FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

fremsat den 17. maj 2001 [1]

1. Nærværende præjudicielle sag vedrører gennemførelsen af etableringsfrihed for arkitekter.

2. Særlig betydning for det fortolkningsspørgsmål, Domstolen har fået forelagt, er 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].

I — Retlig baggrund

A — *Fællesskabsretten*

3. Direktivets artikel 1 indeholder følgende bestemmelser:

»1. Dette direktiv finder anvendelse på virksomhed inden for arkitektur*området*.

2. Ved *virksomhed inden for arkitekturområdet* forstås i dette direktiv *virksomhed, der sædvanligvis udøves under stillingsbetegnelsen arkitekt*« [3].

4. Det er ikke meningen med direktivet at tilvejebringe en harmonisering af de nationale bestemmelser på arkitekturområdet. Direktivet indeholder ingen definition af ordet »arkitekt«. Det indeholder heller ikke kriterier, der kan benyttes som grundlag for en beskrivelse af, hvad der er erhvervets indhold.

5. Direktivet fastlægger to forskellige ordninger.

Direktivets kapitel II omhandler for eksamensbeviser, der er erhvervet efter direktivets ikrafttræden, en endelig ordning, hvorefter medlemsstaterne forpligter sig til at anerkende eksamensbeviser udstedt af de øvrige medlemsstater, når disse opfylder de krav til arkitektuddannelsens indhold og

1 — Originalsprog: fransk.

2 — EFT L 223, s. 15, herefter »direktivet«.

3 — Mine fremhævelser.

varighed, der er fastlagt i direktivets artikel 3 og 4[4]. Hver medlemsstat skal give meddelelse om og ajourføre fortegnelsen over de eksamensbeviser, der opfylder disse betingelser, og give meddelelse om de institutioner eller myndigheder, som udsteder dem.

For eksamensbeviser, der er erhvervet før tidspunktet for direktivets meddelelse, eller for studerende, der havde påbegyndt deres uddannelse senest i det akademiske år 1987/1988, er der fastlagt en overgangsordning. Direktivet indeholder en bestemmelse om automatisk anerkendelse af eksamensbeviser, som opregnes nøjagtigt.

6. I direktivets artikel 11 nævnes de eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser, som efter at være udstedt i Tyskland skal være anerkendt i de øvrige medlemsstater.

7. Om den prøve på grundlag af kvalifikationsbeviser, der er nævnt i artikel 11, litra a), fjerde led, er det i direktivets artikel 13 bestemt, at den »omfatter bedømmelse af projekter, som er udarbejdet og udført af kandidaten under faktisk udøvelse af den i artikel 1 omhandlede virksomhed i mindst seks år«.

4 — I artikel 3 og 4 angives kravene til de uddannelser på arkitektområdet, der fører til erhvervelse af et eksamensbevis eller andre kvalifikationsbeviser. Artikel 4 indeholder en særlig opregning af forskellige betingelser, bl.a. om den mindste studietid.

B — *Belgisk ret*

8. Lov af 20. februar 1939[5] handler om beskyttelse af stillingsbetegnelsen arkitekt og arkitekterhvervet. Lovens artikel 1 indeholder følgende bestemmelse:

»1. Stillingsbetegnelsen »arkitekt« kan kun benyttes og virksomhed som arkitekt kun udøves af personer, der er i besiddelse af et eksamensbevis, der attesterer, at vedkommende har aflagt de eksamener, der er nødvendige for at erhverve dette eksamensbevis.

2. Med forbehold af stk. 1 samt artikel 7 og 12 kan belgiere og statsborgere i Det Europæiske Fællesskabs øvrige medlemsstater eller en anden stat, der deltager i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde i Belgien, benytte stillingsbetegnelsen »arkitekt« og udøve virksomhed som arkitekt, såfremt de er i besiddelse af et af de eksamensbeviser, certifikater eller andre kvalifikationsbeviser, der er nævnt i bilaget til nærværende lov.

3. Belgiske statsborgere og statsborgere fra Det Europæiske Økonomiske Fællesskabs øvrige medlemsstater eller fra en anden stat, der deltager i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, der opfylder kravene ifølge bilaget til nærværende lov, har ret til at benytte den lovlige stillingsbetegnelse, de har i oprindelsesmedlemsstaten eller den stat, de hidrører fra, og

5 — *Moniteur belge* af 25.3.1939.

eventuelt nævnte betegnelse i forkortet form som den udtrykkes på vedkommende stats sprog.

[...]«

9. I bilaget til loven opregnes de bestemmelser om eksamensbeviser, certifikater eller andre kvalifikationsbeviser, der er erhvervet i Tyskland, og som gør det muligt at benytte stillingsbetegnelsen og at udøve arkitekterhvervet i Belgien.

10. Endelig er det i artikel 4 og 5 i lov af 26. juni 1963 [6] om oprettelse af en arkitektforening bestemt, at »som medlem af foreningen eller som medlemsaspirant optages kun personer, der opfylder betingelserne ifølge lov af 20. februar 1939 om beskyttelse af stillingsbetegnelsen arkitekt eller arkitekterhvervet«, og at »kun personer, der er medlemmer af arkitektforeningen eller optaget på dennes aspirantmedlemsliste kan udøve virksomhed som arkitekt i Belgien«.

II — De faktiske omstændigheder og hovedsagen

11. Dreessen, der er belgisk statsborger, har eksamensbevis for afsluttet ingeniøruddannelse, der er udstedt den 16. februar 1966 i Tyskland. Han har i 25 år haft »lønnet beskæftigelse som arkitekt på forskellige arkitektkontorer« [7] i Liège (Belgien). Efter at hans arbejdsgiver var gået konkurs i 1991 ansøgte han om at blive optaget som medlem af arkitektforeningen i provinsen Liège, idet han agtede at drive virksomhed som selvstændig.

12. Hans ansøgning blev afslået ved afgørelse af 29. april 1993. Afgørelsen begrundes med, at et eksamensbevis udstedt af en afdeling af »Allgemeiner Hochbau« (byggeri) ikke udtrykkeligt er nævnt i direktivets artikel 11, litra a), der var inkorporeret i national ret ved kongelig ændringsanordning af 6. juli 1990 [8]. Og faktisk er den afdeling hvorfra dette eksamensbevis stammer, ikke en arkitektafdeling.

6 — *Moniteur belge* af 5.7.1963.

7 — Dette er en gengivelse af de af den nationale rets i den præjudicielle anmodning anvendte ord (se dennes s. 3). I retsmødet har der været uenighed mellem parterne om, hvorvidt sagsøgeren »havde arbejdet som arkitekt som lønmodtager« eller »haft lønnet beskæftigelse på forskellige arkitektkontorer«. Jeg skal herved henvise til, at den i EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) omhandlede procedure bygger på en klar adskillelse af henholdsvis Domstolens og de nationale retters opgaver, og at enhver vurdering eller efterprøvelse af sagens faktiske omstændigheder udelukkende henhører under den nationale rets kompetence (jf. bl.a. dom af 19.12.1968, sag 13/68, Salgoil, Sml. 1965-1968, s. 553, org.ref.: Rec. s. 661, på s. 672, af 16.3.1978, sag 104/77, Oehlschläger, Sml. s. 791, præmis 4, af 16.7.1998, sag C-235/95, Dumon og Froment, Sml. I, s. 4531, præmis 26, og af 15.10.1999, forenede sager C-175/98 og C-177/98, Lirussi og Bizzaro, Sml. I, s. 6881, præmis 37). Domstolen har alene kompetence til at tage stilling til fortolkningen eller gyldigheden af en fællesskabsretlig bestemmelse på grundlag af de omstændigheder, som den nationale ret oplyser om (jf. bl.a. Oehlschläger-dommen, præmis 4, dom af 2.6.1994, sag C-30/93, AC-ATEL Electronics Vertriebs, Sml. I, s. 2305, præmis 16, og af 20.3.1997, sag C-352/95, Phyteron International, Sml. I, s. 1729, præmis 11). Jeg foreslår derfor Domstolen at holde sig til den forelæggende rets formulering.

8 — Denne anordning ændrer lov af 20.2.1939 om beskyttelse af stillingsbetegnelsen »arkitekt« og arkitekterhvervet. Formelt indeholder den et bilag, der gentager de tidsbestemmelser om eksamensbeviser, certifikater eller andre kvalifikationsbeviser, der tillader anvendelse af stillingsbetegnelsen »arkitekt og udøvelse af arkitekterhvervet i Belgien«.

13. Afgørelsen blev indanket for Conseil d'appel d'expression française de l'ordre des architectes, der anmodede Domstolen om en præjudiciel afgørelse vedrørende ligestilling af det til sagsøgeren udstedte eksamensbevis med de eksamensbeviser, certifikater eller andre kvalifikationsbeviser, der var omhandlet i den nationale lovgivning [9].

14. Ved dom af 9. august 1994, »Dreessen I-dommen« [10] fastslog Domstolen, at det til Dreessen udstedte eksamensbevis ikke kunne ligestilles med de eksamensbeviser, certifikater eller andre kvalifikationsbeviser, der udtømmende er opregnet i direktivets artikel 11, litra a), fjerde led.

Det hedder i dommen: »Overgangsordningen, der finder anvendelse i hovedsagen, karakteriseres af en udtømmende opregning af de eksamensbeviser, certifikater eller andre kvalifikationsbeviser fra hver enkelt medlemsstat, som kan anerkendes« [11]. Endvidere præciseres det, at »hvad angår de tyske ingeniørskoler ydes en sådan anerkendelse kun til certifikater, der er udstedt af arkitektafdelingerne. Det i nærværende sag omhandlede eksamensbevis er imidlertid ikke blevet udstedt af en arkitektafdeling« [12]. Domstolen nåede således klart til det resultat, at det i 1966 af afdelingen »Allgemeiner Hochbau« ved Staatliche Ingenieurschule für Bauwesen Aachen udstedte eksamensbevis ikke kunne ligestilles med de i direktivets artikel 11, litra a), fjerde led, nævnte kvalifikationsbeviser.

15. På grundlag af Dreessen I-dommen forkastede Conseil d'appel d'expression française de l'ordre des architectes den 15. februar 1995 Dreessens anke.

16. Ved skrivelse af 25. oktober 1997 ansøgte Dreessen endnu en gang Conseil de l'ordre des architectes de la province de Liège om at blive optaget som medlem af arkitektforeningen. Dreessen begrundede sin ansøgning på to måder. Han gjorde dels gældende, at det skyldes en fejltagelse fra de tyske myndigheders side, at hans eksamensbevis ikke var med på listen i direktivets artikel 11, dels anførte han, at Conseil de l'ordre burde have foretaget en sammenlignende undersøgelse af de uddannelser, der var tale om, i overensstemmelse med Domstolens praksis i Vlassopouloudommen [13].

17. Ved afgørelse af 5. februar 1998 afslog Conseil de l'ordre Dreessens ansøgning med den begrundelse, at der ikke skulle tages hensyn til Dreessens kundskaber og kvalifikationer eller ske en vurdering af disse, idet Conseil de l'ordre måtte begrænse sig til at efterprøve ligeværdigheden af hans eksamensbevis, for hvilket betingelserne ikke sås at være opfyldt. Conseil de l'ordre des architectes de province de Liège tilføjede, at Dreessens på

9 — Det vil her sige belgisk lov af 20.2.1939.
10 — Sag C-447/93, Sml. I, s. 4087.
11 — Præmis 11.
12 — Præmis 12.
13 — Dom af 7.5.1991, sag C-340/89, Sml. I, s. 2357.

EF-traktatens artikel 52 (efter ændring nu artikel 43 EF) støttede ansøgning allerede havde været behandlet og var blevet afslået.

18. Conseil d'appel d'expression française de l'ordre des architectes ændrede den 16. juni 1999 denne afgørelse og gav Dreessen medhold, hvorved det fastsloges, at han havde de nødvendige kvalifikationer og kundskaber efter belgisk lov til at kunne optages som medlem af arkitektforeningen.

19. Conseil de l'ordre des architectes rejste kassationsanke mod denne afgørelse og gjorde herved gældende, at det ikke var de kompetente myndigheders opgave at supplere den udtømmende fortegnelse i direktivets artikel 11 ved at gennemføre en sammenlignende undersøgelse.

III — Det præjudicielle spørgsmål

20. Cour de cassation (Belgien) fandt, at en afgørelse af tvisten i hovedsagen måtte træffes på grundlag af fortolkningen af visse bestemmelser i fællesskabsretten. Den udsatte derfor sagen og anmodede Domstolen om præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål:

»Indebærer Rom-traktatens artikel 5 og 52, at en medlemsstat, hvis kompetente myndighed har fået forelagt en ansøgning fra en fællesskabsstatsborger, som er indehaver af et eksamensbevis, der er erhvervet i en anden medlemsstat, om tilladelse til at udøve et erhverv, hvortil der ifølge national lov kræves et eksamensbevis eller visse faglige kvalifikationer, skal tage hensyn til det af ansøgeren påberåbte eksamensbevis og foretage en sammenligning mellem de kundskaber og kvalifikationer, som bekræftes ved dette eksamensbevis, og de kundskaber og kvalifikationer, som kræves efter de nationale bestemmelser, også når Rådet i medfør af EF-traktatens artikel 57, stk. 1 og 2 [efter ændring nu artikel 47, stk. 1 og 2, EF], har udstedt et direktiv vedrørende det pågældende erhverv, og dette direktiv med hensyn til studieforløb, der påbegyndes eller fortsættes inden for en overgangsperiode, indeholder en udtømmende opregning af de eksamensbeviser eller certifikater, som de forskellige medlemsstater udsteder, og som giver adgang til at udøve det pågældende erhverv i de andre medlemsstater, når ansøgeren er omfattet af overgangsordningen, og når det eksamensbevis, som han påberåber sig, ikke er anført i den udtømmende opregning?«

IV — Retlig analyse

21. Den forelæggende ret har med dette spørgsmål nærmere bestemt spurgt Domstolen, om traktatens artikel 52 skal fortolkes således, at en medlemsstats nationale myndigheder, når de får forelagt en ansøgning om tilladelse til at udøve arkitekterhvervet, som efter den nationale lovgivning kun personer, der er i besiddelse af et

eksamensbevis eller faglige kvalifikationer, har adgang til, skal tage hensyn til de kvalifikationer og kundskaber, der fremgår af et eksamensbevis for afsluttet ingeniøruddannelse, der er erhvervet i en anden medlemsstat, også selv om dette eksamensbevis ikke er et af de eksamensbeviser, der er nævnt i direktivets artikel 11.

22. Indledningsvis må en indsigelse, som Conseil de l'ordre har fremført, forkastes.

Conseil de l'ordre har anført, at Domstolen allerede har besvaret det retlige spørgsmål i Dreessen I-dommen. Heroverfor står imidlertid, at Domstolen i nævnte dom kun tog stilling til spørgsmålet, om ingeniøreksamensbeviset formelt var omfattet af den udtømmende fortegnelse i direktivets artikel 11. I nærværende sag har sagsøgeren i hovedsagen fremført andre grunde. Han har anmodet Domstolen om at tage stilling til det pågældende eksamensbevis' faglige indhold. For det må afgøres, om de nationale myndigheder er forpligtet til at undersøge de dokumenterede kvalifikationer og kundskaber for at kunne tage stilling til, om der på grundlag heraf kan gives tilladelse til udøvelse af arkitekterhvervet. Dreessen har rejst krav om, at det i Vlassopoulou-dommen fastslåede princip finder anvendelse i hans tilfælde, også selv om det eksamensbevis, han er i besiddelse af, ikke opfylder betingelserne ifølge direktivet. Der var tale om et andet spørgsmål i Dreessen I-dommen end i denne sag. Jeg skal derfor foreslå Domstolen at forkaste den af sagsøgte i hovedsagen fremførte indsigelse.

23. Indledningsvis skal jeg henvise til de principper, der blev fastlagt i Vlassopoulou-dommen og Hocsman-dommen [14].

24. Det princip, der blev fastlagt i Vlassopoulou-dommen, er relevant for den forelæggende rets spørgsmål.

Domstolen fastslog i denne dom, at når der til en medlemsstat indgives ansøgning om tilladelse til at udøve et erhverv, hvortil adgangen ifølge national ret er betinget af, at ansøgeren har et eksamensbevis eller erhvervsmæssige kvalifikationer, skal denne medlemsstat tage hensyn til eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser, som vedkommende har erhvervet med henblik på at kunne udøve dette erhverv i en anden medlemsstat, idet den skal foretage en sammenligning mellem den kompetence, der er dokumenteret ved beviserne, og de krav om kundskaber og kvalifikationer, der stilles i de nationale regler [15].

25. Værtsmedlemsstatens myndigheder skal ved denne undersøgelse objektivt kunne konstatere, at indehaveren af et udenlandsk eksamensbevis har kundskaber og kvalifikationer, der er, om ikke identiske med, så dog i det mindste på samme niveau som de kundskaber og kvalifikationer, der attesteres ved det i staten selv udstedte eksamensbevis. Ved denne vurdering af spørgsmålet om ligestilling af det udenlandske eksamensbevis skal der alene tages hensyn til det kundskabs- og kvalifikations-

14 — Dom af 14.9.2000, sag C-238/98, Sml. I, s. 6623.
15 — Præmis 16.

niveau, som en person med et sådant eksamensbevis må formodes at have opnået, når henses til indholdet og varigheden af den teoretiske og praktiske uddannelse, der ifølge eksamensbeviset er gennemført [16].

26. Domstolen bemærkede endelig, at undersøgelsen af, om der er overensstemmelse mellem de kundskaber og kvalifikationer, som er dokumenteret ved det udenlandske eksamensbevis, og dem, der kræves i henhold til værtsmedlemsstatens lovgivning, skal foretages af de nationale myndigheder på en måde, der er i overensstemmelse med kravene i fællesskabsretten med hensyn til den effektive beskyttelse af de grundrettigheder, som ved traktaten er tillagt statsborgerne i Fællesskabet. Heraf følger, at enhver afgørelse skal kunne indbringes for domstolene med henblik på prøvelse af dens lovlighed efter fællesskabsretten, og at vedkommende skal kunne få kendskab til afgørelsens begrundelse [17].

27. Vlassopoulou-dommen er senere blevet suppleret på forskellig måde [18] og sidst ved den allerede nævnte Hocsman-dom.

I denne dom anvendte Domstolen det ovenfor omtalte princip på en fællesskabsstatsborger, der var indehaver af et eksamensbevis som læge, der var erhvervet i et tredjeland, og som ikke kunne opnå adgang til at drive selvstændig virksomhed på en medlemsstats område, selv om de kompetente nationale myndigheder havde tilladt ham at have lønnet beskæftigelse som læge på forskellige offentlige hospitaler. Domstolen rådede bod på denne »selvmodsigelse« [19], idet den fastslog, at det »[i denne situation] må lægges til grund, at myndighederne i en medlemsstat [...] er forpligtet til at tage hensyn til samtlige eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser, herunder den pågældendes relevante erfaring, idet de skal foretage en sammenligning mellem på den ene side den kompetence, der er dokumenteret ved disse kvalifikationsbeviser og denne erfaring, og på den anden side de krav om kundskaber og kvalifikationer, der stilles ifølge national ret« [20].

28. Domstolen bemærker i denne forbindelse, at »denne praksis blot er udtryk for udmøntningen i retspraksis af et princip, som hører til de grundlæggende friheder i traktaten« [21].

29. Denne anden Dreessen-sag har en særlig retlig og faktisk baggrund.

Specielt hvad angår det geografiske anvendelsesområde kan det fastslås, at sagsøgeren i hovedsagen har erhvervet hele sin faglige erfaring i den medlemsstat, hvor han er statsborger.

16 — Samme dom, præmis 17.

17 — Samme dom, præmis 22.

18 — Jf. eksempelvis dom af 9.2.1994, sag C-319/92, Haim, Sml. I, s. 425, præmis 26, og af 8.7.1999, sag C-234/97, Fernández de Bobadilla, Sml. I, s. 4773, præmis 29.

19 — Jf. Hocsman-dommen, præmis 20.

20 — Samme dom, præmis 23.

21 — Samme dom, præmis 24.

Det må imidlertid nævnes, at det omhandlede eksamensbevis blev erhvervet i Tyskland. Sagsøgeren i hovedsagen har benyttet sin ret til fri bevægelighed og har erhvervet sit eksamensbevis på ingeniøruddannelsen i en anden medlemsstat for derefter at vende tilbage til sin hjemstat og dér erhverve en faglig erfaring [22]. Det præjudicielle spørgsmål drejer sig netop om indholdet af dette eksamensbevis for så vidt angår udøvelsen af arkitektvirksomhed. Det må tilføjes, at den omstændighed ikke kan holdes adskilt fra det forhold, at Dreessen har udøvet denne virksomhed i adskillige år. De faktiske omstændigheder i det foreliggende tilfælde repræsenterer altså ikke en rent intern situation.

30. Når det gælder sagens retsspørgsmål, kan der også fremføres to forskellige slags bemærkninger.

31. For det første er eksamensbeviset for afsluttet ingeniøruddannelse ikke et eksamensbevis, der ifølge direktivet principielt kan være genstand for automatisk gensidig anerkendelse i henhold til overgangsordningen. Sagsøgeren i hovedsagen er ikke i en situation svarende til den, der forelå i Vlassopoulou- og Hocsman-dommene. I den førstnævnte sag var sagsøgeren ikke omfattet af noget direktiv om gensidig anerkendelse. Det virksomhedsområde, der var tale om i den sag, havde endnu ikke været genstand for reguleringer. Hvad Hocsman-sagen angår var vedkommendes eksamensbevis ikke omfattet af det omhandlede direktivs anvendelsesområde, da det var blevet udstedt af de kompetente myndigheder i et tredjeland. I det foreliggende tilfælde er sagsøgerens eksamensbevis erhvervet i en medlemsstat, men det er ikke et eksamensbevis for afsluttet arkitektuddannelse.

32. For det andet skal jeg henvise til grundene til, at eksamensbeviset ikke indgår i den udtømmende liste i direktivets artikel 11. Som anført af Domstolen i Dreessen I-dommen »[...] kan [det] ikke herimod anføres, at de tidligere ingeniørskoler, der ikke rådede over en arkitektafdeling, fra 1971 blev integreret i Fachhochschulen, som udsteder eksamensbeviser, der er omfattet af den ved direktivet indførte anerkendelsesordning« [23]. Dog »skulle den berørte medlemsstat, dvs. Forbundsrepublikken Tyskland, såfremt denne betegnelse var forkert eller mangelfuld, have anmodet om og opnået en ændring af direktivet, der fjernede denne *fejl* eller *mangelfuldhed*« [24].

22 — Dom af 31.3.1993, sag C-19/92, Kraus, Sml. I, s. 1663, præmis 15.

23 — Præmis 14.

24 — Samme dom. Det skal nævnes, at de nuværende ændringer vedrørende direktivet intet indeholder vedrørende medtagelsen af eksamensbeviser fra tiden efter 1973 fra »Fachhochschulen«, afdelingen for »Allgemeiner Hochbau«. Se Europa-Parlamentets og Rådets forslag til direktiv 98/C 28/01 om ændring af direktiv 89/448/EØF og 92/51/EØF om den almindelige ordning for anerkendelse af faglige kundskaber og supplering af direktiv 77/452/EØF, 77/453/EØF, 78/686/EØF, 78/687/EØF, 78/1026/EØF, 78/1027/EØF, 80/154/EØF, 80/155/EØF, 85/384/EØF, 85/432/EØF, 85/433/EØF og 93/16/EØF om udøvelse af virksomhed som sygeplejerske, tandlæge, dyrlæge, jordemoder, arkitekt, farmaceut og læge (EFT C 28, s. 1) samt fælles holdning (EF) nr. 20/2000 af 20.3.2000 vedtaget af Rådet i henhold til den i artikel 251 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab fastlagte procedure med henblik på vedtagelsen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af Rådets direktiv 89/48/EØF og 92/51/EØF om den almindelige ordning for anerkendelse af faglige kvalifikationer og Rådets direktiv 77/452/EØF, 77/453/EØF, 78/686/EØF, 78/687/EØF, 78/1026/EØF, 78/1027/EØF, 80/154/EØF, 80/155/EØF, 85/384/EØF, 85/432/EØF, 85/433/EØF og 93/16/EØF om udøvelse af virksomhed som sygeplejerske, tandlæge, dyrlæge, jordemoder, arkitekt, farmaceut og læge (EFT C 119, s. 1).

33. Ifølge Conseil national de l'ordre des architectes' indlæg har det ganske enkelt ikke været meningen med direktivet at lade eksamensbevis for afsluttet ingeniøruddannelse indgå i direktivets anvendelsesområde. Dreessen er ikke i stand til at få tilladelse til selvstændigt at påbegynde virksomhed, for han råder ikke over stillingsbetegnelsen »arkitekt«. Han kan ikke anmode om, at der efter det i Vlassopoulou-dommen fastlagte princip tages hensyn til hans faglige erfaring.

34. Efter dette ræsonnement må de nationale myndigheder, når direktivet i henhold til EF-traktatens artikel 57 (efter ændring nu artikel 47 EF) er udstedt til regulering af adgangen til et erhverv, som det er tilfældet i hovedsagen, holde sig til den ordrette udformning af direktivets bestemmelser uden at gennemføre en sammenligning, der tager hensyn til de kundskaber og kvalifikationer, som er dokumenteret under iagttagelse af de nationale krav. Efter denne løsning afgør direktivet udtømmende, hvilke eksamensbeviser der er anerkendt. Hvis der tages hensyn til den erhvervede faglige erfaring, betyder det, at man ændrer direktivets anvendelsesområde.

35. På samme måde har den italienske og franske regering anført, at medlemsstaterne efter direktivet ikke har noget skøn. De mener, at de nationale myndigheder skal holde sig til de eksamensbeviser, der udtrykkeligt er nævnt i direktivets artikel 11. Der er ingen sammenlignende undersøgelser overhovedet, der kan komme på tale, netop fordi man har ordningen om automatisk anerkendelse i henhold til nævnte bestemmelse af de eksamensbeviser, der er nævnt på listen.

36. Med denne argumentation gøres det gældende, at anvendelsen af praksis i Vlassopoulou-dommen virker, som om man ændrer direktivets ordlyd, og det har kun medlemsstaterne kompetence til.

37. Disse argumenter finder jeg i det hele grundløse.

38. Traktatens artikel 52 tilsigter afskaffelse af restriktioner for etableringsfriheden for statsborgere fra en medlemsstat på en anden medlemsstats område. For så vidt er etableringsfriheden en grundlæggende frihed i Fællesskabets retsorden [25].

39. Formålet med direktivet er ganske klart. Medlemsstaterne har ønsket at stille forskellige mindstekrav til uddannelse og kundskaber, hvis overholdelse forpligter medlemsstaterne til gensidig anerkendelse. Det tilstræbte mål kan ikke på nogen måde nås gennem en begrænsning af udøvelse af etableringsretten. Domstolen har således i Vlassopoulou-dommen fastslået, at artikel 52 foreskriver en præcis forpligtelse

25 — Kraus-dommen, præmis 16.

til at nå et bestemt resultat (gennemførelse af etableringsfriheden ved udløbet af overgangsperioden), hvis opfyldelse skal lettes, men ikke være betinget af iværksættelsen af en plan med gradvise foranstaltninger [26]. Vedtagelsen af et direktiv om gensidig anerkendelse kan ikke ændre rækkevidden af en retsgrundsætning, der er hjemlet i traktaten [27].

40. Jeg foreslår således Domstolen — i lyset af Domstolens nyere praksis [28] og i modsætning til, hvad jeg udtalte i mit forslag til afgørelse i Erpelding-sagen [29] — at anvende det i Vlassopoulou-dommen fastlagte princip.

41. De i Domstolens praksis fastlagte kriterier kan faktisk meget passende anvendes også i Dreessens tilfælde. Det eksamensbevis for afsluttet ingeniøruddannelse, som sagsøgeren i hovedsagen er i besiddelse af, kan ikke omfattes af den automatiske anerkendelsesordning, der er fastlagt i direktivet. Men sagens faktiske omstændigheder viser trods alt, at sagsøgeren er i en erhvervsmæssig paradoksal situation. De nationale myndigheder har jo erkendt, at han har virket som arkitekt i 25 år, og afslår nu at give ham tilladelse til at udøve denne virksomhed som selvstændig. Uden for direktivets anvendelsesområde omfattes Dreessen direkte af traktatens artikel 52.

42. Efter min mening er de nationale myndigheder forpligtet til at undersøge Dreessens eksamensbevis for afsluttet ingeniøruddannelse og den relevante erfaring, han har erhvervet på området i den medlemsstat, han er statsborger i, hvorved de skal foretage en sammenligning mellem dels de kvalifikationer, der er dokumenteret ved nævnte eksamensbevis og den relevante erfaring, dels de kundskaber og kvalifikationer, der stilles krav om i belgisk lovgivning.

43. Jeg lægger vægt på at gøre følgende tilføjelse. Som nævnt af Kommissionen under den mundtlige forhandling er der absolut ikke tale om at pålægge de nationale myndigheder en forpligtelse til at anerkende, at eksamensbeviset for afsluttet ingeniøruddannelse er ligeværdigt. Forpligtelsen gælder ikke resultatet af den sammenlignende vurdering, men det, der går forud. De kompetente myndigheder skal foretage en sammenligning. De resultater, de når til, beror udelukkende på deres egen vurdering. På denne måde synes direktivets ånd og bogstav fuldt ud overholdt. Anvendelsen af Domstolens praksis i Vlassopoulou-dommen ændrer ikke på nogen måde ordningen for automatisk anerkendelse ifølge direktivet. Den vedrører kun forpligtelsen til objektivt at vurdere indholdet af vedkommende eksamensbevis.

44. Imidlertid falder den sammenlignende undersøgelse inden for rammerne af retspraksis' kriterier for anerkendelse.

26 — Præmis 13.

27 — Hocsman-dommen, præmis 31.

28 — Hocsman-dommen.

29 — Dom af 14.9.2000, sag C-16/99, Sml. I, s. 6821, punkt 58 ff.

45. For at gennemføre sammenligningen korrekt skal de nationale myndigheder først og fremmest tage hensyn til, hvor store kundskaber og kvalifikationer det omhandlede eksamensbevis kan antages at give indehaveren [30]. Medlemsstaterne har adgang til at lægge vægt på objektive forskelle, såvel vedrørende den retlige regulering af det pågældende erhverv i oprindelsesmedlemsstaten, som vedrørende dets anvendelsesområde.

46. De belgiske myndigheder skal undersøge indholdet af Dreessens eksamensbevis. De skal finde ud af, hvad den modtagne uddannelse indeholder, og hvilken kompetence den giver. De skal vurdere, om dette eksamensbevis, der formelt betegnes »eksamensbevis for afsluttet ingeniøruddannelse«, giver fuld garanti for, at indehaveren har en sådan uddannelse, at han materielt kan virke som arkitekt.

47. De kompetente myndigheder er forpligtet til at benytte nationale kriterier. De må, for ikke at udsætte borgere fra andre medlemsstater for forskelsbehandling, nøje følge de i national ret fastsatte betingelser i den udformning, disse kræves opfyldt af deres egne borgere.

48. Såfremt de belgiske myndigheder efter den nødvendige sammenlignende undersøgelse skulle nå til det resultat, at Dreessens eksamensbevis ikke helt svarer til det eksamensbevis, der kræves til udøvelse af arkitekterhvervet i Belgien, bør de, som det nævnes i præmis 19 i Vlassopoulou-dommen, give vedkommende adgang til at dokumentere, at han har erhvervet de manglende kundskaber og kvalifikationer [31].

49. Den sammenlignende undersøgelse må også omfatte den pågældendes faglige erfaring. En vurdering af kvalifikationerne hos sagsøgeren i hovedsagen nævner ikke blot hans eksamensbeviser, men også de udtalelser, hans forskellige arbejdsgivere har afgivet.

50. Endvidere må et afslag på tilladelse begrundes med klare og specificerede grunde. Der er tale om forvaltningsakt, der må kunne appelleres til nationale retsinstanser, således at det bliver muligt at efterprøve dens lovlighed efter fællesskabsretten.

51. Det må således konkluderes, at det tilkommer den forelæggende ret at tage hensyn til det eksamensbevis på afsluttet ingeniøruddannelse, som sagsøgeren i

30 — De nationale myndigheder skal herved vurdere, om de kundskaber, sagsøgeren har erhvervet enten inden for rammerne af et studieforløb eller gennem praktisk erfaring, kan have betydning ved afgørelsen af, om de eventuelt manglende kundskaber besiddes (jf. Vlassopoulou-dommen, præmis 20, og Fernández de Bobadilla-dommen, præmis 33).

31 — Det skal nævnes, at Conseil d'appel de l'ordre des architectes den 16.6.1999 nåede til det resultat, at Dreessen havde de kundskaber og kvalifikationer, der krævedes (jf. afgørelse nr. 389 af 16.6.1999 fra Conseil d'appel d'expression française de l'ordre des architectes).

hovedsagen er i besiddelse af, endvidere til hans relevante erfaring, idet den foretager en sammenligning mellem dels de kvalifikationer, der dokumenteres ved dette eksamensbevis og denne erfaring, dels de kundskaber og kvalifikationer, som der stilles krav om i belgisk lovgivning.

52. Ved gennemførelsen af denne sammenligning må den henholde sig til de nationale krav og anvende disse under iagttagelse af proportionalitetsprincippet og forbuddet mod forskelsbehandling.

Forslag til afgørelse

53. På baggrund af det anførte foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

»EF-traktatens artikel 52 (efter ændring nu artikel 43 EF) skal fortolkes således, at de kompetente myndigheder i en medlemsstat i tilfælde, hvor et eksamensbevis ikke udtrykkeligt er nævnt i et direktiv om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, og en fællesskabsborger ansøger om tilladelse til at udøve et erhverv, som der efter national lovgivning er adgang for til personer med et eksamensbevis eller faglige kvalifikationer, forpligtet til at tage hensyn til ansøgerens eksamensbevis og relevante erfaring, idet de skal gennemføre en sammenligning mellem dels de kvalifikationer, der dokumenteres ved den pågældendes eksamensbevis og hans erfaring, dels de kundskaber og kvalifikationer, der stilles krav om i national lovgivning.

Såfremt eksamensbeviset og den relevante erfaring ikke opfylder kravene ifølge national lovgivning, skal de kompetente myndigheder give den pågældende lejlighed til materielt at bevise, at han er i besiddelse af de manglende kundskaber og kvalifikationer, hvorved de skal følge ligebehandlingsprincippet og proportionalitetsprincippet.«