FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT SIEGBERT ALBER

fremsat den 13. september 2001 [1]

I — Indledning

1. I det foreliggende traktatbrudssøgsmål har Kommissionen nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår, at Den Italienske Republik har tilsidesat forskellige forpligtelser i henhold til direktivet om anerkendelse af eksamensbeviser inden for arkitekturområdet og, hvad angår visse nationale bestemmelser på dette område, ligeledes har tilsidesat den frie etableringsret eller retten til fri udveksling af tjenesteydelser.

II — De relevante retsregler

A — *Direktiv 85/384/EØF* [2]

2. Direktiv 85/384 regulerer den gensidige anerkendelse af kvalifikationsbeviser på arkitekturområdet inden for rammerne af etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser. Med henblik herpå opstiller direktivet mindstekrav til uddannelsen af arkitekter. Desuden definerer det visse andre kvalifikationsbeviser, som medlemsstaterne skal anerkende. Endelig indeholder direktivet visse regler, der skal lette den faktiske udøvelse af etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser. I henhold til artikel 31, stk. 1, i direktiv 85/384 skulle direktivet gennemføres inden to år efter dets meddelelse, dvs. senest den 5. august 1987. Med hensyn til artikel 22, der indeholder bestemmelser om den frie udveksling af tjenesteydelser, blev gennemførelsesfristen forlænget til tre år.

3. De relevante bestemmelser beskrives nærmere i forbindelse med de enkelte anbringender.

B — *De italienske bestemmelser*

4. Den Italienske Republik gennemførte først direktiv 85/384 delvis, efter at det

1 — Originalsprog: tysk.

2 — Rådets direktiv 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 L 223, s. 15), senest ændret ved akten vedrørende vilkårene for Kongeriget Norges, Republikken Østrigs, Republikken Finlands og Kongeriget Sveriges tiltrædelse og tilpasningerne af de traktater, der danner grundlag for Den Europæiske Union (EFT 1994 C 241, s. 21, og EFT 1995 L 1, s. 1).

ved dom af 11. juli 1991[3] var blevet fastslået, at Den Italienske Republik havde tilsidesat traktaten; gennemførelsen skete ved lovdekret nr. 129 af 27. januar 1992 fra republikkens præsident[4] (herefter »dekret nr. 129/92«). I henhold til dette dekrets artikel 12 skulle der træffes yderligere gennemførelsesforanstaltninger inden for seks måneder. Dette skete den 10. juni 1994 ved dekret nr. 776 fra Ministeriet for Universiteter og Videnskabelig og Teknologisk Forskning[5] (herefter »dekret nr. 776/94«).

5. For overskuelighedens skyld omtales de enkelte bestemmelser i disse dekreter, for så vidt det er nødvendigt, i forbindelse med de enkelte anbringender.

III — Retsforhandlingerne og påstandene

6. Ved åbningsskrivelse af 24. september 1996 gjorde Kommissionen skriftligt den italienske regering opmærksom på, at direktiv 85/384 efter dens opfattelse var blevet gennemført delvis forkert og delvis ufuldstændigt, og indrømmede regeringen en frist på to måneder til at tage stilling hertil. Den italienske regering besvarede ikke åbningsskrivelsen. I sin begrundede udtalelse af 23. marts 1998 opfordrede Kommissionen den italienske regering til at bringe de overtrædelser, der efter Kommissionens opfattelse forelå, til ophør inden for en frist på to måneder. Denne frist udløb den 23. maj 1998, uden at der var opnået noget resultat.

7. I den stævning, der blev indgivet den 9. august 1999, har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber nedlagt påstand om,

I) at det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 12, 20, 22, 27 og 31 i Rådets direktiv 85/384/EØF af 10. juni 1985 om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser inden for arkitekturområdet, herunder om foranstaltninger, som skal lette den faktiske udøvelse af retten til etablering og fri udveksling af tjenesteydelser, i den ændrede version, og, for så vidt angår punkt 3 nedenfor, i henhold til EF-traktatens artikel 59 (efter ændring nu artikel 49 EF), idet den

1) ikke har truffet alle de foranstaltninger, der er nødvendige med henblik på gennemførelsen af artikel 4, stk. 1, andet afsnit, artikel 4, stk. 2, samt artikel 7, 11 og 14 i direktiv 85/384

2) har vedtaget

— artikel 4, stk. 2, litra a), i lovdekret nr. 129 af 27. januar 1992 og artikel 4, stk. 1, litra a), i dekret nr. 776 af 10. juni 1994 fra Ministeriet for Universiteter og Videnskabelig og Teknologisk Forskning, der pålægger en generel forpligtelse til at fremlægge det originale eksamensbevis eller en bekræftet kopi heraf

3 — Sag C-296/96, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 3847.
4 — GURI nr. 41 af 19.2.1992, s. 18.
5 — GURI nr. 234 af 6.10.1995, s. 3.

— artikel 4, stk. 2, litra c), i dekret nr. 129/92 og artikel 4, stk. 1, litra c), i dekret nr. 776/94, hvorefter der konsekvent kræves fremlagt bevis for statsborgerskab

— artikel 4, stk. 3, i dekret nr. 129/92 og artikel 10 i dekret nr. 776/94, hvorefter der konsekvent kræves en officiel oversættelse af dokumenterne

— artikel 11, stk. 1, litra c) og d), i dekret nr. 129/92, der forlænger gyldigheden af attesterne til efter den 5. august 1987

3) ikke tillader arkitekter, der udfører tjenesteydelser i Italien, at råde over kontorfaciliteter i Italien (artikel 9, stk. 1, i dekret nr. 129/92)

4) pålægger arkitekter, der udfører tjenesteydelser, en forpligtelse til at søge optagelse som medlem af den territorialt kompetente afdeling af den nationale arkitektsammenslutning (artikel 9, stk. 3, i dekret nr. 129/92 samt artikel 7 og 8 i dekret nr. 776/94) efter andre regler end dem, der er fastsat i artikel 22 i direktiv 85/384, og

5) anvender artikel 4, stk. 6-8, i dekret nr. 129/92 på en måde, der er uforenelig med artikel 20, stk. 1, i direktiv 85/384,

II) og endvidere påstand om, at Den Italienske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.

8. Den Italienske Republik har nedlagt påstand om frifindelse.

IV — Vurdering

9. Det bemærkes indledningsvis, at Den Italienske Republik i et skriftligt svar på et spørgsmål fra Domstolen og under retsmødet har henvist til nye bestemmelser i italiensk ret, hvorefter arkitekter fra andre medlemsstater stilles bedre end efter de italienske regler, der undersøges i den foreliggende sag. Selv hvis dette måtte være tilfældet, ville det ikke være relevant i den foreliggende retstvist. De pågældende bestemmelser blev først vedtaget, efter at stævningen var indgivet, og efter at fristen i

den begrundede udtalelse var udløbet. Da det udelukkende er de faktiske og retlige forhold, således som de var ved udløbet af denne frist, der er relevante for traktatbrudsproceduren [6], har de nyere tiltag ikke nogen indflydelse på den foreliggende sags udfald.

A — *Klagepunktet vedrørende manglende gennemførelse af artikel 4, stk. 1 og 2, samt artikel 11 og 14 i direktiv 85/384*

10. Indledningsvis har Kommissionen påtalt, at visse bestemmelser ikke er blevet gennemført.

11. Artikel 4, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 85/384, der er relevant her, regulerer anerkendelsen af kvalifikationsbeviser fra tyske »Fachhochschulen«. Artikel 4, stk. 2, i direktiv 85/384 bestemmer, på hvilke betingelser der som led i ordninger for forbedring af den sociale status eller i studier på deltidsbasis skal ske anerkendelse af en bestemt uddannelse.

12. Artikel 11 findes i kapitel III i direktiv 85/384, der indeholder overgangsbestemmelser til beskyttelse af opnåede rettigheder. I denne artikel opstilles en liste over kvalifikationsbeviser fra forskellige medlemsstater, der i henhold til artikel 10 og uafhængigt af kravene i artikel 3 automatisk anerkendes, såfremt indehaveren på tidspunktet for direktivets meddelelse allerede var i besiddelse af disse kvalifikationer eller havde påbegyndt studier, som senest i løbet af det tredje akademiske år efter denne meddelelse havde berettiget vedkommende til at opnå disse kvalifikationsbeviser. Den oprindelige version af artikel 11 i direktiv 85/384 blev suppleret efter Kongeriget Spaniens og Den Portugisiske Republiks tiltrædelse af Fællesskabet. Den 2. april 1986 blev der offentliggjort en berigtigelse til direktivet [7], der vedrørte et nyt kvalifikationsbevis, der var blevet indført i mellemtiden. Kommissionen har påtalt, at der ikke blev taget hensyn til denne berigtigelse ved gennemførelsen af direktiv 85/384.

13. Artikel 14 i direktiv 85/384 indeholder bestemmelser om anerkendelse af kvalifikationsbeviser, der blev udstedt i den tidligere Tyske Demokratiske Republik. Disse bestemmelser blev ikke gennemført i italiensk ret.

Parternes argumenter

14. Den Italienske Republik har gjort gældende, at direktivets bestemmelser har direkte virkning, da de er tilstrækkeligt

6 — Jf. f.eks. dom af 10.5.2001, sag C-152/98, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 3463, præmis 21.

7 — Berigtigelse til Rådets direktiv 86/17/EØF af 27.1.1986 om ændring, som følge af Portugals tiltrædelse, af direktiv 85/384/EØF (EFT L 87, s. 36).

klare, præcise og ubetingede. Den direkte virkning udelukker et traktatbrud. De nødvendige tilføjelser er blevet foretaget ved senere ændringer. Den direkte virkning giver heller ingen problemer hvad retssikkerheden angår, da der i italiensk ret ikke findes nogen bestemmelser, der er uforenelige med direktivet.

15. Den Italienske Republik sondrer desuden mellem den formelle forpligtelse til at gennemføre et direktiv og forpligtelsen til at virkeliggøre direktivets formål. Førstnævnte forpligtelse kan ikke opfyldes ved at henvise til visse bestemmelsers direkte virkning, men alene ved at udstede retsforskrifter. Dette skete ved vedtagelse af dekret nr. 129/92 og dekret nr. 776/94. Det skal derfor kun undersøges, om Den Italienske Republik har nået de mål, der nævnes i direktivet. I denne forbindelse kan der udmærket tages hensyn til de bestemmelser i direktivet, der har direkte virkning. I den foreliggende sag har Kommissionen ikke påvist, at Den Italienske Republik ikke har opfyldt formålet med de nævnte direktivbestemmelser.

16. Kommissionen er af den opfattelse, at det forhold, at et direktiv har direkte virkning, ikke kan erstatte den direkte gennemførelse af direktivet i national ret. Ifølge fast praksis er medlemsstaterne forpligtet til fuldstændigt og nøje at sikre overholdelsen af direktivets bestemmelser [8].

8 — Kommissionen har henvist til dom af 3.6.1992, sag C-287/91, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 3515, præmis 7.

17. Den direkte virkning udgør kun en mindstegaranti for den enkelte borger. Denne mindstegaranti, som påhviler medlemsstaterne i henhold til EF-traktatens artikel 189, stk. 3 (nu artikel 249, stk. 3, EF), kan ikke berettige en medlemsstat til at undlade rettidigt at træffe egnede foranstaltninger med henblik på at gennemføre hvert direktivs formål [9].

18. Endelig er det ikke nogen begrundelse blot at stille en gennemførelse af direktivet i udsigt.

Stillingtagen

19. I henhold til EF-traktatens artikel 5, stk. 1 (nu artikel 10, stk. 1, EF), sammenholdt med traktatens artikel 189, stk. 3, er medlemsstaterne forpligtet til at gennemføre direktiver fuldstændigt og nøje [10]. Den Italienske Republik har ganske vist gennemført direktivet ved to dekreter, men den har undladt at vedtage bestemmelser vedrørende artikel 4, stk. 1 og 2, samt artikel 14 i direktiv 85/384. Endvidere er det ubestridt, at Den Italienske Republik ganske vist i et bilag til dekret nr. 129/92

9 — Kommissionen har henvist til dom af 6.5.1980, sag 102/79, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 1473, præmis 12, og af 20.3.1997, sag C-96/95, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 1653, præmis 37.

10 — Dommen i sag C-287/91, nævnt ovenfor i fodnote 8.

udtrykkeligt har opregnet alle de kvalifikationsbeviser, som omhandles i artikel 11 i direktiv 85/384, også hvad Portugal og Spanien angår, men den har ikke taget hensyn til den nævnte berigtigelse. Gennemførelsen var således ufuldstændig.

20. I henhold til fast praksis er det også udelukket, at en medlemsstat kan påberåbe sig, at et direktiv har direkte virkning, for derved at gøre indsigelse mod et klagepunkt om, at et direktiv er ufuldstændig gennemført [11].

21. Denne praksis bygger på, at der kun skabes retlig klarhed og sikkerhed for borgerne, når gennemførelsen er fuldstændig. Så længe direktivet ikke er blevet gennemført korrekt i national ret, bliver borgerne ikke i stand til at skaffe sig fuldt kendskab til deres rettigheder. Selv hvis Domstolen måtte have fastslået, at den ene eller den anden bestemmelse i et direktiv er tilstrækkelig præcis og ubetinget til, at den kan påberåbes for en national ret, får i hvert fald den, der er lægmand på det juridiske felt, ikke noget sikkert kendskab til sine rettigheder som følge heraf [12].

22. Den Italienske Republik kan heller ikke fraskrive sig ansvaret i denne henseende med det argument, at formålet med de regler, sagen drejer sig om, er blevet realiseret i praksis. I henhold til fast praksis er en simpel forvaltningspraksis netop ikke nok til at sikre gennemførelsen af direktivbestemmelser [13]. Denne praksis kan forklares set ud fra kravet om retssikkerhed og retlig klarhed. Den nævnte forvaltningspraksis kommer kun de unionsborgere til gode, der anmoder om anerkendelse som arkitekt i Italien, selv om anerkendelsen af deres kvalifikationsbeviser ikke er reguleret tilstrækkeligt i italiensk ret. Der tages derimod ikke hensyn til dem, der som følge af den manglende regulering tror, at der ikke er udsigt til opnå anerkendelse, eller som får forkerte oplysninger om de faktiske muligheder for at opnå anerkendelse og derfor overhovedet ikke forsøger at opnå godkendelse. Det er netop disse personer, der skal beskyttes af pligten til fuldstændig gennemførelse af direktivbestemmelser.

23. Den eventuelle direkte virkning af direktivets bestemmelser kan derfor ikke begrunde den manglende gennemførelse.

24. Hvad angår berigtigelsen af listen over kvalifikationsbeviser med hensyn til et portugisisk kvalifikationsbevis er den italienske regulering endog i særlig grad egnet til at bevirke, at de berettigede holdes i uvished om deres krav, da det, eftersom listen i øvrigt er fuldstændig, ligger ret fjernt at antage, at der er tale om en mangel

11 — Dommene i sag C-96/95 og sag 102/79, nævnt ovenfor i fodnote 9.

12 — Jf. dom af 25.7.1991, sag C-208/90, Emmott, Sml. I, s. 4269, præmis 20 f.

13 — Dom af 3.3.1988, sag 116/86, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 1323, præmis 15, og af 9.3.2000, sag C-358/98, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 1255, præmis 17.

ved gennemførelsen. Den Italienske Republik kunne og skulle have taget hensyn til berigtigelsen i forbindelse med gennemførelsen, da denne først blev foretaget flere år efter berigtigelsen.

25. Disse klagepunkter er derfor begrundede.

B — *Klagepunktet vedrørende manglende gennemførelse af artikel 7 i direktiv 85/384*

26. Artikel 7 i direktiv 85/384 er affattet således:

»1. Hver medlemsstat tilstiller så hurtigt som muligt og samtidig de øvrige medlemsstater og Kommissionen en fortegnelse over de eksamensbeviser, certifikater og andre beviser for uddannelse, som udstedes på dens område, og som opfylder kriterierne i artikel 3 og 4, og giver meddelelse om de institutioner eller myndigheder, som udsteder dem.

Den første meddelelse finder sted inden tolv måneder efter dette direktivs meddelelse.

På samme måde meddeler hver medlemsstat de ændringer, der sker så vidt angår eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser for uddannelse, der udstedes på dens område, navnlig sådanne, som ikke længere opfylder kravene i artikel 3 og 4.

2. Fortegnelserne og ajourføringen af disse offentliggøres til underretning i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* af Kommissionen ved udløbet af en frist på tre måneder fra deres meddelelse. Dog kan offentliggørelsen af et eksamensbevis, certifikat eller andet kvalifikationsbevis udsættes i de i artikel 8 fastsatte tilfælde. Ajourførte fortegnelser offentliggøres regelmæssigt af Kommissionen.«

27. Den Italienske Republik har hverken i dens skriftlige indlæg eller under retsmødet nævnt nogen bestemmelser, der udtrykkeligt og på en måde, der ikke er til at misforstå, henviser til den nævnte artikel eller de heri nævnte fortegnelser og meddelelser.

Parternes argumenter

28. Begge parter har delvist henvist til de argumenter, der er redegjort for under punkt A.

29. Kommissionen har navnlig påtalt, at Den Italienske Republik kun delvis har

gennemført direktivets artikel 7. I bilaget til dekret nr. 129/92 nævnes kun de eksamensbeviser, der opregnes i direktivets artikel 11. Der er ikke foretaget nogen som helst henvisning til de meddelelser fra Kommissionen, som indeholder de kvalifikationsbeviser, der skal anerkendes. Desuden henvises der ikke til, at de eksamensbeviser, der nævnes i disse meddelelser, er genstand for en automatisk anerkendelse.

30. Kommissionen har henvist til, at medlemsstaterne ikke kan påberåbe sig bestemmelser, fremgangsmåder eller forhold i deres nationale retsorden til støtte for, at forpligtelser og frister, der følger af et fællesskabsdirektiv, ikke overholdes [14]. Det er absolut rimeligt at forlange af Den Italienske Republik, at den ajourfører en sådan liste ved ministerielle bekendtgørelser.

31. Henvisningen til, at Kommissionens meddelelser anvendes, fritager heller ikke Den Italienske Republik for sit ansvar. Tilsidesættelsen af en forpligtelse, der følger af bestemmelser i fællesskabsretten, udgør i sig selv et traktatbrud. Anbringendet om, at tilsidesættelsen ikke har haft skadelige virkninger, er uden enhver relevans [15].

32. Efter Den Italienske Republiks opfattelse er det ikke nødvendigt udtrykkeligt at opregne de kvalifikationsbeviser, der skal anerkendes automatisk i national ret. Det er tilstrækkeligt, at man i praksis anvender de pågældende meddelelser fra Kommissionen. Som følge af det store antal meddelelser om anerkendelse af kvalifikationsbeviser er det meget vanskeligt hele tiden at ajourføre en sådan opregning og undgå misforståelser til skade for de berørte.

Stillingtagen

33. Så vidt det kan ses, påtaler Kommissionen i den foreliggende sag, at der i italiensk ret hverken findes en liste over de kvalifikationsbeviser, der skal anerkendes, eller en udtrykkelig henvisning til de relevante lister, som Kommissionen offentliggør i EF-Tidende.

34. Der skal indledningsvis henvises til, at direktivets artikel 7 ikke udtrykkelig nævner en forpligtelse til automatisk at opføre de eksamensbeviser, som nævnes i Kommissionens meddelelser og fortegnelser, i en national liste over eksamensbeviser, der skal anerkendes, eller angiver en pligt til at henvise til disse meddelelser. Direktivets betragtninger giver heller ikke noget holdepunkt for at antage, at der foreligger en sådan forpligtelse.

35. En sådan forpligtelse kunne imidlertid fremgå af sammenhængen mellem artikel 7 og andre bestemmelser i direktiv 85/384. Artikel 2 bestemmer, at medlemsstaterne anerkender kvalifikationsbeviser, der er erhvervet ved en uddannelse, som opfylder

14 — Kommissionen har nævnt dom af 21.1.1999, sag C-150/97, Kommissionen mod Portugal, Sml. I, s. 259, præmis 21.

15 — Kommissionen har henvist til dom af 27.11.1990, sag C-209/88, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 4313, præmis 14.

kravene i artikel 3. Det fremgår først af artikel 7, hvem der bedømmer, hvilke uddannelser der opfylder disse krav. Principielt er det den medlemsstat, på hvis område kvalifikationsbeviset udstedes, der foretager bedømmelsen. Denne medlemsstat giver Kommissionen meddelelse om de pågældende kvalifikationsbeviser, og Kommissionen offentliggør dem normalt i EF-Tidende. Endelig opstiller artikel 8 og 9 reglerne for den procedure, der skal følges, når der er uenighed om kvalifikationsbevisernes kvalitet.

36. De meddelelser, Kommissionen skal offentliggøre i EF-Tidende, har derfor central betydning for, at den gensidige anerkendelse af kvalifikationsbeviser inden for arkitekturområdet er effektiv i praksis. De kvalifikationsbeviser, der nævnes i disse meddelelser, medfører en automatisk anerkendelse. Når anerkendelsesproceduren i henhold til direktiv 85/384, sådan som denne er fastsat i artikel 2, 3, 7, 8 og 9, skal gennemføres fuldstændigt og nøje, kræver dette således enten en gengivelse af listen over *alle* kvalifikationsbeviser, der skal anerkendes, eller i det mindste en udtrykkelig henvisning til Kommissionens meddelelser. Man opnår størst effektivitet i praksis, hvis der i national ret udtrykkelig henvises til Kommissionens meddelelser samtidig med, at loven — til orientering — opregner alle de kvalifikationsbeviser, der skal anerkendes.

37. I italiensk ret findes der derimod ikke bestemmelser om, hvilke kvalifikationsbeviser der skal anerkendes. De eksisterende lister vedrører kun de kvalifikationsbeviser, der skal anerkendes midlertidigt (artikel 11 i direktiv 85/384, jf. ovenfor). Artikel 2 i dekret nr. 129/92 bestemmer tilsyneladende, at man anerkender kvalifikationsbeviser, der opfylder kravene i artikel 3 i direktiv 85/384. Artikel 5, stk. 1, litra a), i dekret nr. 129/92 tillader, at den pågældende etablerer sig, hvis han er i besiddelse af et anerkendt kvalifikationsbevis. Dekretets artikel 9, stk. 1, litra a), indeholder en tilsvarende bestemmelse for udøvelsen af retten til fri udveksling af tjenesteydelser. Italiensk ret indeholder imidlertid ikke den centrale bestemmelse, som fastslår, hvilke kvalifikationsbeviser der anerkendes automatisk. Det er ganske vist muligt, at Kommissionens meddelelser anvendes i praksis, men indehaveren af et sådant kvalifikationsbevis kan imidlertid ikke hverken direkte eller indirekte udlede sit krav om automatisk anerkendelse af den italienske lovgivning. Det er på ingen måde tilstrækkeligt, at man kan finde de kvalifikationsbeviser, der skal anerkendes, i offentliggørelserne i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*. Når der ikke opstilles en tilsvarende forpligtelse i italiensk ret, garanterer offentliggørelsen ikke den enkelte borger, at de italienske myndigheder også anvender den.

38. Følgelig har Den Italienske Republik ikke fuldstændigt og nøje gennemført proceduren vedrørende gensidig anerkendelse af kvalifikationsbeviser, således som denne er fastsat i artikel 2, 3, 7, 8 og 9 i direktiv 85/384. Dette klagepunkt fra Kommissionen er derfor ligeledes begrundet.

C — *Klagepunktet vedrørende forpligtelsen til at fremlægge det originale kvalifikationsbevis eller en bekræftet kopi heraf*

39. I henhold til artikel 27 i direktiv 85/384 kan værtsmedlemsstaten i tilfælde af

begrundet tvivl om ægtheden af et kvalifikationsbevis kræve, at oprindelsesmedlemsstaten bekræfter ægtheden. Artikel 4, stk. 2, litra a), i dekret nr. 129/92 bestemmer derimod, at ansøgningen om anerkendelse af et kvalifikationsbevis skal vedlægges det originale kvalifikationsbevis eller en bekræftet kopi heraf.

Parternes argumenter

40. Kommissionen har gjort gældende, at kravene i artikel 4, stk. 2, litra a), i dekret nr. 129/92 skal forbeholdes de tilfælde, hvor der er tvivl med hensyn til kvalifikationsbevisernes ægthed. Ifølge Kommissionen strider bestemmelsen mod artikel 27 i direktiv 85/384, da den generelt opstiller en yderligere betingelse, der hverken er rimelig eller begrundet set i forhold til udøvelsen af etableringsretten.

41. Den formodning om misbrug af rettigheder, som er indeholdt i den italienske ordning, skaber en hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser og for etableringsfriheden, som strider mod direktivets ånd. Det følger af dommen i Centrossagen [16], at der ved afgørelsen af spørgsmålet, om der foreligger et svigagtigt forhold, skal foretages en bedømmelse i hvert enkelt tilfælde.

42. Forpligtelsen til at fremlægge det originale eksamensbevis eller en bekræftet kopi heraf indebærer også yderligere omkostninger. Der må desuden tages hensyn til risikoen for, at et eksamensbevis forsvinder, og muligheden for, at proceduren trækker ud.

43. Formålet med denne forpligtelse — at efterprøve de erhvervede kvalifikationer — kan også nås ved hjælp af en attestation eller en fotokopi af beviset. Den italienske ordning er således uforholdsmæssig i forhold til de foranstaltninger, der er nødvendige for at nå et eventuelt mål, der er af almen interesse.

44. Direktivets artikel 27 kan ikke begrunde dette krav; den er tværtimod til hinder for det. Artikel 27 skal fortolkes strengt og forstås således, at den kun hjemler bevisførelse for ægtheden af kvalifikationsbevis i de tilfælde, hvor det formodes, at der foreligger svigagtig adfærd. Det må modsætningsvis sluttes, at der, hvis ikke der er begrundet tvivl, ikke skal føres bevis for ægtheden af et kvalifikationsbevis.

45. Den Italienske Republik har gjort gældende, at der ikke foreligger nogen hindring for udøvelsen af de grundlæggende friheder. Den italienske ordning er ikke udtryk for generel mistro, men derimod en garanti for korrekt anvendelse af de fællesskabsretlige bestemmelser og for retssikkerhed.

46. Direktivets artikel 27 regulerer ikke dette spørgsmål, men vedrører kun bekræftelsen af ægthed, idet den kræver en sådan bekræftelse fra arkitektens hjemland.

16 — Dom af 9.3.1999, sag C-212/97, Sml. I, s. 1459.

47. De hindringer, der efter Kommissionens opfattelse foreligger, er ifølge Den Italienske Republik hverken ubegrundede eller uforholdsmæssige.

Stillingtagen

48. Direktivet regulerer ikke udtrykkelig spørgsmålet om, hvorvidt medlemsstaterne i forbindelse med proceduren for anerkendelse af kvalifikationsbeviser kan forlange, at disse fremlægges i original eller bekræftet kopi. Hvis artikel 27 i direktiv 85/384 skulle fortolkes således, at bestemmelsen opstiller den eneste fremgangsmåde for efterprøvelse af ægtheden af et kvalifikationsbevis, så kunne den være til hinder for dette krav.

49. Artikel 27 i direktiv 85/384 regulerer ifølge sin ordlyd kun det særlige tilfælde, hvor en værtsmedlemsstat som følge af begrundet tvivl af oprindelsesmedlemsstatens kompetente myndigheder kræver en bekræftelse på ægtheden af et kvalifikationsbevis. I dette tilfælde skal myndighederne i oprindelsesmedlemsstaten samarbejde med myndighederne i værtsmedlemsstaten og i givet fald bekræfte ægtheden.

50. Den situation, der er reguleret i artikel 4, stk. 2, litra a), i dekret nr. 129/92, og hvorefter ansøgeren i forbindelse med sin ansøgning skal vedlægge det originale eksamensbevis eller en bekræftet kopi heraf, henhører ifølge ordlyden derimod ikke under artikel 27 i direktiv 85/384.

51. Det forhold, at artikel 27 indgår i de afsluttende bestemmelser i direktiv 85/384, giver ikke nogen holdepunkter for at afgøre, om der er tale om et generelt forbud mod at kræve, at ansøgere også i andre tilfælde end ved begrundet tvivl skal fremlægge det originale eksamensbevis eller en bekræftet kopi heraf. Tilsyneladende er der tale om en — på sin vis generel — bestemmelse, der finder anvendelse på alle andre kapitler i direktivet. Det kan imidlertid ikke udledes heraf, at bestemmelsens anvendelsesområde går videre, end hvad der følger af ordlyden.

52. Hverken bestemmelsens forhistorie eller formål tyder på, at den er til hinder for medlemsstaternes ensidige foranstaltninger, der skal sikre, at det kvalifikationsbevis, som skal anerkendes, er ægte.

53. Hvis også man ser på direktiv 85/384's målsætning om at lette udøvelsen af etableringsfriheden og retten til fri udveksling af tjenesteydelser, så fremgår det klart, at det ikke principielt skulle udelukkes, at der anvendes andre metoder til at føre bevis for ægtheden. Hvis det måtte forholde sig således, at en ansøger kun fremlægger en kopi, og de italienske myndigheder nærer begrundet tvivl om, hvorvidt ansøgeren rent faktisk har opnået det pågældende kvalifikationsbevis, så vil det helt klart ikke være nødvendigt at bruge tid på at inddrage myndighederne i oprindelsesmedlemsstaten. Det ville derimod være påkrævet i første omgang at anmode ansøgeren om at fremlægge det originale bevis.

54. Heraf må det udledes, at metoden til at efterprøve kvalifikationsbeviser i henhold til artikel 27 i direktiv 85/384 i hvert fald ikke er den eneste, der kan anvendes. Direktivets artikel 27 kan derfor ikke være til hinder for artikel 4, stk. 2, litra a), i dekret nr. 129/92.

55. Det kunne imidlertid følge direkte af de grundlæggende friheder, at denne bestemmelse er ulovlig. Der er i hvert fald tale om en indirekte forskelsbehandling, da det overvejende er udlændinge, der ønsker at opnå anerkendelse af kvalifikationsbeviser i andre medlemsstater. Følgelig foreligger der i det mindste et potentielt indgreb i den frie udveksling af tjenesteydelser og etableringsfriheden. Det skal derfor undersøges, hvorvidt kravet om fremlæggelse af originale beviser eller bekræftede kopier heraf er berettiget ud fra tvingende almene hensyn.

56. Det er et alment hensyn, at der opnås bevis for, at det kvalifikationsbevis, der er tale om, rent faktisk eksisterer. I direktiv 85/384 anerkendes det nemlig også, at det er af almen interesse, at virksomhed som arkitekt kun udøves af dem, der på grundlag af et anerkendt kvalifikationsbevis kan bevise, at de har erhvervet visse kvalifikationer. Hvis man anerkendte forfalskede beviser, ville det gøre indgreb i dette almene hensyn.

57. Kopier er kun i begrænset omfang egnet til at bekræfte, at der findes et originalt dokument, da kopieringsprocessen giver et betydeligt spillerum for at manipulere kopien. Fremlæggelse af det originale dokument eller en bekræftet kopi gør det meget sværere at besvige den myndighed, der behandler sagen. Et sådant krav er derfor bedre egnet til at sikre, at det omhandlede kvalifikationsbevis er ægte, end muligheden for at fremlægge en kopi.

58. Endvidere forekommer det også at være udelukket, at det på anden vis end ved fremlæggelse af det originale dokument eller en bekræftet kopi lige så effektivt kan sikres, at det originale dokument eksisterer. Netop muligheden for at fremlægge en bekræftet kopi er et rimeligt alternativ, hvis man er nervøs for, at originalen forsvinder.

59. Endelig virker dette krav heller ikke uforholdsmæssigt. Omkostningerne og ulejligheden ved at fremlægge originalen eller en bekræftet kopi heraf er relativt ubetydelige. I øvrigt er det normal praksis, at ikke alene myndighederne i medlemsstaterne, men også Fællesskabets institutioner stiller krav om, at det originale dokument eller en bekræftet kopi heraf fremlægges.

60. Følgelig strider artikel 4, stk. 2, litra a), i dekret nr. 129/92 heller ikke mod de grundlæggende friheder.

61. Derfor kan der ikke gives Kommissionen medhold i dette klagepunkt.

D — *Klagepunktet vedrørende forpligtelsen til at fremlægge en [officiel] oversættelse til italiensk af alle dokumenter og klagepunktet vedrørende forpligtelsen til at fremlægge bevis for statsborgerskab*

62. Artikel 4, stk. 2, litra c), i dekret nr. 129/92 og artikel 4, stk. 1, litra c), i dekret nr. 776/94 bestemmer, at ansøgningen om anerkendelse af et kvalifikationsbevis skal være ledsaget af et bevis for statsborgerskab. Artikel 4, stk. 3, i dekret nr. 129/92 og artikel 10 i dekret nr. 776/94 bestemmer, at alle dokumenter, der ikke er affattet på italiensk, skal være ledsaget af en oversættelse til italiensk. Disse oversættelser skal være bekræftet som værende i overensstemmelse med originalen af den medlemsstats diplomatiske eller konsulære myndigheder, hvor dokumenterne er blevet affattet, eller af en autoriseret oversætter.

63. Direktiv 85/384 indeholder ingen udtrykkelig regulering af dette spørgsmål.

Parternes argumenter

1) Bevis for statsborgerskab

64. Den Italienske Republik har gjort gældende, at der ikke foreligger nogen hindring for arkitekternes etablering. Beviset for statsborgerskab kan skaffes hurtigt og nemt i medlemsstaterne. Der er ikke foretaget en begrænsning af de rettigheder, der er fastsat i direktivet.

65. I henhold til administrativ praksis er det desuden tilstrækkeligt, at der i stedet for beviset for statsborgerskab fremlægges kopier af gyldige personlige identitetspapirer. Denne henvisning til den administrative praksis er ikke udtryk for, at man indrømmer, at der foreligger en overtrædelse. Der er blot tale om en tilpasning af de faktiske omstændigheder.

66. Kommissionen har gjort gældende, at forpligtelsen til at påvise statsborgerskabet udgør en uforholdsmæssig og ubegrundet tilsidesættelse af etableringsfriheden — EF-traktatens artikel 52 (efter ændring nu artikel 43 EF) — da passet er tilstrækkeligt til at attestere, at en person er statsborger i en anden medlemsstat.

67. Den administrative praksis viser blot, at de italienske myndigheder har anerkendt, at denne forpligtelse er uforholdsmæssig. Tvingende hensyn til retssikkerheden kræver, når der henses til risikoen for en vilkårlig udøvelse af offentlig myndighed, at man ophæver de modstridende bestemmelser og udsteder ufravigelige nationale bestemmelser i stedet.

2) Oversættelse af dokumenterne

68. Den Italienske Republik er for det første af den opfattelse, at det ikke er bevist, at pligten til at fremlægge dokumenterne er udtryk for en hindring, der gør det sværere at opnå anerkendelse af eksamensbeviser i Den Italienske Republik.

69. Pligten til at fremlægge en officiel oversættelse er rimelig, når der henses til dokumenternes tekniske indhold og de problemer, der er forbundet med at forstå teksterne korrekt. Der er ikke tale om, at man formoder, der foreligger en svigagtig adfærd, men forholdet er snarere det, at man tager hensyn til de problemer, der objektivt set foreligger på det sproglige plan. Ved forpligtelsen til at fremlægge oversættelserne straks sammen med ansøgningen, undgås det, at der opstår forsinkelser i forbindelse med anmodningen om nærmere oplysninger.

70. Endelig viser den italienske administrative praksis, at kravet om oversættelser begrænses, i det omfang dokumenterne allerede kendes fra tidligere procedurer. Dette er ikke udtryk for en ulovlig administrativ praksis, men er derimod en rationel anvendelse af bestemmelserne henset til det mål, der forfølges, og en almindelig procesøkonomisk målsætning.

71. Kommissionen har anført, at pligten til at fremlægge oversættelser forlænger procedurens varighed og forøger omkostningerne. I modsætning til en uautoriseret oversættelse udgør forpligtelsen til at vedlægge en autoriseret oversættelse, der er bekræftet af en diplomatisk eller konsulær myndighed eller en autoriseret oversætter, en yderligere forpligtelse.

72. Risikoen for, at proceduren trækker ud, erstatter ikke kravet om, at der skal foreligge begrundet tvivl.

73. Det mål, der går ud på at kontrollere, om forudsætningerne for en anerkendelse foreligger, kan også nås ved hjælp af en uofficiel oversættelse. Det er kun muligt at gøre en undtagelse, når det formodes, at der foreligger en svigagtig adfærd. Denne mulighed er allerede hjemlet og sikret i artikel 17, stk. 4, og artikel 18, stk. 2, i direktiv 85/384.

74. Den opstillede forpligtelse er generel og omfatter alle arkitekter uafhængigt af, om de har et eksamensbevis, som de italienske myndigheder allerede har anerkendt.

75. Det forhold, at man i administrativ praksis ikke håndhæver forpligtelsen til at fremlægge en autoriseret oversættelse, i det omfang man kender de forskellige eksamensbeviser og er i stand til at forstå dokumenterne, garanterer ikke en fuldstændig gennemførelse af direktivet. En interesseret arkitekt vil undersøge retsstillingen på forhånd og vurdere sin økonomiske interesse i at udøve aktiviteterne. Arkitekten vil rette sig efter de gældende regler og forbud.

76. Selv om det antages, at overtrædelsen kun er af begrænset betydning, kan dette ikke fritage Den Italienske Republik for at gennemføre direktivet korrekt og fuldstændigt, da der ikke findes nogen mindstegrænse for, hvornår der foreligger en tilsidesættelse.

Stillingtagen

77. Kommissionen har udtrykkelig begrænset sine påstande til, at det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat artikel 12, 20, 22, 27 og 31 i direktiv 85/384. Den har hverken støttet sig på en grundlæggende frihed eller på en generel henvisning til traktaten. I sin begrundelse går Kommissionen imidlertid ud fra, at der foreligger en tilsidesættelse af etableringsfriheden. Påstandene må derfor i modsætning til ordlyden forstås således, at det påstås fastslået, at der er sket en overtrædelse af de nævnte bestemmelser i direktivet og af etableringsfriheden.

78. Jeg har svært ved at se, hvordan kravet om fremlæggelse af et bevis for statsborgerskab og en autoriseret oversættelse af dokumenter kan stride mod en bestemmelse i direktiv 85/384.

79. Der kunne imidlertid foreligge en tilsidesættelse af etableringsfriheden. De italienske krav gør det i det mindste sværere at opnå anerkendelse af kvalifikationsbeviser for de arkitekter, der vil etablere sig i Italien. Kravene er i det mindste indirekte diskriminerende, da det overvejende er udlændinge, der vil søge at opnå anerkendelse. Ganske vist må både det forhold, at man efterprøver ansøgerens statsborgerskab, og det, at man får kendskab til indholdet af dokumenterne, være berettigede almene hensyn. Efter Den Italienske Republiks egne oplysninger er det dog hverken nødvendigt at fremlægge et særligt bevis eller autoriserede oversættelser for at opfylde disse hensyn. Ifølge oplysningerne fra Den Italienske Republik lader selv de italienske myndigheder sig ofte nøje med kopier af gyldige personlige identitetspapirer og giver afkald på oversættelser, når de er bekendt med de pågældende kvalifikationsbevisers indhold.

80. Hvad angår fremlæggelse af oversættelser må det erkendes, at fællesskabsretten giver de nationale administrative myndigheder ret til principielt kun at arbejde og kommunikere med unionsborgere på deres eget officielle sprog. Det kan derfor ikke kræves, at nationale administrative myndigheder accepterer dokumenter på alle andre medlemsstaters sprog uden oversættelse heraf. Direktiv 85/384 har imidlertid til formål at lette udøvelsen af virksomhed inden for arkitekterhvervet for arkitekter, der er uddannet i andre medlemsstater. Dette kræver, at nationale myndigheder også anvender det kendskab, de måtte have til andre sprog, i stedet for på ufleksibel vis at holde fast ved, at der skal fremlægges autoriserede oversættelser. Princippet om etableringsfrihed, der skal fortolkes i lyset af direktiv 85/384, giver derfor kun mulighed for at kræve, at der fremlægges autoriserede oversættelser, når den pågældende myndighed ellers ikke kan gøres bekendt med det pågældende dokument. Hvis sagsbehandleren eller andre beskæftigede i den pågældende myndighed, der kan tilkaldes uden uforholdsmæssigt besvær, har tilstrækkelige sprogkundskaber til at kunne

læse det originale dokument eller en uautoriseret oversættelse, så ville kravet om en autoriseret oversættelse være unødvendigt og således uforholdsmæssigt. Kravene i artikel 4, stk. 3, i dekret nr. 129/92 og artikel 10 i dekret nr. 776/94, der går videre end dette, er derfor uforenelige med etableringsfriheden.

81. Der må i øvrigt henvises til, at der ikke findes nogen mindstegrænse for, hvornår der kan foreligge en tilsidesættelse. Selv hvis de økonomiske konsekvenser af en krænkelse måtte være begrænsede, gælder der ikke nogen minimumsregel for, hvornår medlemsstaternes forpligtelse til at udstede regler er tilsidesat [17].

82. Følgelig er artikel 4, stk. 2, litra c), i dekret nr. 129/92 og artikel 4, stk. 1, litra c), i dekret nr. 776/94 samt artikel 4, stk. 3, i dekret nr. 129/92 og artikel 10 i dekret nr. 776/94 uforenelige med traktatens artikel 52.

E — *Klagepunktet om for omfattende anerkendelse af velerhvervede rettigheder*

83. Artikel 12 i direktiv 85/384 fastsætter en undtagelse til de mindstekrav til uddannelsen til arkitekt, der er opstillet i direktivets artikel 3 og 4. Under visse omstændigheder anerkender medlemsstaterne også stillingsbetegnelsen arkitekt for de personer, der i en anden medlemsstat på tidspunktet for gennemførelsen af direktivet [18] var berettigede til at benytte stillingsbetegnelsen arkitekt uden at opfylde disse forudsætninger.

84. Artikel 11, stk. 1, litra c) og d), i dekret nr. 129/92 anerkender stillingsbetegnelsen arkitekt for personer, der havde tilladelse til at benytte stillingsbetegnelsen i en anden medlemsstat, inden dekretet trådte i kraft, dvs. inden den 19. februar 1992.

Parternes argumenter

85. Kommissionen har gjort gældende, at fristen for gyldigheden af de attester, der kunne udstedes inden for rammerne af artikel 12 i direktiv 85/384, svarer til den frist, der gælder for gennemførelsen af direktivet, nemlig den 5. august 1987. Dette er det seneste tidspunkt, på hvilket de berørte havde kunnet opnå tilladelse til at benytte stillingsbetegnelsen arkitekt og opfylde betingelserne for at udøve denne aktivitet.

17 — Jf. generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomers forslag til afgørelse af 10.12.1996 i sag C-45/95, Kommissionen mod Italien, Sml. 1997 I, s. 3605, punkt 31.

18 — Det ser ud til, at den henvisning til direktivets ikrafttrædelse, der foretages i den tyske version, er en oversættelsesfejl, der ikke findes i de andre sproglige versioner — f.eks. den italienske: »applicazione della presente direttiva«, den franske: »mis en application«, og den engelske: »implementation«.

86. Artikel 11, stk. 1, litra c) og d), i dekret nr. 129/92 udskød denne frist til dekretets ikrafttræden i begyndelsen af 1992, dvs. fem år efter udløbet af gennemførelsesfristen. Direktivets artikel 12 er imidlertid kun en overgangsbestemmelse og således en undtagelse til de almindelige regler, og den skal følgelig fortolkes restriktivt. I forbindelse med et lignende spørgsmål angående anerkendelse af tandlæger foretog Domstolen ligeledes en snæver fortolkning [19]. At denne mangel ved gennemførelsen kun er af midlertidig karakter retfærdiggør den ikke.

87. Kommissionen har desuden henvist til, at arkitekters potentielle kunder må kunne stole på, at disse opfylder betingelserne i direktiv 85/384. Efter Kommissionens opfattelse er den situation, som en kunde hos en arkitekt, der med urette er blevet anerkendt, står i, hvis det hus, arkitekten har bygget, styrter sammen, ikke væsentlig anderledes end den situation, som patienter befinder sig i, når der begås lægefejl.

88. Endelig mener Kommissionen, at Den Italienske Republiks »rundhåndethed« skaber en yderligere uretfærdig situation over for indehaverne af kvalifikationsbeviser, der er anerkendt i henhold til direktivet, da disse bliver ligestillet med arkitekter, som ikke opfylder direktivets betingelser.

19 — Kommissionen har henvist til dom af 1.6.1995, sag C-40/93, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 1319, præmis 23.

89. Den Italienske Republik har gjort gældende, at forlængelsen af overgangsfristen er en følge af den forsinkede gennemførelse af direktivet. Man ville indrømme de berørte en overgangsfrist svarende til den, der ville være blevet fastsat, hvis direktivet var blevet gennemført rettidigt. Ved fastlæggelsen af fristens udløb gik fællesskabslovgiver ud fra, at gennemførelsesfristen skulle overholdes, og fastsatte ikke nogen retsvirkninger for det tilfælde, at direktivet ikke blev gennemført inden et bestemt tidspunkt.

90. Den Italienske Republik har henvist til, at visse indehavere af velerhvervede rettigheder kunne have høstet fordel af den særlige anerkendelse i henhold til direktivet, mens andre ville være blevet kontrolleret efter de strenge regler i direktivets artikel 3 og 4. Denne uretfærdighed ville have været større end den, Kommissionen har påtalt, og hvorefter indehaverne af de titler, der anerkendes i henhold til direktivet, ligestilles med de personer, hvis kvalifikationsbeviser ikke skal anerkendes.

91. Der er også en forskel i forhold til den dom om tandlæger, som Kommissionen har henvist til. Inden for lægeområdet findes der beskyttelseskrav, der er absolutte, og som ville gøre det uacceptabelt at foretage en generel udvidelse af kredsen af erhvervsaktive. Når Kommissionen påberåber sig, at det generelt set er nødvendigt, at ansøgerne opfylder visse mindstekrav om uddannelse og erfaring for at sikre et vist niveau for udførelsen af den pågældende ydelse, så må denne vurdering også gælde for alle velerhvervede rettigheder. Ved bestemmelser som reglen i artikel 12 i

direktiv 85/384 giver fællesskabsretten imidlertid et stort antal personer, som efter Kommissionens opfattelse ikke er tilstrækkeligt kvalificeret, ret til at udøve deres erhverv.

Stillingtagen

92. Parterne er uenige om, hvilken periode der skal anvendes i forbindelse med anerkendelsen som arkitekt. Hvis man går ud fra, at udløbet af den frist, der er fastsat til gennemførelsen af direktivet — nemlig den 5. august 1987 — er det seneste tidspunkt, inden for hvilket der kunne opnås et kvalifikationsbevis, som skal anerkendes, så medfører den omtvistede italienske ordning en betydelig forlængelse af den periode, der giver ret til at opnå anerkendelse af stillingsbetegnelsen arkitekt på lempeligere betingelser.

93. I henhold til ordlyden af artikel 12 i direktiv 85/384 finder den forenklede anerkendelsesprocedure anvendelse på de personer, der har fået tilladelse til at benytte stillingsbetegnelsen arkitekt inden direktivets iværksættelse. For så vidt adskiller den foreliggende retstvist sig fra dommen om tandlæge-direktivet [20]. I henhold til den direktivbestemmelse, som denne retstvist drejede sig om, nemlig artikel 19 i direktiv 78/686/EØF [21], var fristen for anerkendelse af velerhvervede rettigheder knyttet til tidspunktet for meddelelsen af direktivet og ikke til tidspunktet for dets gennemførelse.

94. Da Den Italienske Republik i det foreliggende tilfælde havde til hensigt at gennemføre direktivet ved dekret nr. 129/92, virker det konsekvent, at overgangsfristens udløb i italiensk ret blev fastsat til det tidspunkt, hvor dette dekret trådte i kraft. Det skal dog undersøges, om den gennemførelsesfrist, der nævnes i artikel 12 i direktiv 85/384, rent faktisk henviser til det tidspunkt, hvor den nationale gennemførelsesforanstaltning træder i kraft. Det kunne også tænkes, at det afgørende er artikel 31, stk. 1, i direktiv 85/384, hvorefter direktivet skulle gennemføres inden to år.

95. Argumenterne for den sidstnævnte løsning vejer tungest. Anerkendelsen af kvalifikationsbeviser i henhold til direktiv 85/384 har grundlæggende — under hensyntagen til private og offentlige hensyn — til formål at sikre, at de mindstekrav til arkitekter, der opføres i direktivets kapitel II, overholdes. Artikel 12 i direktiv 85/384 er en undtagelse fra denne generelle regel. Bestemmelsen findes i kapitel III i direktiv 85/384, der regulerer spørgsmålet om opretholdelse af velerhvervede rettigheder med henblik på at beskytte berettigede forventninger og bestående rettigheder. Med henblik på at sikre denne beskyttelse tages der hensyn til, at de arkitekter, der

20 — Dom i sag C-40/93, nævnt ovenfor i fodnote 19.

21 — Rådets direktiv af 25.7.1978 om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser for tandlæger og om foranstaltninger, der skal lette den faktiske udøvelse af retten til etablering og fri udveksling af tjenesteydelser (EFT L 233, s. 1).

som følge heraf anerkendes, ikke nødvendigvis opfylder betingelserne i kapitel II i direktiv 85/384. Der er dog ikke længere grund til at beskytte de bestående rettigheder, når de berørte, inden de opnår den pågældende retsstilling, kan se, at denne vil forandre sig som følge af en forestående lovændring. Det ville derfor egentlig have været konsekvent, hvis det afgørende tidspunkt i henhold til både artikel 12 og artikel 10 i direktiv 85/384 samt artikel 19 i direktiv 78/686 havde været tidspunktet for meddelelsen af direktivet. Det forhold, at beskyttelsen af de berettigede forventninger udvides betydeligt og gælder indtil gennemførelsen, kan næppe forstås således, at denne fravigelse af den almindelige regel om anerkendelse af kvalifikationsbeviser, skal udstrækkes længere end nødvendigt.

96. Desuden kræves det af retssikkerhedsgrunde, at det kan fastslås nøjagtigt, hvornår overgangsfristen udløber. Dette er muligt, hvis man anvender udløbet af gennemførelsesfristen i henhold til artikel 31, stk. 1, i direktiv 85/384. Det kan derimod ikke forudses, hvornår en medlemsstat gennemfører direktivet. Dette kan ske inden udløbet af gennemførelsesfristen, men det kan også — som i den foreliggende sag — ske meget senere. Situationen er endnu mere kompliceret, hvis medlemsstaten ikke gennemfører direktivet fuldstændigt eller gør det mangelfuldt. Gennemførelsen er først afsluttet, når alle direktivets krav er gennemført i national ret, men det er i sidste ende kun Domstolen, der kan fastslå, om dette er sket. Det er derfor kun den frist, der i direktivet er fastsat for dets gennemførelse, der er tilstrækkelig præcis til at kunne anses for at være den i artikel 12 i direktiv 85/384 omhandlede gennemførelsesfrist. Den henvisning til gennemførelsen, der foretages i artikel 12 i direktiv 85/384, skal derfor forstås således, at det, der menes, er udløbet af gennemførelsesfristen i henhold til artikel 31, stk. 1, i direktiv 85/384.

97. Det er derimod af underordnet betydning, om direktiv 85/384 regulerer spørgsmålet om anerkendelse af kvalifikationsbeviser inden for arkitekterhvervet på udtømmende vis, eller om det er muligt eller endog påbudt også at foretage en individuel undersøgelse af kvalifikationerne i overensstemmelse med Domstolens praksis vedrørende de grundlæggende friheder [22]. Da den omtvistede italienske regulering ikke bestemmer, at der skal foretages en sådan undersøgelse, kan den ikke anses for at være en gennemførelse af en sådan forpligtelse af den art, der følger af den primære ret.

98. Artikel 11, stk. 1, litra c) og d), i dekret nr. 129/92 strider således mod artikel 12 i direktiv 85/384.

F — *Klagepunktet vedrørende forbuddet mod at råde over permanente kontorfaciliteter*

99. Artikel 9, stk. 1, i dekret nr. 129/92 regulerer det tilfælde, at der udføres tjene-

22 — Jf. generaladvokat Légers forslag til afgørelse af 17.5.2001, sag C-31/00, Dreessen II, dom af 22.1.2002, Sml. I, s. 663, på s. 665, punkt 38 ff. med yderligere henvisninger, som jeg principielt tilslutter mig.

steydelser inden for arkitekturområdet, som udelukkende er af midlertidig karakter, og de arkitekter, der udfører dem, ikke har noget hovedsæde eller nogen filial i Italien.

Parternes argumenter

100. Kommissionen er af den opfattelse, at artikel 9, stk. 1, i dekret nr. 129/92 forbyder en arkitekt, som udfører tjenesteydelser i Italien, at etablere faste kontorfaciliteter dér. Der er ikke nogen bestemmelse i direktivet om den frie udveksling af tjenesteydelser, der kan begrunde et sådant generelt og unuanceret forbud.

101. Forbuddet er desuden i strid med traktatens artikel 59. I forbindelse med arkitektvirksomhed er det nødvendigt at opholde sig i landet i kortere eller længere tid. Det er derfor absolut nødvendigt at råde over kontorfaciliteter. I Gebhard-dommen anførte Domstolen, at »[y]delsens midlertidige karakter [ikke] udelukker [...], at tjenesteyderen [...] i værtsmedlemsstaten kan indrette visse faciliteter [...] for så vidt som disse faciliteter er nødvendige for at udføre den pågældende tjenesteydelse« [23].

23 — Dom af 30.11.1995, sag C-55/94, Sml. I, s. 4165, præmis 27.

102. Den Italienske Republik har gjort gældende, at der ikke findes nogen bestemmelse i direktivet, hvorefter dette forbud strider mod ordningen om anerkendelse af eksamensbeviser. Den italienske lovgiver havde til hensigt at fremhæve tjenesteydelsens midlertidige karakter. Denne midlertidige karakter kendetegnes ved, at der ikke foreligger nogen organiseret struktur.

103. Ifølge Den Italienske Republik udelukker dekret nr. 129/92 ikke, at der anvendes en fast platform (»appoggio stabile«) i forbindelse med udførelse af tjenesteydelser.

104. Det er ikke muligt at dømme Den Italienske Republik på grund af en bestemmelse, der definerer en midlertidig tjenesteydelse derved, at der ikke foreligger noget hovedsæde for eller en filial af et arkitektkontor. Forskellen består i, om den aktivitet, som en arkitekt fra en anden medlemsstat vil udøve i Italien, har en fast eller en midlertidig karakter.

105. Hvis arkitekten vil etablere sig på italiensk område i en vis periode, finder reglerne om etableringsfriheden anvendelse.

106. Hvis arkitekten kun vil udøve sin aktivitet midlertidigt, finder de mere fleksible bestemmelser om fri udveksling af

tjenesteydelser anvendelse. Bestemmelserne om fri udveksling af tjenesteydelser skal anvendes på betingelse af, at dette — såfremt aktiviteten kræver permanente faciliteter — er muligt, i det omfang de permanente faciliteter ikke bliver til et hovedsæde for eller en filial af et arkitektkontor.

Stillingtagen

107. Kommissionen støtter ikke dette klagepunkt på bestemmelser i direktiv 85/384, men derimod på retten til fri udveksling af tjenesteydelser. Denne ret er i henhold til EF-traktatens artikel 60 (nu artikel 50 EF) som bekendt subsidiær i forhold til etableringsfriheden, »for så vidt som ordlyden af artikel 59, stk. 1, for det første forudsætter, at tjenesteyderen og modtageren af ydelsen er »etableret« i to forskellige medlemsstater, og artikel 60, stk. 1, for det andet præciserer, at bestemmelserne om tjenesteydelser alene finder anvendelse, såfremt bestemmelserne om etableringsretten ikke finder anvendelse«[24]. Det er derfor udelukket at anvende reglerne om fri udveksling af tjenesteydelser på arkitekter fra andre medlemsstater, der udøver aktivitet i Italien, såfremt disse allerede er etableret i Italien. Den Italienske Republik er derfor ikke forpligtet til at tillade udførelse af tjenesteydelser inden for de mere fleksible rammer for fri udveksling af tjenesteydelser, såfremt der er sket en etablering.

24 — Gebhard-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 23, præmis 22.

108. Kommissionen har med rette henvist til, at Domstolen i Gebhard-dommen har tilladt, at tjenesteyderen også i tilfælde af, at der blot udføres tjenesteydelser på en måde, der nødvendigvis er af midlertidig karakter, kan indrette permanente faciliteter, herunder et kontor, for så vidt som dette er nødvendigt for at udføre den pågældende tjenesteydelse. Hvis den italienske regering forbyder sådanne faciliteter i forbindelse med udførelse af tjenesteydelser, så kunne dette stride mod retten til fri udveksling af tjenesteydelser.

109. Artikel 9, stk. 1, i dekret nr. 129/92 bestemmer imidlertid kun, at arkitekten hverken må have sit hovedsæde eller en filial i Italien, hvis han vil påberåbe sig reglerne om tjenesteydelser. Begrebet »stabilimento«, der anvendes i denne forbindelse, betegner i den italienske version af traktaten en etablering som omhandlet i traktatens artikel 52. Dette taler for at antage, at der i artikel 9, stk. 1, i dekret nr. 129/92 blot foretages en afgrænsning mellem etablering og udførelse af tjenesteydelser i traktatens forstand.

110. Det kan ikke udelukkes, at fortolkningen og anvendelsen af denne bestemmelse i Italien gør det mere vanskeligt eller endog umuligt at udøve arkitektvirksomhed inden for rammerne af den frie udveksling af tjenesteydelser, også selv om brug af tilladte faciliteter medfører, at bestemmelserne om etablerede arkitekter finder anvendelse. Kommissionen skulle dog have gjort gældende og i givet fald også have

bevist [25], at bestemmelser i italiensk ret, der tilsyneladende er i overensstemmelse med traktaten, er blevet anvendt på en måde, der strider mod denne. Kommissionen har imidlertid ikke fremført nogen holdepunkter for, at dette er tilfældet. Henset til ordlyden af artikel 9, stk. 1, i dekret nr. 129/92 ville dette imidlertid have været påkrævet, hvis det skulle kunne fastslås, at der foreligger en tilsidesættelse af retten til fri udveksling af tjenesteydelser.

111. Dette klagepunkt er således ikke begrundet.

G — *Klagepunktet vedrørende nødvendigheden af at være optaget i arkitektsammenslutningens register*

112. Artikel 22 i direktiv 85/384 indeholder følgende bestemmelser:

»1. Såfremt en medlemsstat af sine egne statsborgere for adgang til at optage eller udøve en af de i artikel 1 nævnte former for virksomhed kræver enten en tilladelse eller registrering hos eller optagelse i en faglig organisation eller et fagligt organ, fritager medlemsstaten statsborgere fra andre medlemsstater for opfyldelsen af dette krav for så vidt angår tjenesteydelser.

Den begunstigede udfører tjenesteydelsen med de samme rettigheder og pligter som statsborgere i værtsmedlemsstaten; han er navnlig undergivet de disciplinære bestemmelser af faglig eller administrativ karakter, der finder anvendelse i denne medlemsstat.

Med henblik herpå og som supplement til den i stk. 2 omhandlede erklæring om tjenesteydelsen kan medlemsstaterne for at gøre det muligt at anvende de disciplinære bestemmelser, der gælder på deres område, foreskrive midlertidig registrering, der sker automatisk, eller en pro forma optagelse i en faglig organisation eller et fagligt organ eller et register på betingelse af, at en sådan registrering på ingen måde forsinker eller komplicerer tjenesteydelsen eller medfører yderligere omkostninger for tjenesteyderen.

[...]

2. En værtsmedlemsstat kan foreskrive, at den begunstigede skal afgive en forudgående erklæring om sin tjenesteydelse til de kompetente myndigheder, såfremt denne ydelse indebærer udførelsen af et projekt på dens område.

3. I medfør af stk. 1 og 2 kan en værtsmedlemsstat af den begunstigede kræve et

25 — Jf. om Kommissionens bevisbyrde dom af 23.10.1997, sag C-160/94, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 5851, præmis 17, af 9.2.1994, sag C-119/92, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 393, præmis 37, og af 19.3.1991, sag C-249/88, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 1275, præmis 6.

eller flere dokumenter indeholdende følgende oplysninger:

— den i stk. 2 omhandlede erklæring

— en attestation, hvorved der bekræftes, at den begunstigede retmæssigt udøver de omhandlede former for virksomhed i den medlemsstat, i hvilken han er etableret

— en attestation for, at den begunstigede er i besiddelse af det eller de eksamensbeviser, certifikater eller andre kvalifikationsbeviser, som kræves for præstation af den pågældende tjenesteydelse, og som opfylder kriterierne i kapitel II eller III

— i givet fald den i artikel 23, stk. 2, omhandlede attestation.

4. Det eller de i stk. 3 nævnte dokumenter må ved fremlæggelsen ikke være over 12 måneder gamle.

5. [...]«

113. Artikel 9, stk. 3, i dekret nr. 129/92 bestemmer, at selv for udførelse af tjenesteydelser skal arkitekter være optaget i de registre, der føres af de regionale råd og den nationale arkitektsammenslutning. Denne optagelse sker for arkitektsammenslutningernes regning.

114. Proceduren for optagelse er fastlagt i artikel 7 og 8 i dekret nr. 129/92. Den italienske regering fremkom på Domstolens opfordring med yderligere oplysninger om proceduren. Ifølge regeringen sker den første optagelse inden for en frist på 30 dage. Ansøgningen skal ledsages af bevis for ansøgerens evne til at udøve arkitekterhvervet og for, at ansøgeren på lovlig vis faktisk udøver dette erhverv i sin oprindelsesmedlemsstat, såvel som af en erklæring om arten af den tjenesteydelse, der skal udføres. Efterfølgende tjenesteydelser skal anmeldes. Herefter udstedes tilladelsen så automatisk. En registrering gælder imidlertid kun for den pågældende arkitektsammenslutnings område. Tjenesteydelsen må først udføres efter sammenslutningens afgørelse om at tillade optagelse.

Parternes argumenter

115. Kommissionen har gjort gældende, at artikel 22, stk. 1, tredje afsnit, i direktiv 85/384 bestemmer, at medlemsstaterne kun kan foreskrive midlertidig registrering, der sker automatisk, eller en pro forma optagelse i en faglig organisation eller et fagligt

organ eller et register på betingelse af, at en sådan registrering på ingen måde forsinker eller komplicerer tjenesteydelsen eller medfører yderligere omkostninger for tjenesteyderen.

116. Artikel 9, stk. 3, i dekret nr. 129/92, der forpligter tjenesteyderen til at lade sig optage i den territoriale arkitektsammenslutnings register, som føres af de regionale råd og de nationale arkitektråd, går ud over de begrænsninger, der er forenelige med direktiv 85/384.

117. Kommissionen har understreget, at dekret nr. 776/94, sådan som artikel 7 og 8 viser, ikke har bragt denne tilsidesættelse til ophør. I henhold til artikel 7 i dekret nr. 776/94 skal der i forbindelse med den første tjenesteydelse ske optagelse hos arkitektsammenslutningen i det område, hvor tjenesteydelsen skal udføres. Det er en forudsætning for optagelsen, at der indgives en ansøgning på italiensk.

118. Kommissionen er af den opfattelse, at de krav, Den Italienske Republik har opstillet, ikke er forenelige med Domstolens praksis vedrørende traktatens artikel 59 og udgør en uforholdsmæssig begrænsning. I forbindelse med den frie udveksling af tjenesteydelser er det ulovligt, hvis værtsmedlemsstaten opstiller krav, såfremt de almene hensyn, der derved søges opfyldt, allerede tilgodeses tilstrækkeligt i kraft af lignende regler i oprindelsesmedlemsstaten [26]. I den italienske ordning tages der ikke hensyn til tilsvarende betingelser, der allerede var fastsat i oprindelsesmedlemsstaten. Ordningen tager ikke hensyn til, at andre medlemsstater kan have udstedt bestemmelser, der modsvarer de italienske. Der kan således optræde en dobbelt forpligtelse i oprindelsesmedlemsstaten og Italien.

119. Desuden er ordningen ikke forholdsmæssig. Man kunne nøjes med at kræve, at tjenesteyderne fremlægger attestation, hvorved det bevises, at de er optaget i et register for arkitekter i deres oprindelsesland. Der er også fastsat en mindre indgribende foranstaltning i direktivets artikel 22, stk. 1, nemlig en midlertidig registrering, der sker automatisk, eller en pro forma optagelse i en faglig organisation eller et fagligt organ eller et register.

120. Endelig mister kravet om, at der skal foretages en egentlig registrering, og at det ikke er tilstrækkeligt, at der afgives en erklæring om aktiviteten, ikke sin præceptive karakter som følge af, at det pålægges den faglige organisation at afholde udgifterne.

121. Den Italienske Republik har anført, at direktivets artikel 22 tillader en midlertidig registrering, der sker automatisk, eller en

26 — Kommissionen har henvist til dom af 25.7.1991, sag C-76/90, Säger, Sml. I, s. 4221, præmis 15.

pro forma optagelse i en faglig organisation eller et fagligt organ eller et register.

122. Der er ikke tale om nogen reel indskrænkning, men derimod kun om en foranstaltning, der foreskriver den nødvendige kontrol af de erhvervsmæssige aktiviteter, også selv om der er tale om aktiviteter, som borgere fra andre medlemsstater kun udøver lejlighedsvis eller midlertidigt på en værtsmedlemsstats område.

123. Den optagelse i et ad-hoc-register, som foretages af de faglige organisationer, udgør ikke nogen hindring. Denne optagelse har karakter af en tilknyttet handling, der foretages i tilslutning til indehavelse af et anerkendt kvalifikationsbevis eller det forhold, at de andre betingelser i artikel 9, stk. 1, litra a) og b), i dekret nr. 129/92 er opfyldt. Bestemmelsen pålægger organet eller organisationen at afholde omkostningerne i forbindelse med optagelsen i registret.

124. Den Italienske Republik er af den opfattelse, at der ikke er tale om en reel optagelsespligt, men derimod kun om en forudgående meddelelse til arkitektsammenslutningen. Denne fører til en automatisk optagelse i det relevante register. Artikel 9, stk. 3, i dekret nr. 129/92 er forenelig med direktivets artikel 22, stk. 1, tredje afsnit. Der er tale om en midlertidig registrering, da udførelsen af tjenesteydelsen ifølge sin natur kun er midlertidig. Registreringen sker også automatisk, idet den foretages på grundlag af anmodningen om registrering, og uden at der foretages yderligere undersøgelser.

125. Endelig er Den Italienske Republik af den opfattelse, at Kommissionen som følge af et kunstgreb forveksler optagelsen i det pågældende register i henhold til artikel 9 i dekretet med optagelsen i erhvervsregistret i henhold til artikel 5 i dekret nr. 129/92. Hvad angår dette punkt indeholder artikel 7 i dekret nr. 129/92 en ordning til koordinering med de tilsvarende registreringer i de øvrige medlemsstater. Kommissionen har selv foreslået en sådan ordning.

Stillingtagen

126. Det fremgår af artikel 22 i direktiv 85/384, at der blot skal afgives en erklæring til værtsmedlemsstaten om, at der udøves tjenesteydelser inden for arkitekturområdet. I forbindelse med erklæringen kan værtsmedlemsstaten forlange visse beviser og optage arkitekten i et register eller bestemme, at der skal ske en midlertidig pro forma optagelse i en faglig organisation. Denne foranstaltning må ikke forsinke eller vanskeliggøre tjenesteydelsen. Disse bestemmelser skal forstås således, at arkitekter fra andre medlemsstater efter anerkendelsen af deres kvalifikationsbeviser straks har ret til at udføre tjenesteydelser i værtsmedlemsstaten og højst er forpligtet til at afgive en forudgående erklæring om tjenesteydelserne. Heraf følger modsætningsvis, at det ikke er tilladt at kræve en forudgående tilladelse til udførelse af tjenesteydelser. Selv tilladelser, der gives automatisk og inden for en kort tidsfrist, er således ulovlige.

127. Den Italienske Republik har selv indrømmet, at i hvert fald den første udførelse

af en tjenesteydelse forsinkes af optagelsesproceduren. Den berørte arkitekt må nemlig, efter at han har afgivet erklæring om tjenesteydelsen og anmodet om registrering, i henhold til artikel 8, stk. 4, i dekret nr. 776/94 afvente arkitektsammenslutningens afgørelse om registreringen. Dette kan tage op til 30 dage. Først de følgende tjenesteydelser er tilsyneladende automatisk tilladt, når der er afgivet erklæring om det pågældende projekt. Hvis arkitekten vil udøve aktivitet inden for en anden sammenslutnings område, udsættes han igen for denne forsinkelse [27].

128. En sådan forsinkelse har særlig stor vægt, da den begrænser adgangen til det italienske marked for arkitekter fra andre medlemsstater. Som regel er der netop mange vanskeligheder forbundet med at få den første ordre, inden man kan oparbejde et renommé på lokalt plan. Hvis der også opstår administrative forsinkelser, inden arkitekten har lov til at påbegynde sin aktivitet, så kan netop denne belastning medføre, at kunden foretrækker at anvende en indenlandsk arkitekt, der kan begynde med det samme [28].

129. Den procedure for optagelse i arkitektsammenslutningernes register, der er fastsat i artikel 9, stk. 3, i dekret nr. 129/92 samt artikel 7 og 8 i dekret nr. 776/94, er således uforenelig med artikel 22 i direktiv 85/384, for så vidt som proceduren forsinker udførelsen af en arkitekts første tjenesteydelse inden for en bestemt sammenslutnings område, således at denne først kan ske endnu senere end på tidspunktet for erklæringens afgivelse.

H — *Klagepunktet vedrørende den manglende anerkendelse af kvalifikationsbeviserne inden for fristerne*

130. I henhold til artikel 20, stk. 1, i direktiv 85/384 skal proceduren for anerkendelse af det kvalifikationsbevis, en arkitekt fra en anden medlemsstat har, afsluttes så hurtigt som muligt og senest tre måneder efter fremlæggelsen af samtlige akter vedrørende den pågældende.

131. I henhold til artikel 4, stk. 6, i dekret nr. 129/92 skal der forud for anerkendelsen indhentes en udtalelse fra det nationale universitetsråd og arkitektrådet, der skal afgives inden for en frist på 30 dage. I henhold til artikel 4, stk. 7, i dekret nr. 129/92, skal proceduren afsluttes med enten en anerkendelse eller et afslag inden for en frist på tre måneder efter indgivelse af en ansøgning, der skal være vedlagt samtlige akter. Forespørgsler til myndighederne i oprindelsesmedlemsstaten afbryder fristen i op til fire måneder. Den afgørelse,

27 — Under retsmødet har Kommissionen uden at blive modsagt fremført, at der findes ca. 100 arkitektsammenslutninger i Italien.

28 — I øvrigt går jeg her ud fra, at erklæringen om en tjenesteydelse i overensstemmelse med artikel 22, stk. 2, i direktiv 85/384 kun forlanges i de tilfælde, som også indebærer udførelse af et projekt på Italiens område. Dette fremgår tilsyneladende ikke entydigt af de italienske bestemmelser: Artikel 9, stk. 2, i dekret nr. 129/92 kræver i dette tilfælde en erklæring. Artikel 9, stk. 3, kræver for alle tjenesteydelsers vedkommende en registrering, men denne forudsætter i henhold til artikel 7 i dekret nr. 776/94 altid, at der afgives en erklæring om tjenesteydelsen.

som proceduren afsluttes med, træffes i henhold til artikel 4, stk. 8, i dekret nr. 129/92 af ministeren for universiteter og videnskabelig og teknologisk forskning i samråd med udenrigs- og justitsministeren.

Parternes argumenter

132. Kommissionen har gjort gældende, at man i forbindelse med proceduren, sådan som denne skal gennemføres i henhold til artikel 4, stk. 6-8, i dekret nr. 129/92, ikke kan overholde fristen på tre måneder. Der foreligger en overtrædelse af direktivets artikel 20, stk. 1. Kommissionen har som eksempel nævnt en østrigsk arkitekt, der siden den 17. marts 1994 har ventet på de italienske myndigheders stillingtagen til hans ansøgning. Kommissionen har modtaget flere klager herover. Det er uden betydning, hvorvidt der er tale om et enkeltstående tilfælde, da enhver tilsidesættelse af fællesskabsretten kan forfølges.

133. Den Italienske Republik har henvist til, at det i teorien hævdes, at en enkeltstående og kortvarig tilsidesættelse af bestemmelser i fællesskabsretten ikke giver mulighed for at foretage domfældelse i et traktatbrudssøgsmål.

134. Den Italienske Republik har hævdet, at de fleste ansøgninger behandles inden for den fastsatte frist. I andre tilfælde er fristoverskridelsen begrundet som følge af de undtagelser, der er fastsat i direktivet. Eventuelle fristoverskridelser skyldes ikke den italienske stat, men snarere skødesløshed hos de personer, der anmoder om anerkendelse af deres kvalifikationsbeviser. Dette gælder navnlig i det konkrete tilfælde, Kommissionen har henvist til.

Stillingtagen

135. Det foreliggende klagepunkt støttes ikke på konkrete bestemmelser i italiensk ret, der medfører en overskridelse af fristen i henhold til artikel 20, stk. 1, i direktiv 85/384, der udtrykkelig gentages i artikel 4, stk. 7, i dekret nr. 129/92. Kommissionen har derimod på abstrakt vis henvist til de allerede påtalte mangler i anerkendelsesproceduren i Italien og til konkrete tilfælde; den nævner dog kun ét tilfælde udtrykkeligt. Det er dog ikke nogen nødvendig følge af de andre klagepunkter i denne sag, at fristen på tre måneder ikke skal overholdes.

136. Hvad angår Kommissionens kritik om, at direktiv 85/384 er blevet tilsidesat i konkrete tilfælde, er det ikke nødvendigt at tage stilling til, om sådanne konkrete tilfælde ville være egnet til at begrunde, at der fastslås et traktatbrud. I det foreliggende tilfælde har Kommissionen blot nævnt en ansøgers navn og oprindelsesland samt den dato, hvor vedkommende indgav sin ansøgning. Heroverfor har Den Italienske Republik, uden at blive modsagt, gjort gældende, at denne ansøger ikke havde indgivet samtlige nødvendige akter. I hen-

hold til artikel 20, stk. 1, i direktiv 85/384 begynder anerkendelsesfristen imidlertid ikke at løbe, når der indgives en ufuldstændig ansøgning. Følgelig kan det ikke udledes af de foreliggende oplysninger, at de italienske myndigheder har tilsidesat artikel 20, stk. 1, i direktiv 85/384 i dette tilfælde.

137. Dette klagepunkt skal derfor også forkastes.

V — Sagens omkostninger

138. Fordelingen af sagens omkostninger følger af procesreglementets artikel 69, stk. 2. Selv om Kommissionen har tabt sagen for så vidt angår tre af de fremførte klagepunkter og kun delvis er blevet givet medhold i andre klagepunkter, er det dog Den Italienske Republiks tilsidesættelse af direktiv 85/384 og etableringsfriheden, der vejer tungest. I praktisk henseende har disse mangler så stor vægt, at det er tvivlsomt, om formålet med direktiv 85/384 opnås i Italien. Det skal derfor pålægges Den Italienske Republik at betale samtlige sagens omkostninger.

VI — Forslag til afgørelse

139. Jeg foreslår derfor Domstolen at træffe følgende afgørelse:

»1) Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 31 i Rådets direktiv 85/384/EØF af 10. juni 1985 om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser inden for arkitekturområdet, herunder om foranstaltninger, som skal lette den faktiske udøvelse af retten til etablering og fri udveksling af tjenesteydelser, som ændret, og EF-traktatens artikel 5 og artikel 189 (nu artikel 10 og 249 EF), idet den

— ikke har vedtaget alle de foranstaltninger, der er nødvendige med henblik på gennemførelsen af artikel 4, stk. 1, andet afsnit, artikel 4, stk. 2, samt artikel 11 og 14 i direktiv 85/384

— ikke har vedtaget alle de foranstaltninger, der er nødvendige med henblik på gennemførelsen af den automatiske anerkendelse af eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser i overensstemmelse med artikel 2, 3, 7, 8 og 9 i direktiv 85/384

— har vedtaget artikel 11, stk. 1, litra c) og d), i dekret nr. 129/92, der i strid med artikel 12 i direktiv 85/384 anerkender visse kvalifikationsbeviser erhvervet efter den 5. august 1987

— forpligter arkitekter fra andre medlemsstater, der ønsker at udføre tjenesteydelser, til at blive registreret hos den territoriale arkitektsammenslutning, der er ansvarlig for området (artikel 9, stk. 3, i dekret nr. 129/92 og artikel 7 og 8 i dekret nr. 776/94), for så vidt som denne forpligtelse i strid med artikel 22 i direktiv 85/384 forsinker arkitekters udførelse af deres første tjenesteydelser på en bestemt sammenslutnings område, således at denne først kan ske efter tidspunktet for erklæringen om tjenesteydelsen.

2) Den Italienske Republik har tilsidesat EF-traktatens artikel 52 (efter ændring nu artikel 43), idet den

— har vedtaget artikel 4, stk. 2, litra c), i dekret nr. 129/92 og artikel 4, stk. 1, litra c), i dekret nr. 776/94, hvorefter det generelt kræves, at der føres bevis for statsborgerskab, og

— har vedtaget artikel 4, stk. 3, i dekret nr. 129/92 og artikel 10 i dekret nr. 776/94, hvorefter der i alle tilfælde kræves en officiel oversættelse af dokumenterne.

3) I øvrigt frifindes Den Italienske Republik.

4) Den Italienske Republik betaler sagens omkostninger.«