

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)  
9. september 2004 \*

I sag C-417/02,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 226 EF,

anlagt den 19. november 2002,

**Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber** ved M. Patakia, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

**Den Helleniske Republik** ved E. Skandalou, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

\* Processprog: græsk.

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, P. Jann, samt dommerne A. Rosas, S. von Bahr, K. Lenaerts og K. Schiemann (refererende dommer),

generaladvokat: J. Kokott,

justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlet,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 4. marts 2004,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 30. marts 2004,

afsagt følgende

**Dom**

- 1 Ved dette søgsmål har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber nedlagt påstand om, at det fastslås, at Den Helleniske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til 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 (EFT L 223, s. 15), idet den har udstedt og opretholdt artikel 3, stk. 1, litra c), og stk. 2 i præsidentdekret nr. 107/1993 af 22. marts 1993 (herefter »dekret nr. 107/1993«), og idet den tillader,

at Techniko Epimelitirio Elladas (den græske teknikerforening, herefter »teknikerforeningen«), hvor arkitekter skal være registreret for at kunne udøve erhvervet som arkitekt i Grækenland, systematisk nægter at registrere fællesskabsstatsborgere, der er indehavere af eksamensbeviser, som ikke er udstedt i Grækenland, og som skal anerkendes i henhold til direktiv 85/384/EØF.

## Retsforskrifter og den administrative procedure

- 2 Artikel 2-9 i direktiv 85/384 fastsætter almindelige regler om adgangen til at udøve virksomhed på arkitekturområdet. Med henblik på at lette funktionen af ordningen for gensidig anerkendelse er det i artikel 7, stk. 1, i direktiv 85/384 bestemt, at hver medlemsstat så hurtigt som muligt og samtidig tilstiller 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, som udsteder dem. I henhold til stk. 2 i artikel 7 offentliggøres fortegnelserne til underretning i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* (herefter »EF-Tidende«) af Kommissionen ved udløbet af en frist på tre måneder fra deres meddelelse.
- 3 Artikel 10 i direktiv 85/384 vedrører anerkendelse i medfør af opnåede rettigheder af uddannelsesbeviser, der giver adgang til virksomhed inden for arkitekturområdet. Ifølge denne artikel anerkender hver medlemsstat de i direktivets artikel 11 omhandlede eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser, som er udstedt af de øvrige medlemsstater til statsborgere i medlemsstaterne, som allerede er i besiddelse af disse kvalifikationer på tidspunktet for direktivets meddelelse, eller som har påbegyndt studier, som afsluttes med udstedelse af sådanne eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser senest i løbet af det tredje akademiske år efter denne meddelelse, selv om disse ikke svarer til mindstekravene for de i direktivets kapitel II nævnte beviser, ved med hensyn til adgang til virksomhed inden for arkitekturområdet og udøvelse af denne at give dem samme gyldighed på sit område som de eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser, som den selv udsteder.

- 4 I henhold til artikel 20, stk. 1, i direktiv 85/384 skal proceduren for godkendelse af adgangen til virksomhed inden for arkitekturområdet afsluttes så hurtigt som muligt og senest tre måneder efter fremlæggelsen af samtlige akter vedrørende den pågældende, heri ikke medregnet forsinkelser, der måtte opstå som følge af en eventuel klage efter gennemførelsen af denne procedure.
  
- 5 I Grækenland blev dekret nr. 107/1993 udstedt for at gennemføre bl.a. direktiv 85/384.
  
- 6 I henhold til artikel 3, stk. 1, litra c), i dekret nr. 107/1993 var det en af betingelserne for at opnå tilladelse fra teknikerforeningen til at udøve erhvervet som arkitekt, at man fremlagde en attest udstedt af de kompetente myndigheder i hjemlandet eller det seneste opholdsland, der godtgjorde, at de fremlagte eksamensbeviser eller andre kvalifikationsbeviser var omfattet af bestemmelserne i dekretet. Dekret nr. 107/1993 blev ændret ved dekret nr. 272/2000 af 17. oktober 2000 (herefter »dekret nr. 107/1993, som ændret«). I henhold til artikel 3, stk. 1, litra c), i dekret nr. 107/1993, som ændret, kræves det herefter, at en tilsvarende attest skal udstedes af de kompetente myndigheder i hjemlandet eller det seneste opholdsland i tilfælde, hvor kvalifikationsbeviserne og de skoler, der udsteder dem, ikke udtrykkeligt er nævnt i bilagene til artikel 13 i dekret nr. 107/1993, som ændret. Disse bilag omfatter alle de eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser, der indgår i den fortegnelse, som Kommissionen har offentliggjort i EF-Tidende i medfør af artikel 7, stk. 2, i direktiv 85/384.
  
- 7 I henhold til artikel 3, stk. 2, i dekret nr. 107/1993 var personer, der ansøgte om at blive registreret ved teknikerforeningen, forpligtet til at tilvejebringe den officielle græske oversættelse af de i artikel 3, stk. 1, litra c), i dekret nr. 107/1993 omhandlede dokumenter. I artikel 3, stk. 2, litra c), i dekret nr. 107/1993, som ændret, er det tilføjet, at dokumenterne skal være officielt oversat til græsk af de kompetente myndigheder i hjemlandet eller det seneste opholdsland.

- 8 Efter en gennemgang af de tekster, der var blevet meddelt den, og adskillige klager over den praksis, der blev fulgt af teknikerforeningen, som siden 1996 systematisk skulle have nægtet at registrere fællesskabsstatsborgere, som var indehavere af eksamensbeviser, der var anerkendt i henhold til direktiv 85/384, gjorde Kommissionen gældende over for Den Helleniske Republik, at dens gennemførelse og anvendelse af direktiv 85/384 var ukorrekt. Efter at have givet Den Helleniske Republik lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger, fremsatte Kommissionen i medfør af proceduren efter artikel 226, stk. 1, EF den 24. februar 2000 en begrundet udtalelse og opfordrede Den Helleniske Republik til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme forpligtelserne i henhold til direktiv 85/384 inden for en frist på to måneder fra meddelelsen af den begrundede udtalelse.
- 9 Efter at have gennemgået svarene fra den græske regering fandt Kommissionen, at det retsbrud, der var konstateret i udtalelsen, fortsat bestod, og besluttede at anlægge nærværende søgsmål.

### Søgsmålet

- 10 Ved anlægget af søgsmålet fremsatte Kommissionen tre klagepunkter. I replikken besluttede Kommissionen imidlertid at frafalde klagepunktet vedrørende artikel 3, stk. 2, i dekret nr. 107/1993, som ændret.

*Det første klagepunkt vedrørende artikel 3, stk. 1, litra c), i dekret nr. 107/1993, som ændret*

### Parternes anbringender

- 11 Med det første klagepunkt har Kommissionen gjort gældende over for den græske regering, at den i artikel 3, stk. 1, litra c), i dekret nr. 107/1993, som ændret, har

fastsat en forpligtelse, som ikke er i overensstemmelse med bestemmelserne i direktiv 85/384. I artikel 27 i direktiv 85/384 er det således bestemt, at en sådan attest kun kan kræves i undtagelsestilfælde, når der foreligger begrundet tvivl. Dette er imidlertid ikke tilfældet med hensyn til den omhandlede forpligtelse, som først og fremmest har til formål at udligne de betydelige forsinkelser med ajourføringen af bilagene til dekret nr. 107/1993, som ændret. Således vedrørte den seneste ajourføring, der var mere end tidligere måneder forsinket, først Kommissionens meddelelse af 4. december 1999.

- 12 I svarskriftet har den græske regering gjort gældende, at formålet med artikel 3, stk. 1, litra c), i dekret nr. 107/1993, som ændret, var, i ansøgenes interesse, at lette den kompetente myndigheds gennemførelse af registreringsproceduren i tilfælde af uoverensstemmelse mellem det ajourførte bilag til direktivet og det ajourførte bilag til dekretet. Uoverensstemmelsen opstår på grund af det sædvanlige og nødvendige tidsforbrug til ajourføring af bilagene til artikel 13 i dekret nr. 107/1993, som ændret.
- 13 Den græske regering har endvidere henvist til 15. betragtning til direktiv 85/384, hvorefter en medlemsstat kan foreskrive, at ansøgere sammen med deres eksamensbeviser, certifikater eller kvalifikationsbeviser skal fremlægge en attest fra de kompetente myndigheder i den medlemsstat, der er deres hjemland eller seneste opholdsland, som godtgør, at disse beviser virkelig er de i direktivet omhandlede.
- 14 I duplikken har den græske regering derimod erklæret, at artikel 3, stk. 1, litra c), i dekret nr. 107/1993, som ændret, vil blive revideret med henblik på at imødekomme Kommissionens klagepunkt. Herefter vil forpligtelsen til at fremlægge den omhandlede attest være afskaffet, og hvis den tilsvarende græske ministerielle anordning endnu ikke er offentliggjort, kan ansøgere nøjes med at angive referencen for offentliggørelsen i EF-Tidende af deres kvalifikationsbeviser. Efterfølgende har den græske regering underrettet Domstolen om offentliggørelsen den 17. februar 2004 af præsidentdekret om ophævelse af dekret nr. 107/1993, som ændret, der indeholder den ovenfor beskrevne ændring.

## Domstolens bemærkninger

- 15 Det fremgår af de retlige anbringender, som Kommissionen har gjort gældende, at det første klagepunkt vedrører artikel 3, stk. 1, litra c), i dekret nr. 107/1993, som ændret. Imidlertid henvises der i Kommissionens begrundede udtalelse til denne bestemmelse i dens affattelse forud for ændringen. Som følge heraf skal Domstolen af egen drift behandle spørgsmålet, om det første klagepunkt kan antages til realitetsbehandling, idet det ikke er blevet rejst af den græske regering.
- 16 Domstolen kan nemlig ifølge retspraksis af egen drift prøve, om de i artikel 226 EF fastsatte betingelser for at anlægge traktatbrudssag er opfyldt (dom af 31.3.1992, sag C-362/90, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 2353, præmis 8).
- 17 Det fremgår ligeledes af Domstolens praksis, at de klagepunkter, der fremføres til støtte for Kommissionens begrundede udtalelse og stævningen, skal være de samme. Dette kan imidlertid ikke indebære, at der under alle omstændigheder skal være fuldstændig overensstemmelse mellem de nationale bestemmelser, der omtales i den begrundede udtalelse, og dem, der nævnes i stævningen. Såfremt der er gennemført lovændringer mellem disse to led i proceduren, er det således tilstrækkeligt, at den ordning, der er indført ved den lovgivning, der er påtalt under den administrative procedure, som helhed er blevet opretholdt i kraft af de nye lovbestemmelser, som medlemsstaten har udstedt efter den begrundede udtalelse, og som anfægtes under sagen (dom af 17.11.1992, sag C-105/91, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 5871, præmis 13).
- 18 I den foreliggende sag skal det fastslås, at den væsentlige forpligtelse i henhold til artikel 3, stk. 1, litra c), i dekret nr. 107/1993, nemlig forpligtelsen til at fremlægge en attest, som godtgør, at de fremlagte kvalifikationsbeviser er omfattet af bestem-

melserne i dekretet, også blev indsat i artikel 3, stk. 1, litra c), i dekret nr. 107/1993, som ændret. Heraf følger, at det inden for rammerne af nærværende søgsmål er den oprindelige affattelse af dekret nr. 107/1993, der er genstand for prøvelse, og endvidere, at klagepunktet kan antages til realitetsbehandling.

- 19 Med hensyn til realiteten skal det bemærkes, at de pågældende ansøgere i henhold til artikel 3, stk. 1, litra c), i dekret nr. 107/1993 var forpligtet til at fremlægge en supplerende dokumentation, som ikke fremgår af direktiv 85/834. Den afskrækkende virkning, som denne forpligtelse får for ansøgerne, er i modstrid med formålet om at lette den faktiske udøvelse af retten til etablering, som det med direktiv 85/384 og artikel 43 EF tilsigtes at opnå og sikre.
- 20 Det sædvanlige tidsforbrug til ajourføring af bilagene til dekret nr. 107/1993, som den græske regering har henvist til, kan ikke begrunde de hindringer, som lægges i vejen for adgangen til at udøve erhvervet som arkitekt i Grækenland. Ifølge Domstolens praksis kan interne vanskeligheder i forbindelse med udarbejdelsen af love og administrative forskrifter ikke fritage medlemsstaterne for deres fællesskabsretlige forpligtelser (jf. bl.a. dom af 7.12.2000, sag C-374/98, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 10799, præmis 13).
- 21 Med hensyn til det anbringende, som den græske regering har støttet på 15. betragtning til direktiv 85/384, skal det fastslås, at denne betragtning ikke i sig selv kan udgøre retsgrundlaget for et krav om fremlæggelse af en attest udstedt af de kompetente myndigheder i hjemlandet eller det seneste opholdsland.
- 22 Hvad angår den græske regerings udstedelse af forskrifter til afskaffelse af forpligtelsen for de pågældende ansøgere til at fremlægge en attest fra de kompetente myndigheder i hjemlandet eller det seneste opholdsland, skal det



bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger traktatbrud, skal vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, og at ændringer af forholdene i tiden derefter ikke kan tages i betragtning af Domstolen (jf. bl.a. dom af 25.5.2000, sag C-384/97, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 3823, præmis 35).

- 23 I den foreliggende sag blev den begrundede udtalelse med opfordring til at træffe de nødvendige foranstaltninger inden for en frist på to måneder fremsendt til Den Helleniske Republik den 24. februar 2000. Men det var først i februar 2004, at Den Helleniske Republik offentliggjorde et præsidentdekret, der afskaffede forpligtelsen til at fremlægge den omhandlede attest.
- 24 Kommissionens første klagepunkt kan følgelig tiltrædes.

### *Det andet klagepunkt vedrørende teknikerforeningens praksis*

#### Parternes argumenter

- 25 Med det andet klagepunkt har Kommissionen gjort gældende, at teknikerforeningens administrative praksis viser, at direktiv 85/384 ikke bliver anvendt korrekt, idet foreningen ikke behandler ansøgningerne om registrering inden for de frister, der er fastsat i direktiv 85/384, og end ikke oplyser ansøgerne om begrundelsen for afslaget på registrering. Kommissionen udbad sig ved skrivelse af 5. november 2001 oplysninger om, hvad der videre var foretaget med hensyn til nogle ansøgninger om registrering ved teknikerforeningen, som nogle arkitekter havde indgivet syv til ti måneder tidligere uden at have modtaget noget svar. Den 1. april 2002 havde disse ansøgere endnu ikke modtaget noget svar.

- 26 Den græske regering har ikke bestridt, at der kan være tale om administrative problemer i teknikerforeningen, som kan have konsekvenser for, hvor lang tid det tager at behandle ansøgninger fra personer, der ønsker at praktisere som arkitekter, men har gjort gældende, at teknikerforeningen på grund af hyppigheden af jordskælv i Grækenland må foretage en grundig gennemgang af ansøgningerne for at kontrollere ansøgernes kvalifikationer med hensyn til forebyggelse af risici i forbindelse med jordskælv.
- 27 Domstolen har opfordret den græske regering til skriftligt at fremlægge de præcise data vedrørende de ansøgninger om registrering, der er blevet indgivet til teknikerforeningen, og for hver ansøgning angive datoen for ansøgningen, datoen for registreringen og i givet fald datoen for teknikerforeningens anmodning til ansøgeren om at supplere ansøgningen.
- 28 I sit svar af 21. januar 2004 oplyste den græske regering, at der indtil denne dato var blevet indgivet 41 ansøgninger om registrering. En gennemgang af disse viste følgende:
- 9 arkitekter var blevet registreret.
  
  - 2 arkitekter havde trukket ansøgningen tilbage.
  
  - 14 arkitekter, som havde indgivet en ansøgning mellem 1988 og 2002 og suppleret og dermed fuldstændiggjort ansøgningen, var blevet registreret ved afgørelse af 8. januar 2004.

- 12 ansøgninger indgivet mellem 1992 og 2002 var fortsat ufuldstændige.
  
- 4 ansøgninger uden dokumentation var blevet indgivet i 2003.

### Domstolens bemærkninger

- 29 På baggrund af de oplysninger, den græske regering har fremlagt i sit svar af 21. januar 2004, fastslår Domstolen, at proceduren for registrering af 8 af de 14 ovennævnte arkitekter, som blev afsluttet den 8. januar 2004, ved udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, havde været længere end tre måneder, eftersom de tilsvarende ansøgninger var blevet indgivet i 1989, 1995, 1996, 1997 og 1998.
- 30 Hvad angår de 12 øvrige ovennævnte ansøgninger blev den officielle skrivelse med opfordring til de pågældende ansøgere om at supplere ansøgningen først fremsendt den 30. december 2002, selv om seks af disse ansøgere havde indgivet deres ansøgninger i 1992, 1995, 1997, 1998, 1999 og 2000. Det kan dermed konkluderes, at på det relevante tidspunkt for konstatering af, om der foreligger et traktatbrud, nemlig to måneder efter meddelelsen af den begrundede udtalelse af 24. februar 2000, havde disse seks personer, som havde indgivet deres ansøgninger, for norges vedkommende flere år tidligere, ikke modtaget nogen officiel skrivelse fra teknikerforeningen med opfordring til dem om at supplere ansøgningen og med angivelse af, hvilke dokumenter, der manglede.
- 31 I denne forbindelse skal det bemærkes, at proceduren for godkendelse af adgangen til virksomhed inden for arkitekturområdet i henhold til artikel 20 i direktiv 85/384 skal afsluttes så hurtigt som muligt og senest tre måneder efter fremlæggelsen af samtlige akter vedrørende den pågældende. Der gøres kun undtagelse fra dette krav i tilfælde af, at der anlægges et søgsmål, eller i de i artikel 17, stk. 4, og 18, stk. 2, i

direktiv 85/384 omhandlede tilfælde, hvor det er nødvendigt at foretage en ny undersøgelse, idet værtsmedlemsstaten har kendskab til alvorlige og konkrete forhold, der har foreligget, inden den pågældende etablerede sig i denne stat, eller til ukorrekte oplysninger i den i direktivets artikel 17, stk. 3, omhandlede erklæring. I så fald kan den medlemsstat, der er hjemland eller seneste opholdsland, underrettes herom, og denne medlemsstat kan undersøge rigtigheden af forholdene. Den medlemsstat, der bliver hørt, skal afgive sit svar inden for en frist af tre måneder.

- 32 Den græske regering har ikke påberåbt sig nogen af disse undtagelser.
- 33 Hvad angår nødvendigheden af at kontrollere ansøgernes kvalifikationer med hensyn til forebyggelse af risici i forbindelse med jordskælv, som den græske regering har fremført som begrundelse for forsinkelserne med behandlingen af ansøgningerne, kan dette hensyn hverken begrunde et så stort tidsforbrug til registrering af arkitekter eller forsinkelsen med fremsendelsen af anmodninger til de pågældende om at fremlægge de manglende dokumenter.
- 34 En hurtig og effektiv afvikling af registreringsproceduren er et af formålene med direktiv 85/384. At de pågældende ansøgere skal registreres så hurtigt som muligt, har betydning for hele proceduren for behandling af ansøgningerne og indebærer også, at de pågældende så hurtigt som muligt skal opfordres til at fuldstændiggøre ansøgningen ved at fremlægge de manglende dokumenter. Denne forpligtelse er tillige en af de forpligtelser, der følger af artikel 43 EF, som har til formål at fjerne restriktioner for etableringsfriheden.
- 35 Den græske regering har ikke fremført noget argument, der kan begrunde de kompetente myndigheders forsinkelse med behandlingen af ansøgningerne, og har på ingen måde ført bevis for, at forsinkelserne kan tilskrives forsømmelighed fra de pågældende ansøgers side.

36 Kommissionens andet klagepunkt kan følgelig tiltrædes.

### Sagens omkostninger

37 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Helleniske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Den Helleniske Republik i det væsentlige har tabt sagen, bør det pålægges Den Helleniske Republik at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer DOMSTOLEN (Første Afdeling):

- 1) Den Helleniske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til 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, idet den har udstedt og opretholdt artikel 3, stk. 1, litra c), i præsidentdekret nr. 107/1993 af 22. marts 1993, og idet den tillader, at Techniko Epimelitirio Elladas (den græske teknikerforening), hvor arkitekter skal være registreret for at kunne udøve erhvervet som arkitekt i Grækenland, behandler ansøgninger fra og foretager registrering af fællesskabsstatsborgere, som er indehavere af udenlandske eksamensbeviser, der skal anerkendes i henhold til direktivet, med betydelige forsinkelser.
- 2) Den Helleniske Republik betaler sagens omkostninger.

Underskrifter