FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT MARCO DARMON

fremsat den 29. juni 1994 *

Hr. afdelingsformand,
De herrer dommere,

1. Domstolen skal i denne sag for tredje gang [1] fortolke 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 etablering og fri udveksling af tjenesteydelser [2] (herefter benævnt »direktivet«).

2. Direktivet indeholder som bekendt to grupper bestemmelser vedrørende »eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser, som giver adgang til virksomhed inden for arkitekturområdet«. Den første — i kapitel II — omfatter de almindelige regler for udøvelse af arkitekterhvervet. Den anden — der findes i kapitel II — fastlægger overgangsordningen.

3. Hvad de almindelige regler angår, indeholder direktivet ikke nogen opregning af de eksamensbeviser, som medlemsstaterne skal anerkende. Det angiver blot de kriterier vedrørende uddannelsens indhold (artikel 3) og varighed (artikel 4), som disse eksamensbeviser skal opfylde for at kunne anerkendes i andre medlemsstater end den, hvori de er udstedt. Hver medlemsstat skal give meddelelse om og ajourføre fortegnelsen over de eksamensbeviser, som ifølge den opfylder disse kriterier, ligesom den skal meddele, hvilke institutioner eller myndigheder der udsteder dem, og Kommissionen skal i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* offentliggøre fortegnelserne og ajourføringerne, der efter forelæggelse for et rådgivende ad hoc-udvalg kan anfægtes for Domstolen.

4. Over for den *åbne* ordning ifølge de almindelige regler står en *lukket* ordning ifølge overgangsordningen, der giver adgang til virksomhed inden for arkitekturområdet »i medfør af opnåede rettigheder eller eksisterende nationale bestemmelser«.

5. Hensigten med direktivet har her været, at der skulle tages hensyn til forholdene for EF-borgere, der allerede var eller inden længe ville komme i besiddelse af kvalifikationsbeviser, »selv om [disse] ikke svarer til mindstekravene« — dvs. opfylder samtlige kriterier — »for de i kapitel II nævnte bevi-

* Originalsprog: fransk.

1 — Dom af 21.1.1992, sag C-310/90, Conseil national de l'ordre des architectes mod Egle, Sml. I, s. 177, og af 8.4.1992, sag C-166/91, Bauer mod Conseil national de l'ordre des architectes, Sml. I, s. 2797.

2 — EFT L 223, s. 15.

ser« [3]. Herefter følger i artikel 11 fortegnelsen over disse kvalifikationsbeviser, der er udtømmende opregnet, og denne fortegnelse er bindende for hver medlemsstat, der jo »anerkender« [4] de deri omhandlede kvalifikationsbeviser, som altså ikke på nogen måde kan anfægtes. I Bauer-dommen [5] har Domstolen således udtalt følgende:

»Medlemsstaterne har således pligt til at anerkende de pågældende eksamensbeviser uden at undersøge, om de opfylder kriterierne ifølge direktivets kapitel II.« [6]

6. Med bestemmelserne i kapitel 3 er der altså indført en overgangsordning på grundlag af opnåede rettigheder, hvorefter medlemsstaterne uden nogen adgang til at rejse indsigelse på deres område skal anerkende visse kvalifikationsbeviser, der er udstedt af andre medlemsstater, selv om de ikke opfylder mindstekrav, og da opregningen af disse kvalifikationsbeviser er udtømmende, skal disse bestemmelser derfor fortolkes indskrænkende.

7. Det er imidlertid ikke det hele. De i artikel 11 nævnte kvalifikationsbeviser er nationale beviser. Hvad disse kvalifikationsbeviser angår skabes der ikke ved denne artikel — i modsætning til direktivets artikel 3 og 4 — fællesskabsbegreber. Artiklen giver blot nationale begreber fællesskabsvirkning.

3 — Artikel 10.
4 — Sammesteds.
5 — Jf. note 1.
6 — Præmis 9.

8. Hermed er der sket endnu en begrænsning af Domstolens fortolkningsbeføjelser. Man må nemlig huske, at direktivet er resultatet af et langt forberedende arbejde, der, som det er blevet fortalt, varede atten år. Der er al mulig grund til at tro, at det har givet anledning til indgående og intensive forhandlinger mellem fællesskabsinstitutioner og medlemsstater.

9. Der vil derfor ikke kunne blive tale om ved en fortolkning, der tilmed vedrører et internretligt begreb, at tilføje noget i de fortegnelser over nationale kvalifikationsbeviser, som fællesskabslovgiver har fastlagt. Et hvilket som helst andet synspunkt er udtryk for, at man sætter sig i fællesskabslovgivers sted.

10. Hermed er de regler, som Domstolen må følge ved fortolkningen af bestemmelserne i kapitel III, og herunder altså artikel 13, 14 og 15 i direktivet, givet. Og når jeg har ment at måtte opholde mig herved, skyldes det, at disse bestemmelser udgør udgangspunktet for vurderingen af sagsøgeren i hovedsagen, Nicolas Dreessen's stilling.

11. Sagsøgeren, der er belgisk statsborger og bor i Belgien, erhvervede den 16. februar 1966 i Tyskland eksamensbevis som bygningsingeniør (»Ingenieur für Hochbau, Abteilung allgemeiner Hochbau«), der blev udstedt af statens bygningsingeniørskole i Aachen (»Staatliche Ingenieurschule für Bauwesen Aachen«).

12. Fra august 1966 til september 1991 havde Dreessen lønnet beskæftigelse på forskellige arkitektkontorer, og efter at hans sidste arbejdsgiver var gået konkurs, indgav han den 12. december 1991 ansøgning til Ordre des architectes de la province de Liège (provinsen Lièges arkitektforening) om at blive optaget på fortegnelsen over arkitekter ved denne arkitektforening. Ansøgningen blev afslået ved afgørelse af 29. april 1993, hvorved der henvistes til, at Dreessen's eksamensbevis ikke var et af de i direktivet omhandlede eksamensbeviser.

13. Dreessen klagede over denne afgørelse til Conseil d'appel d'expression française de l'ordre des architectes, der har anmodet Domstolen om en fortolkning af ordene »arkitektafdeling 'Architektur/Hochbau'« i direktivets artikel 11 ... og om en afgørelse af, »om et i 1966 af afdelingen 'Allgemeiner Hochbau' på 'Staatliche Ingenieurschule für Bauwesen Aachen' udstedt eksamensbevis for så vidt angår anvendelsen af direktivets artikel 11 skal ligestilles med et af 'arkitektafdelingen' udstedt eksamensbevis«.

14. Det er klart, hvad interessen i forbindelse med dette spørgsmål må samle sig om: Antages det, at Dreessen's eksamensbevis er indeholdt i fortegnelsen i artikel 11, er Belgien forpligtet til at anerkende det.

15. Lad det straks være sagt, at det ikke tilkommer Domstolen direkte at besvare dette spørgsmåls andet led. Det påhviler jo den forelæggende ret at give denne besvarelse på baggrund af den fortolkning, Domstolen har givet den relevante fællesskabsbestemmelse.

16. Af spørgsmålets formulering fremgår, at Conseil d'appel ønsker en afgørelse af, om Dreessen's kvalifikationsbevis kan anses for at være et af de i tredje eller fjerde led i artikel 11, litra a), nævnte beviser.

17. Hvad tredje led angår skal jeg fatte mig i korthed. Det bemærkes, at Dreessen i sit indlæg blot har anført, at den »Ingenieurschule«, der har udstedt hans kvalifikationsbevis, er blevet til en »Fachhochschule« i direktivets forstand. Selv om dette skulle være tilfældet, måtte beviset dog, for at kunne anerkendes i Belgien, være udstedt af arkitektafdelingen, hvilket Dreessen ikke hævder, at det er.

18. I realiteten må drøftelsen navnlig angå det fjerde led i artikel 11, litra a), i direktivet.

19. Ifølge denne sidste bestemmelse skal medlemsstaterne anerkende »certifikater (Prüfungszeugnisse) udstedt før den 1. januar 1973 af arkitektafdelingerne på Ingenieurschulen ...«.

20. Dreessen's eksamensbevis er udstedt før den 1. januar 1973. Det blev udstedt af en »Ingenieurschule«. Dog stammer det ikke fra »arkitektafdelingen (Architektur)«, men fra bygningsafdelingen (»Allgemeiner Hochbau«).

21. Dreessen har ganske vist fremlagt erklæringer fra henholdsvis delstaten Nordrhein-Westphalens arkitektforening og fra delstatens Rheinland-Westphalens Ministerium for Videnskab og Forskning, der går ud på, at hans kvalifikationsbevis opfylder betingelserne ifølge artikel 11, litra a), fjerde led. Men disse myndigheder kan lige så lidt som Domstolen sætte sig selv i fællesskabslovgivers sted og tilføje noget i direktivets bestemmelser.

22. Heraf følger, at indehaveren af et eksamensbevis, der er udstedt før den 1. januar 1973 af en »Ingenieurschule«, ikke, når dette ikke hidrører fra dennes arkitekturafdeling, kan gøre gældende, at han er omfattet af direktivets artikel 11, litra a), fjerde led.

23. Det er blevet gjort gældende, at »Ingenieurschulen« før 1973 ikke havde nogen arkitekturafdeling, og at man derfor for at få mening i denne bestemmelse måtte medtage et eksamensbevis som det, Dreessen har erhvervet.

24. Dette argument kan ikke være afgørende. For ganske vist bør der være mening i enhver fællesskabsretlig bestemmelse, men der må også i denne forbindelse i kapitel III sondres mellem, hvad der har fællesskabskarakter — f.eks. følgende bestemmelse i artikel 10: »Hver medlemsstat anerkender ...« samt den udtømmende karakter af fortegnelsen i artikel 11 — og hvad der omfattes af internretlige regelsæt, som f.eks. de i denne bestemmelse nævnte eksamensbeviser.

25. At der før 1973 eventuelt har eksisteret arkitekturafdelinger på »Ingernieurschulen« har utvivlsomt væsentlig betydning for tvisten i hovedsagen, men for Domstolens behandling af sagen har det ingen betydning. Såfremt den nævnte benævnelse skulle være upassende eller mangelfuld, må det være den berørte medlemsstats, dvs. Forbundsrepublikken Tysklands sag at anmode om og udvirke, at direktivet ændres, således at denne fejl eller mangel rettes.

26. Kommissionens befuldmægtigede har i retsmødet oplyst, at der ikke er blevet taget initiativ i den retning. Domstolen kan ikke ved en udvidende fortolkning af en restriktiv bestemmelse, endsige ved en stillingtagen til et nationalt begreb, sætte sig enten i fællesskabslovgivers eller den pågældende medlemsstats sted.

27. Dreessen har for Conseil d'appel påberåbt sig en anden bestemmelse i direktivet, nemlig dettes artikel 12, der indeholder følgende bestemmelse:

»Med forbehold af artikel 10 anerkender hver medlemsstat følgende dokumenter ved med hensyn til adgang til den i artikel 1 omhandlede virksomhed og udøvelse af denne under stillingsbetegnelsen arkitekt at give dem samme virkning på sit område som de eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser som arkitekt, som den selv udsteder:

— attester, som er udstedt til medlemsstaternes statsborgere af de medlemsstater, som på tidspunktet for meddelelsen af dette direktiv har *bestemmelser* for adgang og udøvelse af den i artikel 1 omhandlede virksomhed under stillingsbetegnelsen arkitekt, og hvorved det bekræftes, at deres indehaver har fået tilladelse til at benytte stillingsbetegnelsen arkitekt inden direktivets iværksættelse og rent faktisk inden for *disse bestemmelsers* rammer har udøvet den pågældende virksomhed i mindst tre på hinanden følgende år inden for de fem år, der går forud for attesternes udstedelse

— ...« [7]

28. Den forelæggende instans nævner, at det af Dreessen's indlæg fremgår, at han efter erhvervelsen af sit eksamensbevis udelukkende har været fagligt virksom i Belgien, og at han derfor ikke kan påberåbe sig artikel 12. Domstolen er altså ikke blevet anmodet om en fortolkning af denne bestemmelse.

29. Sagsøgeren i hovedsagen har i sit indlæg for Domstolen på ny beskæftiget sig med denne sidste bestemmelse, som han har anmodet Domstolen om at tage stilling til, således at den forelæggende ret får en brugbar besvarelse.

30. Jeg kan tilslutte mig den forelæggende rets synspunkt om, at artikel 12 er uden betydning i en situation som den i hovedsagen foreliggende.

31. For selv om enhver medlemsstat efter denne bestemmelse skal anerkende en af en anden medlemsstat til en EF-borger udstedt attest for, at denne i et vist tidsrum har virket som arkitekt, kan en sådan attest kun — det fremgår af henvisningen til »*disse* bestemmelser« [8] — vedrøre den virksomhed, der er udøvet på den attestudstedende stats område.

7 — Min fremhævelse.

8 — Min fremhævelse.

32. En EF-borger, der udelukkende har været fagligt virksom i én medlemsstat kan derfor ikke påberåbe sig en eventuel attest, som en anden medlemsstat har udstedt vedrørende denne faglige virksomhed.

Forslag til afgørelse

33. Jeg skal herefter foreslå Domstolen at kende for ret:

»Artikel 11 i 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 etablering og fri udveksling af tjenesteydelser, kan kun påberåbes af EF-borgere, som er indehaver af de eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser, som udtrykkeligt og udtømmende er opregnet i bestemmelsen. Heraf følger, at forpligtelse for en medlemsstat til at anerkende et certifikat udstedt før den 1. januar 1973 af en 'Ingenieurschule' forudsætter, at certifikatet er udstedt af en arkitekturafdeling.«