lidstaten het werkterrein vaststellen, zonder dat dit tot discriminatie leidt. De onderhavige regel leidt juist wel tot een dergelijke discriminatie. Bovendien ging het in dat geval om de „beroepswerkzaamheid van osteopaat", waarvoor een communautaire regeling ontbrak [8].

47. Bijgevolg moet worden vastgesteld dat artikel 10, lid 2, van het koninklijk besluit de diploma's uit andere lidstaten niet volledig erkent, hetgeen tot een discriminatie van de houders van diploma's uit andere lidstaten, en aldus tot een beperking van de vrijheid van vestiging en van dienstverlening leidt. Het betreft hier een vorm van indirecte discriminatie, aangezien de ongelijke behandeling niet berust op de nationaliteit, maar op het land waar het betrokken diploma is behaald. De onderdanen van andere lidstaten worden hierdoor meer getroffen.

48. De Spaanse regering betoogt nu, dat deze beperkingen uit hoofde van de openbare veiligheid en de volksgezondheid gerechtvaardigd zijn als bedoeld in artikel 56 EG-Verdrag. Een niet-Spaanse architect, die niet over de nodige kennis van statica en stabiliteit van gebouwen beschikt, vormt naar haar mening een gevaar indien hij in Spanje op dit gebied werkt.

7 — Aangehaald in voetnoot 5.

8 — Punt 12.

49. In dit verband merk ik op dat de architectenrichtlijn weliswaar geen volledige harmonisering van de opleiding en het werkterrein bevat, maar wel van de toegang tot de werkzaamheden van de architect. Zelfs indien dit standpunt niet wordt gevolgd en een beroep op artikel 56 nog voor mogelijk wordt gehouden, zou deze regeling om andere redenen niet van toepassing zijn.

50. Zoals blijkt uit de rechtspraak van het Hof, veronderstelt het beroep op de rechtvaardiging van openbare veiligheid „het bestaan van een werkelijke en genoegzaam ernstige bedreiging van een fundamenteel belang van de samenleving" [9]. Een dergelijke bedreiging van de openbare orde kan in het onderhavige geval worden uitgesloten.

51. Op grond van artikel 3, punt 8, moet de opleiding van de architect de verwerving van inzicht in de problemen op het gebied van het constructief ontwerp, de constructie en de civiele bouwkunde in verband met het ontwerpen van gebouwen waarborgen. Het is weliswaar de vraag of dit alle kwesties op het gebied van statica en de stabiliteit van gebouwen omvat, maar in ieder geval wordt aldus verzekerd, dat de houder van een erkend diploma over een basisbegrip en basiskennis op bouwtechnisch gebied beschikt. In dit verband kan ook worden gewezen op het rapport van de ad-hocgroep van 4 februari 1997 [10], dat de op grond van een vragenlijst verstrekte informatie van individuele lidstaten over het beroep van architect bevat. Daaruit blijkt, dat de werkzaamheden van een architect in veel lidstaten ongeveer even ruim zijn als in Spanje.

52. Het staat dus vast, dat de architecten in de lidstaten minstens over technische basiskennis over de stabiliteit van gebouwen beschikken, zodat er geen voldoende ernstig risico is te onderkennen indien zij op dit gebied werkzaam worden.

53. Zelfs indien dit niet voor alle lidstaten zou gelden, blijft het voor de ontvangende lidstaat mogelijk, de afnemer van de dienst of de opdrachtgever op een andere manier te beschermen. Hij kan dit bijvoorbeeld doen door voor te schrijven dat de begunstigde van de richtlijn de in de lidstaat van herkomst geldende beroepstitel in een door de ontvangende lidstaat voorgeschreven vorm voert. Artikel 16, lid 2, van de architectenrichtlijn biedt deze mogelijkheid voor het geval waarin de opleidingstitel van de opleiding van de staat van herkomst in de ontvangende lidstaat kan worden verward met een opleidingstitel waarvoor in die staat een aanvullende opleiding nodig is die de begunstigde niet heeft gevolgd. Op die manier kan duidelijk worden gemaakt, dat het niet het in de ontvangende lidstaat gebruikelijke diploma betreft, zonder dat de omvang van de opleiding moet worden aangegeven.

9 — Arrest Commissie/Spanje (aangehaald in voetnoot 4, punt 46), met een verwijzing naar het arrest van 27 oktober 1977, Bouchereau (30/77, Jurispr. blz. 1999, punt 35) en arrest van 9 maart 2000, Commissie/België (C-355/98, Jurispr. blz. I-1221, punt 28); zie eveneens, in een andere context, arrest van 14 maart 2000, Association Église de scientologie de Paris e.a., (C-54/99, Jurispr. blz. I-1335, punt 17).

10 — Bijlage 8 bij het verzoekschrift.

54. De hier betwiste regeling van artikel 10, lid 2, van het koninklijk besluit is daarbij niet — zoals door de Spaanse regering wordt gesteld — een omzetting van artikel 16, lid 2. Artikel 10, lid 2, van het koninklijk besluit schrijft niet alleen voor, dat het opleidingsstelsel in een bepaalde vorm moet worden gebruikt. De ingreep in de vrijheid van dienstverrichting en van vestiging gaat veel verder, aangezien wordt bepaald dat de houder van een diploma van een andere lidstaat op bepaalde gebieden niet dezelfde rechten heeft als de houder van een Spaans diploma, maar dat hij in bepaalde gevallen met de houder van een Spaans diploma moet samenwerken. De door Spanje ingevoerde regeling en beperking gaat dan ook veel verder dan de in artikel 16, lid 2, van de architectenrichtlijn geboden mogelijkheid, die alleen het voeren van de titel betreft. Zo zou de ontvangende lidstaat de houder van een diploma van een andere lidstaat bijvoorbeeld verplichten, naast zijn titel tussen haakjes de instelling te vermelden waar hij deze heeft behaald. Op die manier is het voor de opdrachtgever duidelijk, dat het niet om een in het eigen land opgeleide architect gaat. Het is dan aan hem om te beslissen of en in hoeverre hij hem de opdracht verleent.

55. Deze beperking van de vrijheid van dienstverrichting en van vestiging in Spanje is dan ook niet evenredig. Hetzelfde resultaat kan met minder beperkende regelingen — zoals bijvoorbeeld op grond van artikel 16, lid 2, van de architectenrichtlijn — worden bereikt. Een loutere verwijzing naar de beroepsregels in de betrokken lidstaat is in dit verband echter niet voldoende, want deze worden door de beroepsorganisaties vastgesteld. Zelfs indien daarin wordt bepaald, dat een architect alleen op een bepaald gebied werkzaam mag zijn indien hij daarvoor voldoende is opgeleid, is voor de opdrachtgever niet duidelijk, of het een architect met de in de ontvangende lidstaat gebruikelijke opleiding betreft. Ook strenge aansprakelijkheidsvoorschriften bieden geen vergelijkbare bescherming, omdat die pas achteraf effect sorteren. Zij kunnen weliswaar een architect die zich voor een bepaalde opdracht niet voldoende opgeleid acht, eventueel ervan weerhouden, op dit gebied te gaan werken, maar zij hebben geen effect wanneer een architect zijn kennis verkeerd inschat of overschat.

56. Bijgevolg moet worden geconcludeerd, dat de door Spanje vastgestelde regeling in artikel 10, lid 2, van koninklijk besluit 1081/1989 in strijd is met een onderlinge erkenning van diploma's op het gebied van de architectuur die in de artikelen 2 en 10 van richtlijn 85/384 is voorgeschreven. De regeling beperkt de vrijheid van vestiging en van dienstverrichting, aangezien aan diploma's uit andere lidstaten niet dezelfde werking wordt verleend als aan Spaanse. Juist dit is echter het doel van de richtlijn — zelfs indien de werkterreinen en de opleiding in de verschillende lidstaten niet volledig met elkaar overeenstemmen. De door Spanje toegepaste beperking is niet gerechtvaardigd.

VI — Kosten

57. Volgens artikel 69, lid 2, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien het Koninkrijk Spanje in het ongelijk is gesteld, dient het overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten te worden verwezen.

VII — Conclusie

58. Mitsdien geef ik het Hof in overweging,

1) vast te stellen, dat het Koninkrijk Spanje, door in artikel 10, lid 2, van Real Decreto 1081/1989 van 28 augustus 1989 te bepalen, dat de houders van een in een andere lidstaat afgegeven architectendiploma dat is erkend in het kader van richtlijn 85/384/EEG van de Raad van 10 juni 1985 inzake de onderlinge erkenning van de diploma's, certificaten en andere titels op het gebied van de architectuur, tevens houdende maatregelen tot vergemakkelijking van de daadwerkelijke uitoefening van het recht van vestiging en vrij verrichten van diensten in Spanje geen andere werkzaamheden mogen uitoefenen dan die welke zij volgens het diploma van het land van oorsprong aldaar mogen uitoefenen, tenzij zij samenwerken met een andere beroepsbeoefenaar, die bevoegd is om die werkzaamheden uit te oefenen en wiens diploma overeenkomstig de Spaanse wettelijke regeling is erkend, de krachtens de artikelen 2 en 10 van die richtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen;

2) het Koninkrijk Spanje in de kosten te verwijzen.