DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

19. januar 2006 *

I sag C-330/03,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Tribunal Supremo (Spanien) ved afgørelse af 21. juli 2003, indgået til Domstolen den 29. juli 2003, i sagen

Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos

mod

Administración del Estado,

procesdeltager:

Giuliano Mauro Imo,

* Processprog: spansk.

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, P. Jann, og dommerne K. Schiemann, N. Colneric, E. Juhász og E. Levits (refererende dommer),

generaladvokat: P. Léger
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos ved abogado A. González Salinas

— den spanske regering ved N. Díaz Abad, som befuldmægtiget

— den italienske regering ved I.M. Braguglia, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato A. Cingolo

— den østrigske regering ved E. Riedl, som befuldmægtiget

— den svenske regering ved A. Kruse, som befuldmægtiget

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved H. Støvlbæk og F. Castillo de la Torre, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 30. juni 2005,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 3, stk. 1, litra a), og artikel 4, stk. 1, i Rådets direktiv 89/48/EØF af 21. december 1988 om indførelse af en generel ordning for gensidig anerkendelse af eksamensbeviser for erhvervskompetencegivende videregående uddannelser af mindst tre års varighed (EFT 1989 L 19, s. 16, herefter »direktivet«) samt af artikel 39 EF og 43 EF.

2 Anmodningen er blevet fremsat i forbindelse med en tvist mellem Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos (herefter »Colegio«) og Administración del Estado vedrørende en ansøgning indgivet af Giuliano Mauro Imo, der er italiensk statsborger og indehaver af et italiensk eksamensbevis som civilingeniør inden for vandbygning, med henblik på at udøve erhvervet som vej-, kanal- og havnebygningsingeniør i Spanien.

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

3 Direktivet har til formål at indføre en metode for gensidig anerkendelse af eksamensbeviser med henblik på at lette de europæiske borgeres adgang til at udøve enhver form for erhvervsvirksomhed, som i værtsmedlemsstaten er gjort betinget af, at borgeren har gennemgået en post-gymnasial uddannelse, forudsat at de er i besiddelse af et sådant eksamensbevis, som giver adgang til disse aktiviteter, bekræfter en uddannelse af mindst tre års varighed og er udstedt i en anden medlemsstat.

4 I henhold til direktivets artikel 1, litra c), forstås der ved »lovreguleret erhverv« »den eller de samlede lovregulerede erhvervsmæssige former for virksomhed, der udgør dette erhverv i en medlemsstat«.

5 Direktivets artikel 3, stk. 1, bestemmer:

»Når der i værtslandet kræves et eksamensbevis for at optage eller udøve et bestemt lovreguleret erhverv, kan den kompetente myndighed ikke under henvisning til manglende kvalifikationer nægte en EF-statsborger adgang til at optage eller udøve et sådant erhverv på samme vilkår som dem, der gælder for landets egne statsborgere,

a) såfremt ansøgeren er i besiddelse af det eksamensbevis, som i en anden medlemsstat er foreskrevet som betingelse for adgang til dér at optage eller udøve det samme erhverv, og som er opnået i en medlemsstat [...]

[...]«

6 Direktivets artikel 4, stk. 1, præciserer:

»Artikel 3 er ikke til hinder for, at værtslandet ligeledes af ansøgeren kræver:

a) at han beviser, at han har erhvervserfaring, når varigheden af den uddannelse, som han i henhold til artikel 3, litra a) og b), dokumenterer at have gennemgået, er mindst et år kortere end den uddannelsestid, der kræves i værtslandet. [...]

[...]

[...]

b) at han gennemgår en prøvetid, der dog ikke må overstige tre år, eller består en egnethedsprøve:

— når den uddannelse, han i henhold til artikel 3, litra a) og b), har fået, omfatter fag eller discipliner, der er væsentligt forskellige fra dem, der er omfattet af det eksamensbevis, som er foreskrevet i værtslandet, eller

— når det lovregulerede erhverv — i det tilfælde, der er nævnt i artikel 3, litra a) — i værtslandet omfatter en eller flere former for lovreguleret erhvervsmæssig virksomhed, der ikke forekommer i det lovregulerede erhverv i

oprindelseslandet eller det land, som ansøgeren kommer fra, og denne forskel er karakteriseret ved en særlig uddannelse, som kræves i værtslandet, og som omfatter fag, der er væsensforskellige fra de fag, der er omfattet af det af ansøgeren fremlagte eksamensbevis [...]

[...]

[...]«

7 Direktivets artikel 7 regulerer retten for de personer, der er omfattet af Fællesskabets ordning for gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, til at benytte deres faglige og retmæssige titel. Artikel 7, stk. 1 og 2, har følgende ordlyd:

»1. Den kompetente myndighed i værtslandet skal sikre, at de EF-statsborgere, som opfylder betingelserne for dér i landet at få adgang til og udøve et lovreguleret erhverv, har ret til at benytte den faglige titel i værtslandet, der svarer til det pågældende erhverv.

2. Den kompetente myndighed i værtslandet skal sikre, at de EF-statsborgere, som opfylder betingelserne for dér i landet at få adgang til og udøve et lovreguleret erhverv, har ret til at benytte hjemlandets eller det seneste opholdslands retmæssige titel og eventuelt en forkortelse heraf på det pågældende lands sprog. Værtslandet kan foreskrive, at denne titel skal efterfølges af navn og beliggenhed for den institution eller den eksamenskommission, der har tildelt den.«

De nationale bestemmelser

8 Direktivet er blevet gennemført i spansk ret ved kongeligt dekret nr. 1665/1991 af 25. oktober 1991 om den generelle ordning for gensidig anerkendelse af eksamensbeviser for videregående uddannelser i EU-medlemsstaterne af mindst tre års varighed (BOE nr. 280 af 22.11.1991, s. 37916). Dekretets artikel 4 og 5 gentager i det væsentlige bestemmelserne i direktivets artikel 3 og 4.

9 I henhold til den spanske lovgivning omfatter erhvervet som vej-, kanal- og havnebygningsingeniør i Spanien en lang række former for virksomhed, såsom projektering og konstruktion af vandbygningsanlæg, infrastruktur for transport ad landjorden, ad søvejen og ad vandveje, beskyttelse af strande og fysisk planlægning, herunder byplanlægning. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at der er tale om et lovreguleret erhverv, hvis optagelse og udøvelse kræver et spansk eksamensbevis, der er udstedt efter en særlig seksårig post-gymnasial uddannelse eller en hermed sidestillet uddannelse erhvervet i en anden medlemsstat og anerkendt af ministeriet for udvikling. Den, der ønsker at udøve dette erhverv i Spanien, skal være medlem af Colegio. Medlemskabet er betinget af besiddelse af den ovennævnte uddannelse.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

10 Giuliano Mauro Imo er indehaver af et italiensk eksamensbevis som civilingeniør inden for vandbygning (»laurea in ingegneria civile idraulica«), som berettiger ham til i Italien at udøve erhvervet som civilingeniør inden for vandbygning. Den 27. juni 1996 indgav han en ansøgning til det spanske ministerium for udvikling om anerkendelse af sit eksamensbevis med henblik på at udøve erhvervet som vej-, kanal- og havnebygningsingeniør i Spanien.

11 Ved bekendtgørelse af 4. november 1996 anerkendte ministeriet Giuliano Mauro Imos eksamensbevis og gav ham uden yderligere betingelser ret til at optage erhvervet som vej-, kanal- og havnebygningsingeniør.

12 Colegio anlagde et annullationssøgsmål til prøvelse af denne bekendtgørelse ved Audiencia Nacional, og fremhævede i sagen den væsentlige forskel, der er mellem erhvervet som vej-, kanal- og havnebygningsingeniør i Spanien og erhvervet som civilingeniør inden for vandbygning i Italien, både hvad angår uddannelsens indhold og karakteren af den virksomhed, der er dækket af hvert af disse erhverv.

13 Audiencia Nacional gav ved dom af 1. april 1998 ikke Colegio medhold i dens søgsmål, navnlig med den begrundelse, at eksamensbeviset som civilingeniør inden for vandbygning i Italien gav ret til at optage det samme erhverv som erhvervet som vej-, kanal- og havnebygningsingeniør i Spanien. Desuden udtalte retten, at den uddannelse, som indehaveren af nævnte eksamensbevis som civilingeniør havde, omfattede de grundlæggende fag, som kræves i Spanien med hensyn til den omhandlede gren af ingeniørerhvervet.

14 Colegio iværksatte kassationsanke af denne dom ved Tribunal Supremo, der konstaterede, at de to omhandlede uddannelser adskiller sig væsentligt fra hinanden, og at Audiencia Nacionals vurdering af de faktiske omstændigheder i sagen derfor var urigtig.

15 Tribunal Supremo har som følge heraf besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 3, litra a), sammenholdt med artikel 4, stk. 1, i [...] direktiv 89/48 [...] fortolkes således, at bestemmelsen giver værtsmedlemsstaten mulighed for

at meddele en begrænset anerkendelse af faglige kvalifikationer, der er erhvervet af en ansøger, som er i besiddelse af et eksamensbevis for uddannelse til »Ingegnere civile idraulico« (vandbygningsingeniør) (udstedt i Italien), og som ønsker at udøve sit erhverv i en anden medlemsstat, hvor erhvervet som »ingeniero de caminos, canales y puertos« (vej-, kanal- og havnebygningsingeniør) er anerkendt som lovreguleret erhverv? Det lægges herved til grund, at sidstnævnte erhverv i værtslandet omfatter former for virksomhed, som ikke altid svarer til dem, der er omfattet af ansøgerens eksamensbevis, og at dennes uddannelse ikke omfatter væsentlige fag, som generelt kræves for at erhverve eksamensbeviset for uddannelsen til vej-, kanal- og havnebygningsingeniør i værtslandet.

2) Hvis det første spørgsmål besvares bekræftende, er det da i overensstemmelse med artikel 39 EF og 43 EF at begrænse rettighederne for ansøgere, som ønsker at udøve deres erhverv som selvstændige eller som lønmodtagere i en anden medlemsstat end den, hvori de har erhvervet deres faglige kvalifikationer, således at værtslandet ved nationale bestemmelser kan udelukke muligheden for en begrænset anerkendelse af de faglige kvalifikationer, selv om en sådan beslutning, som i princippet er i overensstemmelse med artikel 4 i direktiv 89/48 [...], indebærer, at det pålægges ansøgerne at opfylde nogle yderligere og urimelige betingelser for at få adgang til at udøve deres erhverv?

Ved »begrænset anerkendelse« forstås i denne sammenhæng en anerkendelse, som kun giver ansøgeren adgang til at udøve ingeniørerhvervet inden for det relevante område (vandbygning) af det mere generelle, lovregulerede erhverv som vej-, kanal- og havnebygningsingeniør i værtslandet, uden at han skal opfylde de yderligere krav, som er omhandlet i artikel 4, stk. 1, litra b), i direktiv 89/48 [...].«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

16 Med sit første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om direktivet er til hinder for, at en medlemsstats kompetente myndigheder, når en indehaver af et eksamensbevis, der er erhvervet i en anden medlemsstat, indgiver en ansøgning om tilladelse til at optage et lovreguleret erhverv i medlemsstaten delvist efterkommer en sådan ansøgning, på visse betingelser, idet de begrænser rækkevidden af tilladelsen til kun at omfatte de former for virksomhed, som dette eksamensbevis giver adgang til i den medlemsstat, hvori det er erhvervet.

17 For at besvare dette spørgsmål skal ordlyden af de relevante bestemmelser i direktivet for det første undersøges, dernæst direktivets generelle opbygning og endelig dets formål.

18 For det første bemærkes, at direktivets ordlyd hverken udtrykkeligt tillader eller forbyder den delvise gensidige anerkendelse af faglige kvalifikationer, således som den er angivet i forelæggelsesafgørelsen. Forbuddet i direktivets artikel 3, stk. 1, litra a), er ikke til hinder for en sådan delvis gensidig anerkendelse i det omfang en beslutning, der er truffet efter den pågældendes anmodning, og som kun giver denne adgang til en del af det aktivitetsområde, der er dækket af det i værtslandet lovregulerede erhverv, ikke kan sidestilles med et afslag på adgang til dette erhverv.

19 Hvad dernæst angår direktivets ordning skal det bemærkes, at den ordning med gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, der er indført ved direktivet, ikke indebærer, at de eksamensbeviser, der er udstedt af de øvrige medlemsstater, attesterer en uddannelse, der er analog eller sammenlignelig med den, der er

foreskrevet i værtsmedlemsstaten. Efter den ordning, der er indført ved direktivet, anerkendes et eksamensbevis ikke under hensyn til den iboende værdi af den uddannelse, som det attesterer, men fordi det i den medlemsstat, hvori det er blevet udstedt eller anerkendt, giver adgang til et lovreguleret erhverv. De forskelle i tilrettelæggelsen eller indholdet af den uddannelse, som er opnået i en anden medlemsstat, i forhold til den, der udbydes i værtsmedlemsstaten, kan således ikke begrunde et afslag på anerkendelse af den pågældende erhvervsmæssige kvalifikation. Disse forskelle kan højst — såfremt de er af væsentlig karakter — begrunde, at værtsmedlemsstaten kræver, at ansøgeren gennemgår en af de udligningsforanstaltninger, der er omhandlet i direktivets artikel 4 (jf. i denne retning dom af 29.4.2004, sag C-102/02, Beuttenmüller, Sml. I, s. 5404, præmis 52).

20 Heraf følger, som generaladvokaten med rette har anført i punkt 40-43 i forslaget til afgørelse, at udtrykket »det samme erhverv« i direktivets artikel 3, stk. 1, litra a), skal forstås således, at det omfatter erhverv, som i oprindelseslandet og i værtsmedlemsstaten enten er identiske eller analoge, eller som i nogle tilfælde blot er ligeværdige for så vidt angår den virksomhed, de omfatter. Denne fortolkning bekræftes af direktivets artikel 4, stk. 1, litra b), andet led. I det tilfælde, som denne bestemmelse henviser til, skal de kompetente nationale myndigheder tage enhver virksomhed i betragtning, som er dækket af det omhandlede erhverv i de to berørte medlemsstater, med henblik på at fastslå, hvorvidt der er tale om »det samme erhverv«, og i givet fald, om en af udligningsforanstaltningerne i nævnte bestemmelse skal finde anvendelse. Dette indebærer, at selv om et lovreguleret erhverv ifølge direktivet anses for en helhed, anerkender det imidlertid, at der reelt findes særskilte former for erhvervsmæssig virksomhed og tilsvarende uddannelser. En selvstændig vurdering af de forskellige former for erhvervsmæssig virksomhed, som er dækket af et lovreguleret erhverv, er således hverken i strid med eller uvedkommende med hensyn til direktivets generelle opbygning.

21 Den i denne henseende af den spanske og den svenske regering forsvarede opfattelse kan ikke tages til følge. Selv om direktivets artikel 3, stk. 1, foreskriver en ret for en borger i en medlemsstat, som er indehaver af et af de i direktivet omhandlede eksamensbeviser, til »at optage eller udøve [d]et erhverv [som dette eksamensbevis er udstedt for] på samme vilkår som dem, der gælder for landets egne statsborgere«, kan denne bestemmelse ikke fortolkes således, at den altid og uden undtagelse

indebærer en fuldstændig adgang til alle de former for virksomhed, der er dækket af erhvervet i værtsmedlemsstaten. Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 48-53 i forslaget til afgørelse, er dette udtryk en gentagelse af de grundlæggende principper om forbud mod forskelsbehandling og om gensidig tillid, som er fællesskabsordningen om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser iboende.

22 Direktivets artikel 7, stk. 1, bestemmer, at værtsmedlemsstatens kompetente myndigheder skal sikre, at borgere fra andre medlemsstater, som opfylder betingelserne for dér i landet at få adgang til optage og udøve et lovreguleret erhverv, har ret til at benytte den faglige titel i værtslandet, der svarer til det pågældende erhverv. Denne bestemmelse, som vedrører de praktiske følger af anvendelsen af reglerne i samme direktivs artikel 3 og 4, har til formål at lette ligestillingen af borgere fra andre medlemsstater, der har opnået deres eksamensbevis i oprindelsesstaten, med værtsmedlemsstatens borgere, som har erhvervet deres faglige kvalifikationer i sidstnævnte stat. Det er imidlertid kun muligt at anerkende retten til at benytte den tilsvarende faglige titel, sådan som fastsat i artikel 7, stk. 1, hvis de berørte opfylder alle de gældende betingelser for at optage og udøve det omhandlede erhverv.

23 Endelig bekræftes den ovenfor anførte argumentation fuldstændigt af en formålsfortolkning af direktivet. Det fremgår af tredje og trettende betragtning til direktivet, at dets primære formål er at lette adgangen for en indehaver af et eksamensbevis, der er udstedt i en medlemsstat, til et tilsvarende erhverv i de andre medlemsstater, samt at sikre de europæiske borgeres ret til at udnytte deres erhvervsmæssige kundskaber i en hvilken som helst medlemsstat. Det skal endvidere bemærkes, at direktivet blev vedtaget med hjemmel i EF-traktatens artikel 57, stk. 1 (efter ændring nu artikel 47, stk. 1, EF). Det fremgår imidlertid af ordlyden af artikel 47, stk. 1, EF, at direktiver som det i sagen omhandlede har til formål at lette den gensidige anerkendelse af eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser gennem udstedelsen af fælles bestemmelser og kriterier, der i videst muligt omfang medfører automatisk anerkendelse af de nævnte eksamensbeviser, certifikater og kvalifikationsbeviser. De har derimod ikke til formål og kan ikke have til følge, at

anerkendelsen af sådanne eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser vanskeliggøres i situationer, der ikke er omhandlet i direktiverne (dom af 22.1.2002, sag C-31/00, Dreessen, Sml. I, s. 663, præmis 26).

24 Det bemærkes, at rækkevidden af direktivets artikel 4, stk. 1, som udtrykkeligt tillader udligningsforanstaltninger, skal begrænses til tilfælde, der står i et rimeligt forhold til det tilstræbte formål. Foranstaltningerne kan med andre ord, selv om de udtrykkeligt er tilladt, i visse tilfælde udgøre en særdeles afskrækkende faktor for en borger fra en medlemsstat, som ønsker at udnytte sine rettigheder ifølge direktivet. Både en prøvetid og en egnethedsprøve er nemlig for så vidt angår tid og indsats temmelig krævende for ansøgeren. En manglende anvendelse af disse foranstaltninger kan vise sig at have betydning — endda at være afgørende — for en borger fra en medlemsstat, som ønsker at optage et lovreguleret erhverv i en anden medlemsstat. I tilfælde som det, der foreligger i hovedsagen, er en delvis adgang til det omhandlede erhverv, der bevilges efter ansøgning fra vedkommende, og som fritager ham fra undtagelsesforanstaltninger og straks giver ham adgang til den erhvervsmæssige virksomhed, som han allerede er kvalificeret til, i overensstemmelse med direktivets målsætninger.

25 Det følger således heraf, at hverken ordlyden af, opbygningen af eller af formålet med direktivet udelukker muligheden for delvist adgang til et lovreguleret erhverv som omhandlet i forelæggelsesafgørelsen. Det kan ganske vist gøres gældende, sådan som den spanske og den svenske regering har anført, at en sådan delvis adgang kan medføre en risiko for, at den erhvervsmæssige virksomhed, der udøves selvstændigt af borgere fra andre medlemsstater, mangedobles, og at der dermed opstår en vis usikkerhed hos forbrugerne. Denne potentielle risiko er imidlertid ikke tilstrækkelig til at fastslå, at en delvis anerkendelse af faglige kvalifikationer er uforenelig med direktivet. Der findes tilstrækkeligt effektive foranstaltninger til at afhjælpe dette forhold, såsom muligheden for at forpligte de berørte personer til at angive navn på og beliggenhed for en institution, eller den eksamenskommission, der har tildelt deres kvalifikationsbevis. Desuden kan værtsmedlemsstaten altid forpligte de berørte personer til, i samtlige retsforhold og forretningsmæssige forhold på dens område, både at anvende deres kvalifikationsbevis eller deres faglige titel på såvel originalsproget og i originalversionen som i en version, der er oversat til

værtsmedlemsstatens officielle sprog med henblik på at sikre, at titlen forstås korrekt, og for at undgå enhver risiko for forveksling.

26 Under hensyn til det ovenfor anførte skal det forelagte spørgsmål besvares med, at direktivet ikke er til hinder for, at en medlemsstats kompetente myndigheder, når en indehaver af et eksamensbevis, der er erhvervet i en anden medlemsstat, indgiver en ansøgning om tilladelse til at optage et lovreguleret erhverv i medlemsstaten, delvist efterkommer en sådan ansøgning, idet de begrænser rækkevidden af tilladelsen til kun at omfatte de former for virksomhed, som dette eksamensbevis giver adgang til i den medlemsstat, hvori det er erhvervet.

Det andet spørgsmål

27 Med sit andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 39 EF og 43 EF under omstændigheder som de i hovedsagen foreliggende er til hinder for, at værtsmedlemsstaten udelukker muligheden for en delvis adgang til et lovreguleret erhverv, der er begrænset til udøvelsen af en eller flere af de former for virksomhed, der er dækket af dette erhverv.

28 Det bemærkes, at ifølge artikel 43, stk. 2, EF udøves etableringsfriheden på de vilkår, som i etableringslandets lovgivning er fastsat for landets egne statsborgere. Heraf følger, at når der i værtsmedlemsstaten er fastsat bestemmelser for adgangen til at optage en bestemt virksomhed, eller for udøvelsen af den, skal statsborgere fra en anden medlemsstat, der ønsker at udøve den pågældende virksomhed, principielt opfylde vilkårene i disse bestemmelser (dom af 30.11.1995, sag C-55/94, Gebhard, Sml. I, s. 4165, præmis 36, og af 1.2.2001, sag C-108/96, Mac Quen m.fl., Sml. I, s. 837, præmis 25).

29 Vilkårene for adgang til erhvervet som vej-, kanal- og havnebygningsingeniør har endnu ikke været genstand for harmonisering på fællesskabsplan. Derfor har medlemsstaterne fortsat kompetence til at fastsætte vilkårene herfor, idet direktivet ikke begrænser deres kompetence i denne henseende. De er dog forpligtede til at udøve deres kompetence på dette område under iagttagelse af de grundlæggende friheder, som er sikret ved EF-traktaten (jf. dom af 29.10.1998, forenede sager C-193/97 og C-194/97, De Castro Freitas og Escallier, Sml. I, s. 6747, præmis 23, og af 3.10.2000, sag C-58/98, Corsten, Sml. I, s. 7919, præmis 31, samt dommen i sagen Mac Quen m.fl., præmis 24).

30 Det fremgår imidlertid af fast retspraksis, at nationale foranstaltninger, der kan begrænse eller gøre udøvelsen af disse friheder mindre attraktiv, kun kan være berettigede, hvis de opfylder fire betingelser: De skal anvendes uden forskelsbehandling, de skal være begrundet i tvingende almene hensyn, de skal være egnede til at sikre virkeliggørelsen af det formål, de forfølger, og de må ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå formålet (jf. bl.a. dom af 31.3.1991, sag C-19/92, Kraus, Sml. I, s. 1663, præmis 32, Gebhard-dommen, præmis 37, dom af 4.7.2000, sag C-424/97, Haim, Sml. I, s. 5123, præmis 57, og dommen i sagen Mac Quen m.fl., præmis 26).

31 I sager svarende til den i hovedsagen foreliggende kan en værtsmedlemsstats bestemmelser, der udelukker enhver mulighed for, at dens myndigheder tillader delvis adgang til et erhverv, hindre eller gøre udøvelsen af både den frie bevægelighed for personer og etableringsfriheden mindre tiltrækkende til trods for, at bestemmelserne finder anvendelse uden forskel på statsborgere fra værtsmedlemsstaten og statsborgere fra andre medlemsstater.

32 Hvad angår formålet med de i hovedsagen omhandlede bestemmelser må det, således som den spanske og den svenske regering har understreget, antages, at en

delvis anerkendelse af faglige kvalifikationer i princippet kan medføre en opdeling af de i en medlemsstat lovregulerede erhverv i forskellige former for virksomhed. Dette indebærer i det væsentlige en risiko for usikkerhed hos modtagerne af tjenesteydelserne, idet de eventuelt kan blive vildledt med hensyn til omfanget af de nævnte kvalifikationer. Domstolen har imidlertid allerede fastslået, at beskyttelsen af modtagerne af tjenesteydelsen, og mere generelt forbrugerne, er begrundet i tvingende almene hensyn, der kan berettige indgreb i etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser (jf. dom af 4.12.1986, sag 220/83, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 3663, præmis 20, af 21.9.1999, sag C-124/97, Läärä m.fl., Sml. I, s. 6067, præmis 33, og af 11.9.2003, sag C-6/01, Anomar m.fl., Sml. I, s. 8621, præmis 73).

33 Det er desuden nødvendigt, at de foranstaltninger, der er begrundet i sådanne hensyn, ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dem. I denne forbindelse skal der, som Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har anført, sondres mellem to forskellige situationer, som kan forekomme, når myndighederne i en medlemsstat forelægges en anmodning om anerkendelse af faglige kvalifikationer, der er udstedt i en anden medlemsstat, og når forskellen med hensyn til uddannelsens indhold eller den virksomhed, som er dækket af det pågældende erhverv i de to medlemsstater, forhindrer en fuld og øjeblikkelig anerkendelse. Der skal sondres mellem de tilfælde, som objektivt kan løses ved anvendelse af de i direktivet foreskrevne foranstaltninger, og de tilfælde, som ikke kan løses på denne måde.

34 I det første tilfælde drejer det sig om sager, hvor lighedsgraden af de to erhverv i oprindelsesmedlemsstaten og værtsmedlemsstaten er sådan, at de i det væsentlige kan kvalificeres som »det samme erhverv« som omhandlet i direktivets artikel 3, stk. 1, litra a). I sådanne sager kan lakuner i ansøgerens uddannelse i forhold til uddannelsen i værtsmedlemsstaten reelt afhjælpes ved anvendelse af udlignings-foranstaltningerne i direktivets artikel 4, stk. 1, der sikrer en fuldstændig indslusning af vedkommende i værtsmedlemsstatens erhvervssystem.

35 I det andet tilfælde er der derimod, som Kommissionen med rette har anført, tale om sager, som ikke er omfattet af direktivet, idet forskellen mellem aktivitetsområderne er så stor, at det er nødvendigt at gennemføre en samlet uddannelse. Dette er et forhold, som objektivt set kan afskrække en ansøger fra at udøve en eller flere former for virksomhed i en anden medlemsstat, som vedkommende ellers er kvalificeret til at udføre.

36 Det tilkommer myndighederne og særligt værtsmedlemsstatens kompetente retter i hver enkelt sag at afgøre, på hvilket punkt indholdet af ansøgerens uddannelse adskiller sig fra, hvad der kræves i denne stat. Tribunal Supremo har imidlertid i hovedsagen fastslået, at indholdet af uddannelsen til vandbygningsingeniør i Italien og uddannelsen til vej-, kanal- og havnebygningsingeniør i Spanien indeholder så grundlæggende forskelle, at anvendelsen af en udligningsforanstaltning eller en prøvetid i det væsentlige indebærer, at ansøgeren forpligtes til at gennemføre en ny erhvervsuddannelse.

37 Desuden er et af de afgørende kriterier i særlige sager svarende til hovedsagen, hvorvidt den erhvervsmæssige virksomhed, som ansøgeren ønsker at udøve i værtsmedlemsstaten, objektivt set kan adskilles fra den samlede erhvervsmæssige virksomhed, som dækkes af det tilsvarende erhverv i denne stat. Det tilkommer i første række de nationale myndigheder at besvare dette spørgsmål. Som generaladvokaten har anført i punkt 86 og 87 i forslaget til afgørelse, er et af de afgørende kriterier i denne henseende imidlertid spørgsmålet, om en sådan virksomhed kan udøves uafhængigt og selvstændigt i den medlemsstat, hvor de omhandlede faglige kvalifikationer er erhvervet.

38 Når den omhandlede virksomhed objektivt set ikke kan adskilles fra den samlede erhvervsmæssige virksomhed, som dækkes af det i værtsmedlemsstatens berørte

erhverv, må det fastslås, at den afskrækkende virkning, som følger af udelukkelsen af enhver mulighed for delvis gensidig anerkendelse af den omhandlede faglige kvalifikation, er for stor til at kunne opvejes af frygten for en eventuel krænkelse af modtagerne af ydelsernes rettigheder. I et sådant tilfælde kan det lovlige formål om beskyttelse af forbrugerne og andre modtagere af tjenesteydelser opnås ved mindre indgribende foranstaltninger, navnlig gennem en pligt til at anvende den oprindelige faglige titel eller kvalifikationsbeviset på det sprog, hvorpå det er udstedt, samt i den originale form og på værtsmedlemsstatens officielle sprog.

39 Det andet spørgsmål skal derfor besvares med, at artikel 39 EF og 43 EF ikke er til hinder for, at en medlemsstat ikke giver delvis adgang til et erhverv, for så vidt som lakuner i ansøgerens uddannelse i forhold til uddannelsen i værtsmedlemsstaten reelt kan afhjælpes ved anvendelse af udligningsforanstaltningerne i direktivs artikel 4, stk. 1. Derimod er artikel 39 EF og 43 EF til hinder for, at en medlemsstat ikke giver denne delvis adgang, når vedkommende ansøger herom, og forskellene mellem virksomhedsområderne er så store, at det vil være nødvendigt at gennemføre en samlet uddannelse, medmindre afslaget på nævnte delvise adgang er begrundet i tvingende almene hensyn, der er egnede til at sikre virkeliggørelsen af det formål, de forfølger, og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå formålet.

Sagens omkostninger

40 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Første Afdeling) for ret:

1) **Rådets direktiv 89/48/EØF af 21. december 1988 om indførelse af en generel ordning for gensidig anerkendelse af eksamensbeviser for erhvervskompetencegivende videregående uddannelser af mindst tre års varighed er ikke til hinder for, at en medlemsstats kompetente myndigheder, når en indehaver af et eksamensbevis, der er erhvervet i en anden medlemsstat, indgiver en ansøgning om tilladelse til at optage et lovreguleret erhverv i medlemsstaten, delvist efterkommer en sådan ansøgning, idet de begrænser rækkevidden af tilladelsen til kun at omfatte de former for virksomhed, som dette eksamensbevis giver adgang til i den medlemsstat, hvori det er erhvervet.**

2) **Artikel 39 EF og 43 EF ikke er til hinder for, at en medlemsstat ikke giver delvis adgang til et erhverv, for så vidt som lakuner i ansøgerens uddannelse i forhold til uddannelsen i værtsmedlemsstaten reelt kan afhjælpes ved anvendelse af udligningsforanstaltningerne i artikel 4, stk. 1, i direktiv 89/48. Derimod er artikel 39 EF og 43 EF til hinder for, at en medlemsstat ikke giver denne delvise adgang, når vedkommende ansøger herom, og forskellene mellem virksomhedsområderne er så store, at det vil være nødvendigt at gennemføre en samlet uddannelse, medmindre afslaget på nævnte delvise adgang er begrundet i tvingende almene hensyn, der er egnede til at sikre virkeliggørelsen af det formål, de forfølger, og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå formålet.**

Underskrifter