Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. SZPUNAR
fremsat den 5. november 2014[1]

Sag C-477/13

Eintragungsausschuss bei der Bayerischen Architektenkammer
mod
Hans Angerer

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Bundesverwaltungsgericht (Tyskland))

»Fri bevægelighed for personer — etableringsfrihed — direktiv 2005/36/EF — anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer — adgang til arkitekterhvervet — migrant med et eksamensbevis, som ikke er nævnt i bilag V, punkt 5.7, i direktiv 2005/36/EF — artikel 10 — betydningen af »specifikke og særlige årsager« — begrebet »arkitekt«

Indledning

1. Artikel 10 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/36/EF af 7. september 2005 om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer[2] fastsætter anvendelsesområdet for en generel ordning for anerkendelse af uddannelsesbeviser. I nærværende anmodning om en præjudiciel afgørelse bliver Domstolen for første gang spurgt om, hvordan en række af begreberne i den nævnte artikel skal fortolkes, og hvad deres normative indhold er. Bundesverwaltungsgericht (forbundsforvaltningsdomstolen) (Tyskland), der behandler en revisionsanke, ønsker at vide, om de to foregående retsinstansers fortolkning er korrekt i den foreliggende sag.

2. Parterne i den foreliggende sag er Hans Angerer, som har opnået uddannelsen »planender Baumeister« (bygmester/projektleder) i Østrig, og Eintragungsausschuss bei der Bayerischen Architektenkammer (Bayerns arkitektsammenslutnings registreringsudvalg, »registreringsudvalget«). Hans Angerer ønsker at blive optaget i den bayerske arkitektstand, hvilket afvises af registreringsudvalget.

3. Den foreliggende sag drejer sig ikke om, hvorvidt Hans Angerer opfylder de materielle kriterier i direktiv 2005/36, som gør det muligt for ham at arbejde som arkitekt i Tyskland. Den omhandler udelukkende spørgsmålet om, hvorvidt de tyske myndigheder og retsinstanser kan anvende den generelle ordning for anerkendelse af uddannelsesbeviser i direktiv 2005/36 på den foreliggende sag, eller om betingelserne i artikel 10 i direktiv 2005/36 forhindrer dem heri.

4. Min gennemgang har ført mig til et svar, hvorefter de tyske myndigheder og retsinstanser kan anvende denne del af direktiv 2005/36. Jeg foreslår Domstolen, at direktiv 2005/36 skal fortolkes i overensstemmelse med grundlaget for det indre marked og de grundlæggende traktatbestemmelser om etableringsfrihed.

1 — Originalsprog: engelsk.
2 — EFT L 255, s. 22.

Relevante retsforskrifter

EU-retten

5. Direktiv 2005/36 er inddelt i seks afsnit: almindelige bestemmelser (I), fri udveksling af tjenesteydelser (II), etableringsfrihed (III), retningslinjer for erhvervsudøvelse (IV), administrativt samarbejde og ansvar over for borgerne for så vidt angår implementering (V) og andre bestemmelser (VI).

6. Afsnit III om etableringsfrihed indeholder fire kapitler: generel ordning for anerkendelse af uddannelsesbeviser (I), anerkendelse af erhvervserfaring (II), anerkendelse på grundlag af koordinering af mindstekrav til uddannelse (III), og fælles bestemmelser om etablering (IV).

7. Artikel 10 i direktiv 2005/36, som findes i afsnit III, kapitel I, har følgende ordlyd:

»Dette kapitel gælder for alle erhverv, som ikke er omfattet af kapitel II og III i dette afsnit, og i følgende tilfælde, hvor en ansøger af specifikke og særlige årsager ikke opfylder kravene i disse kapitler:

a) for virksomhed som anført i bilag IV, hvis migranten ikke opfylder kravene i artikel 17, 18 og 19

b) for læger på grunduddannelsesniveau og speciallæger, for sygeplejersker med ansvar for den almene sundheds- og sygepleje og for tandlæger, specialtandlæger, dyrlæger, jordemødre, farmaceuter og arkitekter, hvis migranten ikke opfylder kravene til faktisk og retmæssig erhvervserfaring som omhandlet i artikel 23, 27, 33, 37, 39, 43 og 49

c) for arkitekter, hvis migranten er i besiddelse af et uddannelsesbevis, der ikke er anført i bilag V, punkt 5.7

d) med forbehold af artikel 21, stk. 1, samt artikel 23 og 27 for læger, sygeplejersker, tandlæger, dyrlæger, jordemødre, farmaceuter og arkitekter, der er i besiddelse af et specialuddannelsesbevis, udstedt efter gennemførelse af en uddannelse, som giver adgang til en titel anført i bilag V, punkt 5.1.1, 5.2.2, 5.3.2, 5.4.2, 5.5.2, 5.6.2 og 5.7.1, og udelukkende med henblik på anerkendelse af det relevante speciale

e) for sygeplejersker med ansvar for den almene sundheds- og sygepleje og for specialsygeplejersker, der er i besiddelse af et specialuddannelsesbevis, udstedt efter gennemførelse af en uddannelse, som giver adgang til en titel anført i bilag V, punkt 5.2.2, hvis migranten ansøger om anerkendelse i en anden medlemsstat, hvor det relevante erhverv udøves af specialsygeplejersker, der ikke er i besiddelse af et uddannelsesbevis som sygeplejerske med ansvar for den almene sundheds- og sygepleje

f) for sygeplejersker, der ikke er i besiddelse af et uddannelsesbevis som sygeplejerske med ansvar for den almene sundheds- og sygepleje, hvis migranten ansøger om anerkendelse i en anden medlemsstat, hvor det relevante erhverv udøves af sygeplejersker med ansvar for den almene sundheds- og sygepleje, af specialsygeplejersker, der ikke er i besiddelse af et uddannelsesbevis som sygeplejerske med ansvar for den almene sundheds- og sygepleje, eller af specialsygeplejersker, der er i besiddelse af et specialuddannelsesbevis, udstedt efter gennemførelse af en uddannelse, som giver adgang til en titel anført i bilag V, punkt 5.2.2

g) for migranter der opfylder kravene i artikel 3, stk. 3.«

Tysk ret

8. I Tyskland henhører arkitektret under delstaternes lovgivningskompetence (artikel 70, stk. 1, i den tyske grundlov (Grundgesetz)). Adgangs- og registreringskravene for arkitekter i den bayerske arkitektsammenslutning er reguleret i artikel 4 i lov om den bayerske arkitektsammenslutning og den bayerske sammenslutning af bygningsingeniører (Gesetz über die Bayerische Architektenkammer und die Bayerische Ingenieurekammer-Bau (GVBl. s. 308)), senest ændret ved lov af 11. december 2012 (GVBl. s. 633) (herefter »BauKaG«). Denne artikel fastsætter følgende:

»(1) Listen over arkitekter føres af arkitektsammenslutningen.

(2) På anmodning herom skal en person optages på listen over arkitekter, såfremt den pågældende

1. har bopæl, forretningssted eller først og fremmest udøver sit erhverv i Bayern

2. har bestået den afsluttende eksamen på et studium

   (a) som er normeret til en studietid på mindst fire år, og som omfatter de i artikel 3, stk. 1, nævnte opgaver for arkitekturfaget (bygningsarbejder) eller

   (b) som er normeret til en studietid på mindst tre år, og som omfatter de i artikel 3, stk. 2 og 3, nævnte opgaver for faget indendørs- eller landskabsarkitektur på en tysk højere læreranstalt, en tysk offentlig eller statslig anerkendt ingeniørskole (akademi) eller en anden ligeværdig tysk læreranstalt og

3. efterfølgende har udført praktisk arbejde inden for det pågældende fag i mindst to år.

Til perioden med praktisk arbejde medregnes arkitektsammenslutningens erhvervsfremmende videreuddannelseskurser inden for området teknisk og økonomisk planlægning og byggeret.

(3) […]

(4) En person, der kan dokumentere, at han har afsluttet en ligeværdig uddannelse med eksamen på en udenlandsk højere læreranstalt eller en anden udenlandsk institution, opfylder ligeledes betingelserne i stk. 2, første punktum, nr. 2, litra a). Hvis der er tale om statsborgere fra en EU-medlemsstat eller en kontraherende stat i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, gælder følgende beviser som ligeværdige: de uddannelsesbeviser, der er bekendtgjort eller anerkendt tilstrækkeligt i henhold til artikel 21, 46 og 47 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/36/EF af 7. september 2005 om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer (EUT L 255 s. 22, berigtiget i EUT 2007 L 271 s. 18, EUT 2008 L 93 s. 28, EUT 2009 L 33 s. 49), senest ændret ved forordning (EU) nr. 623/2012 af 11. juli 2012 (EUT L 180 s. 9), sammenholdt med direktivets bilag V, nr. 5.7.1, samt de beviser, der omtales i artikel 23 og 49 i direktiv 2005/36/EF, sammenholdt med direktivets bilag VI, nr. 6. […]

(5) Betingelserne i stk. 2, første punktum, nr. 2, litra a), og nr. 3, er ligeledes opfyldt, hvis en statsborger fra en EU-medlemsstat eller en kontraherende stat i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde af specifikke og særlige årsager, som omhandlet i artikel 10, litra b), c), d) og g), i direktiv 2005/36/EF, ikke opfylder betingelserne for en anerkendelse af hans uddannelsesbeviser på grundlag af koordinering af mindstekrav til uddannelsen som omhandlet i direktiv 2005/36/EF, såfremt betingelserne i artikel 13 i direktiv 2005/36/EF i øvrigt er opfyldt; uddannelser som omhandlet i artikel 12 i direktiv 2005/36/EF er sidestillet. […] Første punktum gælder tilsvarende for personer, der har fået tilladelse til at anvende titlen arkitekt i henhold til en lov,

der giver den kompetente myndighed i en EU-medlemsstat eller en kontraherende stat i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde ret til at tildele statsborgere fra en EU-medlemsstat eller en kontraherende stat i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, der har udmærket sig særligt gennem kvaliteten af deres ydelser inden for arkitekturområdet, denne titel.«

Faktiske omstændigheder, retsforhandlingerne og de forelagte spørgsmål

9. Hans Angerer, der er tysk statsborger med privat bopæl i både Tyskland og Østrig, har siden den 1. marts 2007 arbejdet i Østrig som »planender Baumeister«, efter at han havde bestået en tilsvarende kvalifikationsprøve i henhold til østrigsk ret.

10. Uddannelsen »planender Baumeister« giver ham ikke mulighed for at udøve arkitekterhvervet i Østrig.

11. Desuden eksisterer uddannelsen »planender Baumeister« ikke i Tyskland.

12. Den 25. april 2008 anmodede Hans Angerer om optagelse på listen over arkitekter i henhold til artikel 4 i BauKaG. Den 11. juni 2008 [3], ændrede han sin anmodning til en anmodning om optagelse på listen over udenlandske tjenesteudbydere i henhold til artikel 2 i BauKaG [4]. Denne anmodning blev afslået af registreringsudvalget ved afgørelse af 18. juni 2009.

13. Hans Angerer anfægtede dette afslag ved Bayerisches Verwaltungsgericht München, der ved dom af 22. september 2009 annullerede afslaget af 18. juni 2009 og pålagde registreringsudvalget at optage Hans Angerer på listen over udenlandske tjenesteydere i henhold til BauKaG's artikel 2.

14. Registreringsudvalget appellerede denne dom til Bayerischer Verwaltungsgerichtshof. Under appelsagen ændrede Hans Angerer, på opfordring fra retten og med registreringsudvalgets samtykke, sin påstand således, at han ansøger om at blive optaget på listen over arkitekter.

15. Ved dom af 20. september 2011 tog appeldomstolen den ændrede påstand til følge, forkastede registreringsudvalgets appel og pålagde denne at efterkomme Hans Angerers anmodning om optagelse som »freiberuflicher Architekt (Hochbau)« (arkitekt, der udøver det liberale erhverv og beskæftiger sig med bygningsarbejder) på listen over arkitekter. I appeldommens begrundelse anføres det, at forudsætningerne for en optagelse på listen over arkitekter i henhold til BauKaG's artikel 4, stk. 5, sammenholdt med artikel 10, litra c), artikel 11 samt 13 i direktiv 2005/36/EF, hvortil der henvises i BauKaG's artikel 4, stk. 5, er opfyldt.

16. Registreringsudvalget iværksatte revisionsanke af denne dom ved Bundesverwaltungsgericht. Registreringsudvalget nedlagde påstand om ændring af dommen fra Bayerisches Verwaltungsgerichtshof af 20. september 2011 og af dommen fra Bayerisches Verwaltungsgericht af 22. september 2009 og om frifindelse.

3 — Jf. Bayerisches Verwaltungsgericht Münchens dom af 22.9.2009 – M 16 K 09.3302, s. 2.

4 — Denne ændring blev foretaget, efter at registreringsudvalget havde informeret Hans Angerer om, at han ikke kunne blive registreret som arkitekt, jf. Verwaltungsgerichtshof Bayern, dom af 20.9.2011 – 22 B 10.2360, præmis 15 (tilgængelig på adressen: http://openjur.de/u/493661.html).

17. Bundesverwaltungsgericht er af den opfattelse, at løsningen på den foreliggende tvist kræver en fortolkning af direktiv 2005/36. Med kendelse af 10. juli 2013, indgået til Domstolens Justitskontor den 5. september 2013, har Bundesverwaltungsgericht udsat sagen og forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) a) Er »specifikke og særlige årsager« som omhandlet i direktivets artikel 10 de forhold, der defineres i de derefter nævnte tilfælde [litra a)-g)], eller skal der ud over disse omstændigheder også foreligge »specifikke og særlige årsager«, som gør, at ansøgeren ikke opfylder de forudsætninger, der er nævnt i direktivets afsnit III, kapitel II og III?

b) Hvilken karakter skal de »specifikke og særlige årsager« have i sidstnævnte tilfælde? Skal der være tale om personlige årsager – f.eks. forhold, der hænger sammen med den pågældendes individuelle livsforløb – der gør, at migranten undtagelsesvis ikke opfylder forudsætningerne for en automatisk anerkendelse af hans uddannelse i henhold til direktivets afsnit III, kapitel III?

2) a) Forudsætter begrebet arkitekt i direktivets artikel 10, litra c), at migranten i oprindelsesmedlemsstaten ud over at have udøvet tekniske aktiviteter inden for byggeplanlægning, tilsyn med bygge- og anlægsarbejder og bygværker også har arbejdet kunstnerisk skabende og har udøvet aktiviteter vedrørende byplanlægning, økonomi og i givet fald bevaringsværdige bygninger eller ville have haft tilladelse til at udøve sådanne aktiviteter efter endt uddannelse, og i givet fald i hvilket omfang?

b) Forudsætter begrebet arkitekt i direktivets artikel 10, litra c), at migranten har en uddannelse på universitetsniveau, der hovedsageligt vedrører arkitektur i den forstand, at den ud over at omfatte tekniske spørgsmål vedrørende byggeplanlægning, tilsyn med bygge- og anlægsarbejder og bygværker også omfatter kunstnerisk skabende virksomhed og byplanlægning, økonomi og eventuelt bevaringsværdige bygninger, og i givet fald i hvilket omfang?

c) (i) Er det afgørende for besvarelsen af spørgsmål 2) a) og b), hvorledes titlen »arkitekt« sædvanligvis anvendes i andre medlemsstater (direktivets artikel 48, stk. 1)?

(ii) Eller er det tilstrækkeligt, at det fastslås, hvorledes titlen »arkitekt« sædvanligvis anvendes i oprindelsesmedlemsstaten og værtsmedlemsstaten?

(iii) Eller kan det aktivitetsspektrum, der normalt er forbundet med titlen »arkitekt« inden for Den Europæiske Unions område, udledes af direktivets artikel 46, stk. 1, andet afsnit?«

18. Parterne, herunder Landesanwaltschaft Bayern (anklagemyndigheden i delstaten Bayern), den tyske, nederlandske og rumænske regering samt Kommissionen, indgav skriftlige indlæg i hovedsagen. Parterne i hovedsagen, herunder Landesanwaltschaft Bayern, den tyske regering og Kommissionen, afgav også mundtlige indlæg i retsmødet den 9. juli 2014.

Bedømmelse

Indledende bemærkninger

Direktiv 2005/36

19. De relevante bestemmelser i direktiv 2005/36 er allerede nævnt ovenfor. For at forstå, hvad der er (og ikke er) på spil i den foreliggende sag, finder jeg det nødvendigt at redegøre for de forskellige ordninger for anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer, som er indeholdt i direktivet.

20. Direktiv 2005/36 blev vedtaget af Rådet for Den Europæiske Union den 6. juni 2005 med kvalificeret flertal [5]. Det er baseret på særlige indre markeds-hjemmelsbestemmelser i traktaten [6]. Det ophæver 15 tidligere direktiver på området for anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer [7] og omstrukturerer og forenkler bestemmelserne, idet de principper, der skal anvendes, samtidig gøres ensartede [8]. Afsnit III i direktiv 2005/36 opstiller tre anerkendelsesordninger: automatisk anerkendelse vedrørende erhverv, hvor mindstekravene til uddannelse er harmoniserede (kapitel III) (»den automatiske ordning«), anerkendelse på baggrund af erhvervserfaring inden for visse former for erhvervsmæssig virksomhed (kapitel II) og en generel ordning for andre lovregulerede erhverv og erhverv, som ikke er omfattet af kapitel II og III, eller hvor ansøgeren, med forbehold af artikel 10 i direktiv 2005/36, ikke opfylder betingelserne i kapitel II og III (kapitel I) (»den generelle ordning«).

21. Med henblik på den foreliggende sag skal den automatiske og den generelle ordning beskrives nærmere.

22. Afsnit III, kapitel III, i direktiv 2005/36 opstiller grundlæggende en vertikal harmoniseringstilgang pr. erhverv for et antal specifikt oplistede erhverv, såsom arkitekter [9]. Kapitlets underliggende princip er ligetil: Hvis en person er i besiddelse af et uddannelsesbevis som opregnet i direktivets bilag V, og hvis visse minimumskrav er opfyldt, skal en medlemsstat anerkende uddannelsesbeviset og med henblik på adgang til og udøvelse af den erhvervsmæssige virksomhed give sådanne uddannelsesbeviser samme retsvirkning på deres område, som de uddannelsesbeviser, de selv udsteder. En person, som ønsker at udøve arkitekterhvervet, skal i medfør af artikel 21 i direktiv 2005/36 således være i besiddelse af et uddannelsesbevis som opregnet i bilag V, punkt 5.7 til direktivet og opfylde de mindstekrav til uddannelse, der er omhandlet i direktivets artikel 46. I denne forbindelse har Domstolen fastslået, at den ordning for automatisk anerkendelse, der for så vidt angår arkitekterhvervet er fastsat i artikel 21, 46 og 49 i direktiv 2005/36, ikke indrømmer medlemsstaterne nogen skønsmargen [10]. Anerkendelse på baggrund af afsnit III, kapitel III, er derfor automatisk. Når en person opfylder kriterierne, har medlemsstaten ikke andet valg end at give ham eller hende adgang til at udøve det omhandlede erhverv.

5 — Jf. Rådets pressemeddelelse af 6.6.2005 (9775/05 (Presse 137)) (kan findes på: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/misc/85121.pdf). Direktivet blev vedtaget, idet den tyske og den græske delegation stemte imod. Luxembourg afholdt sig fra at stemme.

6 — Artikel 40 EF (nu artikel 46 TEUF) – arbejdstagernes frie bevægelighed, artikel 47 EF (nu artikel 53 TEUF) – etableringsfrihed, og artikel 55 EF (nu artikel 62 TEUF) – fri udveksling for tjenesteydelser.

7 — Jf. artikel 62 i direktiv 2005/36.

8 — Jf. niende betragtning til direktiv 2005/36.

9 — Direktivet opretholder mere eller mindre den hidtidige retsstilling, samtidig med at det ophæver Rådets direktiv 85/384/EØF af 10.6.1985 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 (EFT 1985 L 223, s. 15).

10 — Jf. dom Ordre des architectes (C-365/13, EU:C:2014:280, præmis 24).

23. Afsnit III, kapitel I, i direktiv 2005/36 opstiller en generel ordning, baseret på de tidligere generelle direktiver [11], som alternativ. [12] Som det kan udledes af artikel 10 i direktiv 2005/36, finder den som hovedregel kun anvendelse på de erhverv, hvor den automatiske ordning ikke finder anvendelse. Som en undtagelse til denne regel fastsættes det også i artikel 10, at den generelle ordning finder anvendelse i en række tilfælde, hvor ansøgeren »af specifikke og særlige årsager« ikke opfylder kravene i afsnit III, kapitel II og III. De relevante krav vedrørende den generelle ordning er fastsat i artikel 11og de efterfølgende artikler i direktivet.

Faktiske og retlige rammer for de forelagte spørgsmål

24. Anmodningen om en præjudiciel afgørelse er begrænset til spørgsmål om fortolkningen af visse af begreberne i artikel 10 i direktiv 2005/36. Der skal lægges vægt på to punkter.

25. Det er for det første ubestridt ved de tyske domstole, at Hans Angerer ikke opfylder kravene vedrørende automatisk anerkendelse. Han er ikke i besiddelse af et eksamensbevis som opregnet i bilag V, punkt 5.7 i direktiv 2005/36, hvilket betyder, at han ikke i medfør af princippet om automatisk anerkendelse kan forvente, at de bayerske myndigheder registrerer ham som arkitekt i Bayern [13]. Domstolen behøver derfor ikke fortolke bestemmelserne vedrørende den automatiske ordning [14].

26. For det andet fandt de tyske forvaltningsdomstole i første og anden instans, at Hans Angerer opfylder de relevante krav i den generelle ordning. [15] Bundesverwaltungsgericht, som behandler revisionsanken, ser ikke ud til at have stillet spørgsmålstegn ved dette. Domstolen behøver derfor ikke fortolke bestemmelserne vedrørende kravene i den generelle ordning. I forbindelse med denne anmodning om en præjudiciel afgørelse skal Domstolen navnlig ikke vurdere, hvorvidt Hans Angerers uddannelse som »planender Baumeister« i henhold til østrigsk ret og hans erhvervsmæssige erfaring skal godkendes af de tyske myndigheder i henhold til betingelserne i artikel 11 og de efterfølgende artikler i direktiv 2005/36 med henblik på at få adgang til at arbejde som arkitekt i Tyskland.

27. Bundesverwaltungsgericht ønsker blot at vide, hvorvidt artikel 10 i direktiv 2005/36 skal fortolkes på en sådan måde, at de nationale myndigheder udelukkes fra at anvende den generelle ordning på den foreliggende sag.

11 — Efter den politiske relancering af det fælles/indre marked i midten af 1980'erne indførtes en generel, horisontal tilgang, som opstillede generelle retningslinjer for anerkendelse vedrørende områder, som ikke var dækket af denne vertikale tilgang. Jf. direktiv 89/48/EØF, 92/51/EØF og 1999/42/EF. Baggrunden for disse direktiver kan findes i »Gennemførelse af det Interne Marked«, Hvidbog fra Kommissionen og det Europæiske Råd, KOM/85/0310 endelig af 14.6.1985 i præmis 93.

12 — Jf. C. Barnard, *The substantive law of the EU. The four freedoms*, Oxford University Press, 4. udg., 2013, s. 320.

13 — Ifølge den forelæggende ret opnåede Hans Angerer den akademiske titel Diplom-Ingenieur – anlægsarbejde (bygningsarbejde) (Fachhochschule (FH)) på Hochschule für Technik, Wirtschaft und Kultur (HTWK) Leipzig (Leipzigs Universitet for anvendt videnskab) den 18.12.2012 – dvs. mens sagen ved den forelæggende ret verserede. Spørgsmålet om, hvorvidt titel i bygge- og anlægsarbejde kunne have ført til, at Hans Angerer ville kunne have draget nytte af en automatisk anerkendelse, er ikke omfattet af den foreliggende sag. Dette blev også bekræftet af parterne under retsmødet. I den forbindelse skal det blot bemærkes, at denne titel ikke er opregnet i bilag V, punkt 5.7, i direktiv 2005/36. Spørgsmålet om, hvorvidt erhvervet »Bauingenieur« alligevel er omfattet af den automatiske ordning (hvilket ser ud til at være holdningen i W. Kluth og F. Rieger, »Die neue EU-Berufsanerkennungsrichtlinie – Regelungsgehalt und Auswirkungen für Berufsangehörige und Berufsorganisationen«, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 2005, s. 486-492, på s. 488), er derfor ikke relevant i den foreliggende sag.

14 — Artikel 21 ff. og artikel 46 ff. i direktiv 2005/36.

15 — Artikel 11 ff. i direktiv 2005/36. Verwaltungsgerichtshof Bayern har, idet den stadfæstede en dom fra Verwaltungsgericht München, allerede fastslået, at betingelserne i artikel 13, stk. 3, sammenholdt med artikel 11, litra c), i direktiv 2005/36, er opfyldt; jf. dom af 20.9.2011 – 22 B 10.2360, præmis 33 (tilgængelig på adressen: http://openjur.de/u/493661.html).

Spørgsmål 1: fortolkning af formuleringen »specifikke og særlige årsager« i artikel 10 i direktiv 2005/36

28. Den forelæggende ret ønsker en fortolkning af formuleringen »specifikke og særlige årsager« i artikel 10 i direktiv 2005/36. Den ønsker at vide, om tilfældene i denne artikels litra a)-g) blot er en opremsning af »specifikke og særlige årsager«, eller om formuleringen har en supplerende normativ betydning. Med andre ord søger den forelæggende ret vejledning om, hvorvidt de nationale myndigheder kan foretage en vurdering af, om Hans Angerers uddannelse som »planender Baumeister« og hans erhvervsmæssige erfaring i henhold til artikel 11 og de efterfølgende artikler i direktiv 2005/36 kan føre til, at han skal have adgang til at arkitekterhvervet i Tyskland, eller om de nationale myndigheder først skal undersøge, hvorvidt der er »specifikke og særlige årsager« til, at Hans Angerer ikke har et uddannelsesbevis som arkitekt i Østrig, før de undersøger hans uddannelse.

Ordlydsfortolkning og systemisk fortolkning af artikel 10 i direktiv 2005/36

29. Som det allerede er anført ovenfor, omfatter den generelle ordning for anerkendelse af uddannelsesbeviser i henhold til artikel 10 alle erhverv, som ikke er omfattet af kapitel II og III i afsnit III (etableringsfrihed), og de følgende tilfælde, hvor en ansøger *af specifikke og særlige årsager* ikke opfylder kravene i disse kapitler. De »følgende tilfælde« er nævnt i litra a)-g).

30. Disse tilfældes karakter varierer. Litra a) og b) omhandler således erhvervsmæssig erfaring eller praksis, mens litra c), d) og f) omhandler særlige uddannelsesbeviser. Litra g) har en helt anderledes karakter, idet denne omhandler migranter, som har uddannelsesbeviser, der er udstedt i et tredjeland.

31. Da formuleringen »specifikke og særlige årsager« findes straks i begyndelsen af artikel 10, dvs. før opremsningen af litra a)-g)[16], vil jeg antage, at formuleringen har samme betydning for hvert af de følgende litra a)-g). I modsat fald skulle lovgiver for hvert litra fra a)-g) have indsat en supplerende formulering, der var særligt tilpasset hvert litra.

32. Dette fører til spørgsmålet om, hvorvidt litra a)-g) i artikel 10 i direktiv 2005/36 i sig selv udgør årsagerne til, at den generelle ordning skal finde anvendelse, eller om der skal foreligge supplerende årsager.

33. Udtrykket »årsag« skal undersøges nærmere (i den engelske version af direktivet: »reason«). *Oxford Advanced Learner's Dictionary* definerer udtrykket på følgende måde: »en årsag til eller forklaring på, at noget er sket, eller som nogen har gjort« (»a cause or an explanation for something that has happened or that somebody has done«)[17]. *The Cambridge Advanced Learner's Dictionary* giver en tilsvarende definition: »årsagen til en begivenhed eller en situation eller noget, som giver en begrundelse eller forklaring« (»the cause of an event or situation or something that provides an excuse or explanation«)[18]. Nøgleordet i disse definitioner forekommer mig at være ordet explanation (forklaring). I udtrykket »årsag« er der en iboende forklaring.

16 — Før parentesen, som man ville sige inden for matematikken.

17 — Definitionen er tilgængelig på adressen: http://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/reason_1

18 — Definitionen er tilgængelig på adressen: http://dictionary.cambridge.org/dictionary/british/reason

34. Når man første gang læser begreberne i artikel 10, kunne man fristes til at tro, at formuleringen »specifikke og særlige årsager« kræver noget yderligere, såsom en forklaring på, hvorfor betingelserne i kapitel II og III ikke er opfyldt i de tilfælde, som er nævnt i artikel 10, litra a)-g). I henhold til en streng ordlydsfortolkning udgør litra a)-g) næppe »årsager«[19]. For så vidt angår en arkitekt i henhold til litra c) er det nødvendigt med en forklaring på, hvorfor den pågældende person har et uddannelsesbevis, som ikke er opregnet i bilag V, punkt 5.7[20].

35. Den forelæggende ret hælder til en sådan fortolkning. For så vidt angår arkitekter skal der, efter dennes mening, opfyldes to betingelser: For det første skal en ansøger have et uddannelsesbevis, som ikke er opregnet i bilag V, punkt 5.7, og for det andet skal dette skyldes »specifikke og særlige årsager«.

36. Jeg er dog ikke overbevist af dette ræsonnement.

37. Antages det, at formuleringen »specifikke og særlige årsager« har samme betydning for så vidt angår litra a)-g), vil vi hurtigt indse, at det næppe er muligt at komme med en fælles definition. Lad os tage litra g), hvorefter den generelle ordning finder anvendelse, hvor ansøgeren, som af specifikke og særlige årsager ikke opfylder betingelserne i kapitel II og III, er en migrant, som opfylder kravene i direktivets artikel 3, stk. 3. Den sidstnævnte bestemmelse fastsætter, at ethvert uddannelsesbevis udstedt i et tredjeland skal sidestilles med et uddannelsesbevis, hvis indehaveren inden for det pågældende erhverv har erhvervserfaring af tre års varighed på den medlemsstats område, som har anerkendt det pågældende bevis i overensstemmelse med artikel 2, stk. 2, og den pågældende medlemsstat har attesteret erhvervserfaringen. Kan det forventes, at en person, som har opnået en uddannelse i et tredjeland, skal fremkomme med specifikke og særlige årsager til, hvorfor denne uddannelse er opnået i et sådant tredjeland? Svaret er selvfølgelig »nej«. Hvad der er »specifikt og særligt« her, er det *faktum*, at uddannelsen er opnået i et tredjeland, og ikke årsagen til, hvorfor den er opnået dér.

38. Jeg har meget svært ved at forestille mig, at hvis formuleringen »specifikke og særlige årsager« ikke har en yderligere betydning for så vidt angår litra g), i så fald skulle have en yderligere betydning for de øvrige litraer[21].

39. Med andre ord, selv om jeg kan forstå, at det for så vidt angår tilfældet med en arkitekt i henhold til litra c) er teoretisk muligt at udtænke specifikke og særlige årsager til, hvorfor en migrant har et uddannelsesbevis, som ikke er opregnet i bilag V, punkt 5.7, i direktiv 2005/36[22], er jeg stadig forbeholden over for, at formuleringen »specifikke og særlige årsager« tillægges yderligere betydning for hver eneste litra fra a) til g).

19 — Det skal bemærkes, at de øvrige sprogversioner af artikel 10 anvender det samme udtryk enten i ental eller i flertal. Som eksempler på flertals-formen: »aus […] Gründe[n]» (DE), »põhjustel« (ET), »dėl [...]priežasčių« (LT), »z przyczyn« (PL); og entalsformen: »por una razón« (ES), »pour un motif« (FR), »per una ragione« (IT).

20 — I den foreliggende sag, ville dette betyde, at Hans Angerer ville skulle forklare, hvorfor han er i besiddelse af uddannelsen »planender Baumeister« i henhold til østrigsk ret. Et opfølgende spørgsmål ville så være, om »specifikke og særlige årsager« har en objektiv eller subjektiv betydning.

21 — Af den årsag ville »situationer« eller »tilfælde« have været mere passende end »årsager«.

22 — Man kan f.eks. forestille sig objektive årsager såsom EU-lovgiverens tilfældige udeladelse af en uddannelse i bilag V, punkt 5.7, eller subjektive årsager, såsom konkrete og særlige familiemæssige omstændigheder, som har gjort, at ansøgeren kun har haft mulighed for at opnå en uddannelse, som ikke er nævnt i bilaget, i stedet for en, som er nævnt i bilaget.

Forarbejderne til artikel 10 i direktiv 2005/36

40. Hvis man ser på forarbejderne til direktivet, fremgår det, at det oprindelige forslag fra Kommissionen [23] for så vidt angår artikel 10 var kort og præcist. Det lyder således: »Dette kapitel gælder for alle erhverv, som ikke er omfattet af kapitel II og III i dette afsnit, *og for de tilfælde, hvor ansøgeren ikke opfylder de i disse kapitler fastsatte betingelser*« [24] . Ergo var meningen med forslaget, at når betingelserne for automatisk anerkendelse ikke var opfyldt, skulle den generelle ordning i princippet stadig finde anvendelse.

41. Parlamentet gjorde ikke indvendinger mod denne formulering og foreslog derfor ikke en ændring af artikel 10 ved førstebehandlingen [25].

42. Kommissionens forslag var dog for vidtgående for Rådet. Rådet anførte i sin fælles holdning, at denne udvidelse for den generelle ordning kun skulle gælde for erhverv, som ikke var omfattet af kapitel II og III i afsnit III, samt »i de særlige tilfælde, der er anført i *artikel 10, litra a)-g*), i den fælles holdning, hvor ansøgeren af specifikke og særlige årsager ikke opfylder kravene fastlagt i disse kapitler, selv om han tilhører et erhverv, der er omfattet af disse kapitler« [26]. Den fælles holdning fastslår endvidere, at »[d]e anførte tilfælde omfatter situationer, der i øjeblikket er omfattet af traktaten i Domstolens fortolkning, og situationer, der er omfattet af specifikke løsninger i henhold til nuværende direktiver« [27].

43. Kommissionen accepterede dette modforslag og anførte samtidig, at den fælles holdning præciserede Kommissionens forslag for så vidt angik subsidiær anvendelse af den generelle ordning for anerkendelse, og den opregnede, hvilke særlige situationer der i øjeblikket var omfattet af ad hoc-bestemmelser, traktatbestemmelser eller den generelle ordning for anerkendelse. Kommissionen anførte yderligere, at »præciseringen indebærer ingen ændring af indholdet« [28].

44. Jeg har mine tvivl for så vidt angår nøjagtigheden af denne sidste udtalelse, idet virkningen af Rådets fælles holdning er, at den generelle ordning ikke gælder i alle tilfælde. Det er imidlertid klart for mig, at fælleskabslovgiver primært havde til formål at begrænse de specielle tilfælde til de særlige tilfælde i litra a)-g), dvs. dem, som allerede var omfattet af traktaten, sådan som det blev fortolket af Domstolen og af eksisterende direktiver. Hensigten var ikke at indføre yderligere kriterier ud over litra a)-g) for så vidt angår anvendelsen af den generelle ordning, som måtte følge af formuleringen »specifikke og særlige årsager«.

Artikel 10 i direktiv 2005/36 i lyset af artikel 49 TEUF

45. Denne fortolkning af artikel 10 i direktiv 2005/36 bekræftes desuden af en fortolkning i lyset af artikel 49 TEUF [29].

23 — Jf. forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer, KOM(2002) 119 endelig, EFT 2002 C 181 E, s. 183, på s. 188.

24 — Min fremhævelse.

25 — Jf. Europa-Parlamentets lovgivningsmæssige beslutning af 11.2.2004 om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer (KOM(2002) 119 — C5-0113/2002 — 2002/0061(COD)), EUT 2004 C 97 E, s. 230.

26 — Jf. fælles holdning (EF) nr. 10/2005 fastlagt af Rådet den 21.12.2004 med henblik på vedtagelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/…/EF af … om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer, EUT 2005 C 58 E, s. 1, på s. 122.

27 — Ibidem, s. 123.

28 — Jf. meddelelse fra Kommissionen af 6.1.2012 til Europa-Parlamentet i henhold til EF-traktatens artikel 251, stk. 2, andet afsnit, vedrørende Rådets fælles holdning med henblik på vedtagelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer, KOM(2004) 853 endelig, s. 7.

29 — Artikel 49 TEUF udgør *Grundnorm* i etableringsfriheden, jf. P.-C. Müller-Graffs nøjagtige terminologi i R. Streinz, *EUV/AEUV*, Beck, 2. udgave, München, 2012, Artikel 49 AEUV, punkt 1.

46. I dommen i sagen Kommissionen mod Spanien [30], en sag vedrørende farmaceuter, fastslog Domstolen, at retten til at få anerkendt eksamensbeviser er udtryk for retten til etableringsfrihed [31]. Jeg kan ikke se nogen grund til, hvorfor det samme ikke skulle gøre sig gældende for arkitekter. Således skal direktiv 2005/36 fortolkes i lyset af traktatens bestemmelse om etableringsfrihed.

47. I den forbindelse, foreslår jeg, at Domstolen anvender begrundelsen i Dreessen-dommen [32].

48. Denne sag omhandlede en belgisk statsborger med et eksamensbevis i ingeniørvidenskab fra Tyskland, som havde haft lønnet arbejde hos forskellige arkitektfirmaer i Liège (Belgien), og som ansøgte om optagelse på listen over arkitekter i arkitektforeningen i provinsen Liège, idet han agtede at drive virksomhed som selvstændig arkitekt. Hans ansøgning blev afslået med den begrundelse, at hans eksamensbevis ikke var et eksamensbevis udstedt af en arkitektafdeling som omhandlet i direktiv 85/384 og derfor ikke var omfattet af direktivet. Domstolen fastslog, at traktatens artikel om etableringsfrihed fandt anvendelse i en sådan situation. Den fastlog, at det ikke var formålet med direktiverne om anerkendelse at vanskeliggøre anerkendelsen af sådanne eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser i situationer, der ikke er omhandlet i direktiverne [33]. De nationale myndigheder var derfor nødt til at behandle Nicolas Dreessens ansøgning.

49. Domstolens fortolkning af artikel 49 TEUF i situationer, som falder uden for det relevante direktivs anvendelsesområde, gælder efter min mening så meget desto mere i forhold til fortolkningen af en bestemmelse i direktiv 2005/36. Efter min opfattelse er Dressen-dommen i forhold til den foreliggende sag relevant på følgende måde: Direktivets artikel 10, litra c), skal fortolkes i overensstemmelse med traktaterne, navnlig etableringsfriheden, hvilket betyder, at der intet er til hinder for, at de nationale myndigheder behandler en ansøgning og undersøger, om de relevante krav i den generelle ordning er opfyldt, når det drejer sig om en arkitekt. Artikel 10, litra c), burde ikke vanskeliggøre en sådan vurdering. Dette betyder ikke, at de nationale myndigheder skal anerkende Hans Angerers eksamensbevis, da dette ikke er spørgsmålet. Det betyder blot, at det skal være muligt for dem at undersøge, om hans uddannelse og erfaring svarer til kravene i artikel 11 og de efterfølgende artikler i direktiv 2005/36.

Svar på spørgsmål 1

50. Afslutningsvis er jeg af den opfattelse, at formuleringen »specifikke og særlige årsager« i artikel 10 i direktiv 2005/36 blot er en indledning til litra a)-g) i den pågældende artikel. Den har ingen normativ værdi ud over tilfældene nævnt i litra a)-g). Jeg foreslår derfor, at spørgsmål 1 besvares derved, at formuleringen »specifikke og særlige årsager« i artikel 10 i direktiv 2005/36 kun henviser til litra a)-g) i denne artikel. Det kræves ikke, at en ansøger skal give »specifikke og særlige årsager« ud over dem, der henvises til i artikel 10, litra a)-g).

Spørgsmål 2: fortolkningen af begrebet »arkitekter« i artikel 10, litra c), i direktiv 2005/36

51. Med spørgsmål 2 søger den forelæggende ret grundlæggende klarhed om betydningen af begrebet »arkitekter« i artikel 10, litra c), i direktiv 2005/36. Den forelæggende ret ønsker at få oplyst, om den pågældende person skal have arbejdet med kreative, byplanlægnings-, økonomiske og eventuelt historisk bygningsbevaringsaktiviteter og, mere generelt, ud fra hvilket kriterier det skal bedømmes, hvad en arkitekt er.

30 — C-39/07, EU:C:2008:265.

31 — Jf. dom Kommissionen mod Spanien (EU:C:2008:265, præmis 37).

32 — Sag C-31/00, EU:C:2002:35.

33 — Jf. dom Dreessen (EU:C:2002:35, præmis 26).

52. Efter registreringsudvalgets opfattelse indebærer begrebet arkitekt, at visse minimumskrav er opfyldt af en person, som ansøger om anerkendelse som arkitekt i henhold til det generelle system. For så vidt angår kriterierne kan der henvises til kravene i artikel 46 i direktiv 2005/36.

53. Efter min opfattelse siger begrebet »arkitekter« i artikel 10, litra c), kun noget om det erhverv, hvortil ansøgeren søger adgang. Direktiv 2005/36 indeholder ingen juridisk definition af, hvad en arkitekt er – hverken for så vidt angår den automatiske eller den generelle ordning.

54. Det er korrekt, at artikel 46 i direktiv 2005/36, som har titlen »arkitektuddannelsen« – ligesom artikel 3 i direktiv 85/384[34] – detaljeret fastsætter, hvilke kundskaber, færdigheder og kompetencer der skal erhverves i arkitekturstudier for at være berettiget efter den automatiske ordning. Dette betyder dog ikke, at direktivet forsøger at definere, hvad en arkitekt er.

55. For så vidt angår direktiv 85/384 har Domstolen netop fastslået, at artikel 1, stk. 2, i dette direktiv, som angiver direktivets anvendelsesområde[35], ikke tilsigter at give en juridisk definition af virksomhed inden for arkitekturområdet, og at det tilkommer værtsmedlemsstaten i sin nationale lovgivning at definere den virksomhed, som henhører under dette område[36]. Disse konklusioner fra Domstolen omhandler det, der nu er den automatiske ordning[37].

56. Det er min opfattelse, at hvis direktivet end ikke forsøger at definere, hvad en arkitekt er inden for den automatiske ordning, kan det slet ikke gøre det for den generelle ordning.

57. Jeg vil endvidere foreslå, at Domstolen ikke læser kravene i artikel 46, stk. 1, i direktiv 2005/36 ind i begrebet »arkitekter« i artikel 10, litra c), i direktiv 2005/36. Dette ville føre til, at den generelle ordning betinges af opfyldelsen af kriterier, som vedrører den automatiske ordning. Begreber i den automatiske ordning ville blive indført i den generelle ordning ad bagvejen. I sidste ende ville den generelle ordning blive udhulet.

58. Jeg ville derfor være meget forsigtig med en for restriktiv fortolkning af begrebet »arkitekter« i artikel 10 i direktiv 2005/36. Om en person har tilladelse til at arbejde som arkitekt i henhold til den generelle ordning, afgøres af medlemsstaternes myndigheder, når de har gjort kravene i artikel 11 og de efterfølgende artikler gældende og gennemført deres evaluering i henhold til disse artikler. Hvis der skal læses for mange krav ind i begrebet »arkitekt«, er der risiko for, at de nationale myndigheders vurdering i nogen grad foregribes.

59. Det i artikel 10, litra c), i direktiv 2005/36 anvendte begreb »arkitekter« forudsætter ikke, at de nationale myndigheder skal lede efter yderligere kriterier, som skal opfyldes af en person, som ansøger om anerkendelse i henhold til den generelle ordning. På direktivets nuværende stadium udelukker artikel 10, litra c), ikke de nationale myndigheder fra at fastslå, at en given person opfylder kriteriet for anerkendelse i henhold til den generelle ordning. Jeg ser ingen grund til, at de skal forhindres i at anvende den generelle ordning for anerkendelse.

34 — Ordlyden af artikel 46, stk. 1, i direktiv 2005/36 svarer stort set til ordlyden af artikel 3 i direktiv 85/384.

35 — Artikel 1, stk. 2, i direktiv 85/384 lyder som følger: Ved virksomhed inden for arkitekturområdet forstås i dette direktiv virksomhed, der sædvanligvis udøves under stillingsbetegnelsen arkitekt.

36 — Jf. dom Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia m.fl. (C-111/12, EU:C:2013:100, præmis 42). Jf. også kendelse Mosconi og Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia (C-3/02, EU:C:2004:224, præmis 45). Tilsvarende udtalte generaladvokat Léger i forslag til afgørelse i sag Dreessen (C-31/00, EU:C:2001:285, præmis 4) følgende: »Det er ikke meningen med direktivet at tilvejebringe en harmonisering af de nationale bestemmelser på arkitekturområdet. Direktivet definerer ikke, hvad en arkitekt er. Det indeholder heller ikke kriterier, der kan benyttes som grundlag for en beskrivelse af, hvad der er erhvervets indhold.«

37 — Eftersom direktiv 85/384, som nævnt ovenfor, kun indeholdt en automatisk ordning.

60. Spørgsmål 2 bør derfor besvares med, at begrebet »arkitekter« i artikel 10, litra c), i direktiv 2005/36 henviser til det erhverv, som en ansøger søger adgang til. Det må ikke fortolkes på en sådan måde, at anvendelsesområdet for ordningen for anerkendelse af uddannelsesbeviser i afsnit III, kapitel I, i direktiv 2005/36 begrænses.

Forslag til afgørelse

61. Henset til de ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare de spørgsmål, som Bundesverwaltungsgericht har forelagt, således:

»1) Formuleringen »specifikke og særlige årsager« i artikel 10 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/36/EF af 7. september 2005 om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer henviser kun til litra a)-g) i denne artikel. Det kræves ikke, at en ansøger skal give »specifikke og særlige årsager« ud over dem, der henvises til i artikel 10, litra a)-g).

2) Begrebet »arkitekter« i artikel 10, litra c), i direktiv 2005/36 henviser til det erhverv, som en ansøger søger adgang til. Det må ikke fortolkes på en sådan måde, at anvendelsesområdet for ordningen for anerkendelse af uddannelsesbeviser i afsnit III, kapitel I, i direktiv 2005/36 begrænses.«