

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 18 november 2010*

I mål C-458/08,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 226 EG, som väckts den 21 oktober 2008,

Europeiska kommissionen, företrädd av E. Traversa och P. Guerra e Andrade, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

med stöd av

Republiken Polen, företrädd av M. Dowgielewicz, i egenskap av ombud,

intervenient,

* Rättegångsspråk: portugisiska.

mot

Republiken Portugal, företrädd av L. Inez Fernandes och F. Nunes dos Santos, båda i egenskap av ombud,

svarande,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. Tizzano samt domarna M. Ilešič (referent), E. Levits, M. Safjan och M. Berger,

generaladvokat: J. Mazák,
justitiesekreterare: förste handläggaren M. Ferreira,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 3 juni 2010,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

I - 11602

följande

Dom

- 1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska fastställa att Republiken Portugal har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 49 EG genom att göra gällande samma villkor för tillhandahållande av byggtjänster i Portugal som för etablering.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätten

- 2 Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer (EUT L 255, s. 22) innehåller bestämmelser enligt vilka en medlemsstat, som kräver bestämda yrkeskvalifikationer för tillträde till eller utövande av ett reglerat yrke inom sitt territorium, för tillträdet till och utövandet av detta yrke ska erkänna sådana yrkeskvalifikationer som förvärvats i en eller flera andra medlemsstater och som ger innehavaren av dessa kvalifikationer rätt att där utöva yrket.

3 Skälen 4, 6 och 27 i direktivet har följande lydelse:

”(4) För att underlätta friheten att tillhandahålla tjänster bör särskilda regler föreskrivas för att utvidga möjligheten att utöva yrkesverksamhet under hemlandets yrkestitel. ...

...

(6) Det är nödvändigt att garantera att tillhandahållande av tjänster säkras under noggrant iakttagande av skydd för folkhälsa och säkerhet samt konsumentskydd. Särskilda bestämmelser bör därför införas för reglerade yrken som har konsekvenser för folkhälsa eller säkerhet, och som tillfälligt eller temporärt tillhandahåller gränsöverskridande tjänster.

...

(27) Arkitektur, byggnaders kvalitet, det sätt på vilket dessa smälter in i omgivningen, respekt för naturliga landskap och stadsmiljön samt det kollektiva och individuella kulturarvet är angelägenheter av allmänt intresse. Därför bör det ömsesidiga erkännandet av kvalifikationer grundas på kvalitativa och kvantitativa kriterier, som garanterar att innehavarna av erkända bevis på formella kvalifikationer kan förstå och ge praktiska uttryck åt enskilda personers, samhällsgruppers och myndigheters behov i fråga om fysisk planering, utformning, projektering och uppförande av byggnader, bevarande och tillvaratagande av det arkitektoniska arvet och bevarande av jämvikt i naturen.”

- 4 Avdelning II i direktivet innehåller bestämmelser om principen om friheten att tillhandahålla tjänster. I artikel 5.1 i samma direktiv anges härvid följande:

”Utan att det påverkar särskilda bestämmelser i gemenskapslagstiftningen eller tillämpningen av artiklarna 6 och 7 i detta direktiv får inte medlemsstaterna av skäl som rör yrkeskvalifikationerna inskränka friheten att tillhandahålla tjänster i en annan medlemsstat

a) om tjänsteleverantören är lagligen etablerad i en medlemsstat för att där utöva samma yrke (nedan kallad 'etableringsmedlemsstaten') och

b) om tjänsteleverantören förflyttar sig och om han/hon har utövat yrket under minst två år i etableringsmedlemsstaten under de tio år som föregår tillhandahållandet av tjänsten, om yrket inte är reglerat i den medlemsstaten. Kravet på två års yrkespraktik skall inte tillämpas om yrket eller utbildningen för yrket är reglerad.”

- 5 I artikel 7 i direktiv 2005/36, vilken rör förhandsunderrättelse om tjänsteleverantören förflyttar sig, föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna får kräva att en tjänsteleverantör som för första gången förflyttar sig från en medlemsstat till en annan för att tillhandahålla tjänster på förhand skriftligen skall underrätta den behöriga myndigheten i den mottagande medlemsstaten, inklusive uppgifter om eventuellt försäkringsskydd eller annat personligt eller kollektivt skydd rörande yrkesansvar. En sådan underrättelse skall förnyas en gång om året om tjänsteleverantören har för avsikt att tillhandahålla temporära eller tillfälliga

tjänster i den medlemsstaten under det året. Tjänsteleverantören får lämna underrättelsen på valfritt sätt.

2. Vid det första tillhandahållandet av tjänster eller om de faktiska omständigheter som avses i handlingarna ändrats, får medlemsstaterna kräva att underrättelsen åtföljs av följande handlingar:

- a) Bevis på tjänsteleverantörens nationalitet.
- b) Intyg som visar att innehavaren är lagligt etablerad i en medlemsstat för att där bedriva verksamheten i fråga och att det när intyget utfärdas inte finns något förbud, ens tillfälligt, för innehavaren att utöva sitt yrke.
- c) Bevis på yrkeskvalifikationer.
- d) För de fall som avses i artikel 5.1 b bevis i någon form på att tjänsteleverantören har bedrivit verksamheten i fråga under minst två av de föregående tio åren.
- e) För yrkesutövare i säkerhetsbranschen: intyg om att vederbörande inte har dömts för något brott, om medlemsstaterna kräver ett sådant intyg av sina egna medborgare.

3. Tjänsten skall tillhandahållas under den yrkestitel som används i etableringsmedlemsstaten, om det i denna medlemsstat finns en sådan reglerad titel för yrkesverksamheten i fråga. ...

4. Vid första tillhandahållandet av tjänster, när det gäller de reglerade yrken som har konsekvenser för folkhälsa eller säkerhet och som inte automatiskt erkänns enligt avdelning III kapitel III, kan den behöriga myndigheten i den mottagande medlemsstaten kontrollera tjänsteleverantörens yrkeskvalifikationer innan tjänsterna tillhandahålls för första gången. En sådan förhandskontroll skall vara möjlig endast om ändamålet med kontrollen är att undvika allvarlig skada för tjänstemottagarens hälsa eller säkerhet på grund av tjänsteleverantörens bristande yrkeskvalifikationer och om detta inte går utöver vad som är nödvändigt för det ändamålet.

...

Om väsentlig skillnad föreligger mellan tjänsteleverantörens yrkeskvalifikationer och den utbildning som krävs i den mottagande medlemsstaten skall, i den mån denna skillnad är skadlig för folkhälsa eller säkerhet, den mottagande medlemsstaten erbjuda tjänsteleverantören möjlighet att bevisa att han eller hon har förvärvat den kunskap eller kompetens som fattas, exempelvis genom lämplighetsprov. Under alla omständigheter skall tjänsten kunna tillhandahållas inom en månad efter det att beslutet fattats i enlighet med föregående stycke. ...

...

I de fall då kvalifikationer har kontrollerats enligt denna punkt skall tjänsten tillhandahållas under den mottagande medlemsstatens yrkestitel.”

- 6 Enligt artikel 8 i direktivet, i vilken administrativt samarbete behandlas, får de behöriga myndigheterna i den mottagande medlemsstaten av de behöriga myndigheterna i etableringsmedlemsstaten för varje tillhandahållande av tjänster begära upplysningar om huruvida tjänsteleverantören är lagligen etablerad i denna medlemsstat, följer god sed och inte har ådragit sig yrkesmässiga disciplinära eller straffrättsliga påföljder. Enligt samma artikel ska de behöriga myndigheterna se till att det sker utbyte av alla uppgifter som är nödvändiga för att en tjänstemottagares klagomål mot en tjänsteleverantör ska kunna utredas på ett korrekt sätt.

- 7 I artikel 9 i nämnda direktiv, vilken har rubriken ”Uppgifter som skall lämnas till tjänstemottagarna”, föreskrivs följande:

”I de fall då tjänsterna tillhandahålls under etableringsmedlemsstatens yrkestitel eller enligt tjänsteleverantörens bevis på formella kvalifikationer, får de behöriga myndigheterna i den mottagande medlemsstaten kräva att tjänsteleverantören, utöver andra informationskrav som fastställs i gemenskapsrätten, meddelar tjänstemottagaren vissa eller samtliga av följande uppgifter:

- a) Om tjänsteleverantören är upptagen i ett handelsregister eller annat liknande offentligt register: vilket register det gäller samt registreringsnummer eller motsvarande identifikationsuppgifter som finns i detta register.

- b) Om verksamheten omfattas av ett tillståndssystem i etableringsmedlemsstaten: namn och adress till den behöriga tillsynsmyndigheten.

- c) Yrkessammanslutning eller liknande organisation där tjänsteleverantören är medlem.

 - d) Yrkestiteln eller om sådan titel inte finns, tjänsteleverantörens bevis på formella kvalifikationer och den medlemsstat där tjänsteleverantören tilldelades denna titel.

 - e) Om tjänsteleverantören bedriver momspliktig verksamhet: det momsregistreringsnummer ...

 - f) Uppgifter om eventuellt försäkringsskydd eller annat personligt eller kollektivt skydd rörande yrkesansvar.”
- 8 Avdelning III i direktiv 2005/36, i vilken etableringsfriheten behandlas, innehåller bestämmelser om erkännande av bevis på formella kvalifikationer och på yrkeserfarenhet. De industri-, handels- och hantverksverksamheter som anges i bilaga IV till direktivet omfattas av ett automatiskt erkännande av kvalifikationer som intygas genom yrkeserfarenhet på de villkor som avses i kapitel II i avdelning III i nämnda direktiv. I artikel 16 i direktivet föreskrivs särskilt att om en medlemsstat för tillträde till eller utövande av en sådan verksamhet kräver kunskap och förmåga av allmän, affärsmässig eller yrkesmässig art, ska den, som tillräckligt bevis på att sådan kunskap och förmåga förvärvats, godta utövande av denna verksamhet i en annan medlemsstat. I detta hänseende ska de verksamheter som anges i förteckning I i bilaga IV till direktiv 2005/36 – till vilka hör de verksamheter inom byggbranschen som omfattas av huvudgrupp 40, däribland rivning, uppförande av byggnader, bostäder eller andra hus, väg-, bro- och järnvägsbyggande – ha utövats i enlighet med artikel 17 i

direktivet. I kapitel III i nämnda avdelning finns bestämmelser om automatiskt erkännande av bevis på formella kvalifikationer för vissa yrken, såsom läkare, farmaceuter och arkitekter, på grundval av en samordning av minimikraven för utbildning.

- 9 Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (EUT L 376, s. 36), för vilket fristen för införlivande löpte ut den 28 december 2009, innehåller allmänna bestämmelser som ska underlätta utövandet av etableringsfriheten för tjänsteleverantörer och den fria rörligheten för tjänster.
- 10 I artikel 16 i detta direktiv, vilken har rubriken ”Frihet att tillhandahålla tjänster”, föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna skall respektera tjänsteleverantörernas rätt att tillhandahålla tjänster i en annan medlemsstat än den där de är etablerade.

Den medlemsstat där tjänsten tillhandahålls skall garantera rätten att fritt få tillträde till och utöva tjänsteverksamhet inom dess territorium.

Medlemsstaterna får inte för att tillåta tillträde till eller utövande av en tjänsteverksamhet på sitt territorium ställa krav som inte respekterar följande principer:

- a) Icke-diskriminering: kravet får varken vara direkt eller indirekt diskriminerande på grundval av nationalitet eller, för juridiska personer, etableringsmedlemsstat.

- b) Nödvändighet: kravet skall motiveras med skäl som avser allmän ordning, allmän säkerhet, folkhälsa eller miljöskydd.

- c) Proportionalitet: kravet skall vara lämpligt för att uppnå det mål som eftersträvas och får inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet.

2. Medlemsstaterna får inte begränsa friheten att tillhandahålla tjänster när det gäller en tjänsteleverantör som är etablerad i en annan medlemsstat genom att ställa något av följande krav:

- a) Skyldighet för tjänsteleverantören att vara etablerad inom landets territorium.

- b) Skyldighet för tjänsteleverantören att erhålla ett tillstånd från de behöriga myndigheterna, inklusive inskrivning i ett register eller registrering av en yrkesorganisation eller yrkessammanslutning på landets territorium, utom i de fall som föreskrivs i detta direktiv eller i andra gemenskapsrättsakter.

...

3. Den medlemsstat till vilken tjänsteleverantören förflyttar sig skall inte förhindras att ställa krav på hur en tjänsteverksamhet bedrivs, om detta är motiverat av skäl som avser allmän ordning, allmän säkerhet, folkhälsa eller miljöskydd och som överensstämmer med punkt 1. ...

...”

- 11 Enligt artikel 17.6 i nämnda direktiv ska artikel 16 inte tillämpas på områden som omfattas av avdelning II i direktiv 2005/36 eller på sådana krav i den medlemsstat där tjänsten tillhandahålls vilka innebär att en verksamhet förbehålls en viss yrkeskategori.

Nationell rätt

- 12 Enligt artikel 4.1 i förordning nr 12/2004 av den 9 januari 2004 (*Diário da República* I, serie A, nr 7, av den 9 januari 2004), förutsätter utövande av byggverksamhet att ett certifikat har utfärdats av institutet för offentliga och privata bygg- och anläggningsarbeten samt fast egendom, som hör till den statliga administrationen. Nämnda organ har, enligt förordning nr 144/2007 av den 27 april 2007 (*Diário da República* I, serie A, nr 82, av den 27 april 2007), ersatts av institutet för byggande och fast egendom.
- 13 Enligt artikel 6 i förordning nr 12/2004 ska, för vissa mindre arbeten vars värde inte överstiger en bestämd gräns, detta certifikat ersättas med ett registreringsbevis.
- 14 Certifikatet och registreringsbeviset utgör tillstånd som är konstitutiva i den meningen att det inte är möjligt att bedriva byggverksamhet innan ett sådant tillstånd har utfärdats. Certifikatet och registreringsbeviset ger innehavaren rätt att utföra de arbeten som motsvaras av det berörda företagens behörighet.

- 15 Enligt artiklarna 4.3 och 6.3 i förordning nr 12/2004 kan varje enskild entreprenör och varje bolag som omfattas av det portugisiska personalstatutet, eller vars säte är beläget i en av staterna i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, ansöka om ett certifikat eller registreringsbevis.
- 16 Det följer dock av artikel 4.3, jämförd med artikel 3 a i denna förordning, att inte något företag i Portugal får utföra arbeten som avser konstruktion, återuppbyggnad, utbyggnad, ombyggnad, reparation, bevarande, renovering, städning, restaurering, rivning eller, över huvud taget, arbete som har samband med byggande, om företaget dessförinnan inte har varit föremål för en klassificering av den portugisiska administrationen.
- 17 Klassificeringen av företaget, det vill säga den portugisiska administrationens kontroll av företagets behörighet för att inordna det i en underkategori, en kategori och en klass, görs enligt det förfarande som anges i kapitel III i förordning nr 12/2004 samt i beslut nr 18/2004, av den 10 januari 2004, från ministern för offentliga bygg- och anläggningsarbeten, transporter och bostäder (*Diário da República* I, serie B, nr 8, av den 10 januari 2004).
- 18 Enligt artikel 3 c, d och g i förordning nr 12/2004 avses med underkategori ett arbete eller särskilda arbeten inom en kategori, och en klass motsvarar den nivå på vilken värdet fastställs avseende de arbeten som företagen får utföra i varje typ av verksamhet.
- 19 Enligt artikel 22 i förordningen får administrationen, efter det att en ansökan om certifikat eller registreringsbevis har ingetts, inom 30 dagar anmoda sökanden att lämna uppgifter eller lägga fram bevisning, varefter sökanden i fråga ska tillhandahålla uppgifterna eller bevisningen inom 22 dagar. När administrationen anser att

ärendet är färdigt för avgörande, ska den delge sökanden förslaget till beslut inom 66 dagar. Administrationen ska anta det slutliga beslutet inom 10 dagar.

- 20 Det framgår av artiklarna 7 och 11 i förordning nr 12/2004 att företagen, för att kunna klassificeras och få certifikatet, inför administrationen ska visa att de uppfyller villkoren om handelskapacitet, kapacitet avseende byggnadsutformning samt ekonomisk och finansiell ställning. Enligt artikel 1 i beslut nr 14/2004, av den 10 januari 2004, från ministern för offentliga bygg- och anläggningsarbeten, transporter och bostäder (*Diário da República* I, serie B, nr 8, av den 10 januari 2004) ska företagen, för att få registreringsbeviset, visa att de har erforderlig handelskapacitet och att de är lämpliga för att utföra de planerade arbetena.
- 21 Handelskapaciteten gäller, enligt artikel 8 i förordning nr 12/2004 och artikel 1.2 i beslut nr 18/2004, för såväl företaget som entreprenören eller företagets ställföreträdare. Handelskapaciteten kan bland annat bevisas genom utdrag ur kriminalregistret.
- 22 Kapaciteten avseende byggnadsutformning ska, enligt artikel 9 i förordning nr 12/2004 och artikel 1 i beslut nr 16/2004, av den 10 januari 2004, från ministern för offentliga bygg- och anläggningsarbeten, transporter och bostäder (*Diário da República* I, serie B, nr 8, av den 10 januari 2004), bedömas i förhållande till företagets organisationsstruktur, det vill säga organisationsplanen och erfarenheten av arbetenas utförande, i förhållande till uppskattningen av de mänskliga resurserna, det vill säga antalet tekniker, fackmän, arbetsledare och arbetare samt de nivåer som dessa besitter i fråga om kunskaper, specialisering och yrkeserfarenhet, i förhållande till uppskattningen av företagets tekniska medel, det vill säga materiel, och i förhållande till dess faktiska erfarenhet av verksamheten, det vill säga utförda arbeten och pågående arbeten.

- 23 Företagets ekonomiska och finansiella ställning ska, enligt artikel 10 i förordning nr 12/2004, bedömas i förhållande till företagets eget kapital, sammanlagda omsättning och omsättning avseende arbeten, och i förhållande till den finansiella jämvikt som framgår av indikatorerna på allmän likviditet och självständig ekonomisk ställning.
- 24 Enligt artikel 5 i förordning nr 12/2004 ska certifikatets giltighetstid uppgå till högst ett år, och enligt artikel 6.4 i förordningen ska registreringsbevisets giltighetstid vara fem år.
- 25 Det framgår av artiklarna 18.1 och 19.1 i förordning nr 12/2004 att de företag som är innehavare av ett certifikat ska uppfylla "minimivillkor om beständighet" för att få certifikatet förnyat. De ska nämligen behålla den tekniska personalen i sysselsättning, ha personalkostnader som hela tiden motsvarar minst 7 procent av den föregående klassens gränsvärde, upprätthålla värdet på eget kapital så att det motsvarar minst 10 procent av den största klassens gränsvärde, ha en omsättning avseende arbeten som hela tiden motsvarar minst 50 procent av den föregående klassens gränsvärde samt upprätthålla vissa värden för allmän likviditet och självständig ekonomisk ställning.
- 26 Det framgår av artikel 19.8, 19.9 och 19.11 att behörigheten för ett företag upphävs om det inte uppfyller dessa villkor. I ett sådant fall får en ny ansökan om klassificering inte ges in före den 1 augusti året därefter. Om behörigheten helt eller delvis upphävs får det berörda företaget inte avsluta de pågående arbetena, vilket innebär att samtliga kontrakt avseende sådana arbeten hävs med omedelbar verkan på grund av en omöjlig situation som företaget gett upphov till.

- 27 Enligt artiklarna 37, 38 och 48 i förordning nr 12/2004 döms den som åsidosätter de bestämmelser som gäller enligt förordningen till böter. Byggverksamhet som utövas utan certifikat eller registreringsbevis anses utgöra en mycket allvarlig överträdelse som är belagd med böter vilka kan uppgå till 44800 euro. Dessutom åläggs ytterligare sanktioner beroende på hur allvarlig överträdelsen är, däribland förbud mot att utöva verksamheten, återkallande av registreringsbeviset eller certifikatet samt förlust av rätten att delta i förhandlingar eller i anbudsinfordran för tilldelning av kontrakt på offentliga bygg- och anläggningsarbeten och tjänster. Underlåtenhet att rätta sig efter en sådan ytterligare sanktion leder till straffrättsligt ansvar.

Det administrativa förfarandet och förfarandet vid domstolen

- 28 Kommissionen informerade Republiken Portugal, genom en formell underrättelse av den 18 oktober 2006, om att den ansåg att de bestämmelser som denna medlemsstat hade infört om tillträde till och utövande av byggverksamhet i Portugal var oförenliga med artikel 49 EG. Genom dessa bestämmelser gjordes nämligen samma krav gällande för tillhandahållande av tjänster av tillfällig art som för etablering av dem som tillhandahåller byggtjänster. Kommissionen påtalade härvid särskilt att den omständigheten – att det i prövningen av lämpligheten att utöva yrket, som är avgörande för att få certifikatet eller registreringsbeviset, inte görs någon åtskillnad mellan tjänsteleverantörer vars kompetens och kvalitéer i yrkesmässigt, tekniskt och ekonomiskt hänseende har varit föremål för kontroll i etableringsmedlemsstaten och tjänsteleverantörer som inte har varit föremål för sådan kontroll – utgör hinder för friheten att tillhandahålla tjänster för de tjänsteleverantörer som är etablerade i andra medlemsstater, i vilka de redan uppfyller etableringsvillkoren och i vilka de tillhandahåller identiska eller liknande tjänster.

- 29 Republiken Portugal svarade i skrivelse av den 24 januari 2007 att byggverksamhet är en verksamhet som i Portugal uttryckligen förbehålls företag och personer som uppfyller vissa villkor. Byggverksamhet varken kan eller bör utövas fritt, eftersom det skulle äventyra det arkitektoniska arvet och användarnas säkerhet. Syftet med de villkor för tillträde till denna verksamhet som föreskrivs i portugisisk rätt är således att skydda allmänintresset, särskilt i fråga om konsumentskyddet, säkerheten, bekämpningen av bedrägeri och miljöskyddet. De inskränkningar av friheten att tillhandahålla tjänster som följer av nämnda villkor grundas följaktligen på tvingande skäl av allmänintresse.
- 30 Eftersom kommissionen inte delade denna bedömning riktade den, genom skrivelse av den 29 juni 2007, ett motiverat yttrande till Republiken Portugal och uppmanade denna stat att inom två månader vidta de nödvändiga åtgärderna för att rätta sig efter det motiverade yttrandet.
- 31 Republiken Portugal besvarade, i skrivelser av den 17 augusti och den 10 oktober 2007, nämnda yttrande genom att närmare förklara varför den ansåg att de aktuella bestämmelserna i den nationella lagstiftningen var förenliga med artikel 49 EG.
- 32 Eftersom kommissionen inte var nöjd med detta svar, väckte den förevarande talan.
- 33 Genom beslut av den 23 april 2009 tillät domstolens ordförande Republiken Polen att intervensera till stöd för kommissionens yrkanden.

Talan

Upptagande till sakprövning

Parternas argument

- ³⁴ Republiken Portugal har framställt tre invändningar om rättegångshinder.
- ³⁵ För det första har Republiken Portugal gjort gällande att nästan alla grunder som har åberopats i ansökan är nya och inte har anförts i vare sig det motiverade yttrandet eller senare i fördragsbrottsförfarandet. Grunderna kan inte heller härledas logiskt efter en analys av yttrandet. De kan dessutom inte på ett otvetydigt och ändamålsenligt sätt anses avse delar av Republiken Portugals svar på nämnda yttrande.
- ³⁶ För det andra har kommissionen genom sina grunder inte klart angett vilka konkreta villkor och bestämmelser i förordning nr 12/2004 som påverkar friheten att tillhandahålla tjänster, och den har inte förklarat varför nämnda frihet påverkas. Kommissionen har inte heller angett vilka bestämmelser som måste ändras och på vilket sätt. Ansökan innehåller således brister i motiveringen till de slutsatser som där dras. Kommissionen har inte heller fogat någon rättsakt till ansökan.

- 37 För det tredje har kommissionen inte lagt fram något bevis till stöd för sina slutsatser med avseende på såväl den restriktiva verkan som påstås följa av villkoren enligt förordning nr 12/2004 som avsaknaden av motivering för dessa villkor. Enligt fast rättspraxis ankommer det emellertid på kommissionen att styrka de faktiska omständigheter och förhållanden som den gör gällande i en fördragsbrotttalan.
- 38 Kommissionen har begärt att alla dessa påståenden ska underkännas.
- 39 Kommissionen har särskilt hävdat att den inte har ändrat grunden för sin talan, vilken motsvarar den som har anförts i den formella underrättelsen och i det motiverade yttrandet, det vill säga åsidosättande av artikel 49 EG till följd av att det genom det system som har införts genom förordning nr 12/2004 krävs att etableringsvillkoren iaktas för att byggtjänster ska få tillhandahållas.
- 40 Kommissionen har förklarat att den klandrar Republiken Portugal, inte för en viss del i detta system utan för det resultat som systemet leder till. Det är under dessa omständigheter inte nödvändigt att göra en separat bedömning av varje del som har diskuterats. Det rör sig således inte om att få klarhet i vilka konkreta bestämmelser i den nationella lagstiftningen som utgör ett åsidosättande av unionsrätten, utan om att få klarhet i huruvida Republiken Portugal säkerställer friheten att tillhandahålla byggtjänster på dess territorium. Kommissionen anser att de krav som utgör hinder för friheten att tillhandahålla tjänster fullständigt klart anges i ansökan. Nämnda hinder följer nämligen av samtliga behörighetsvillkor, det vill säga alla villkor om klassificering, omklassificering och verksamhetens beständighet, och följaktligen av det aktuella systemet sammantaget.

- 41 Kommissionen anser slutligen att det, mot bakgrund av fördragsbrottsförfarandets syfte, inte krävs att ansökan avser delar av den berörda medlemsstatens svar på det motiverade yttrandet. Eftersom förordning nr 12/2004 lätt finns att tillgå, är det, enligt principen *jura novit curia*, inte heller nödvändigt att den ges in till domstolen. Kommissionen har under alla omständigheter i ansökan hänvisat till de nationella bestämmelser som den anser är oförenliga med artikel 49 EG.

Domstolens bedömning

- 42 Vad beträffas den första invändningen om rättegångshinder erinrar domstolen om att enligt fast rättspraxis är syftet med det administrativa förfarandet att ge den berörda medlemsstaten möjlighet att dels fullgöra sina skyldigheter enligt unionsrätten, dels på ett ändamålsenligt sätt bemöta de anmärkningar som framställts av kommissionen. Ett korrekt genomförande av det administrativa förfarandet utgör en grundläggande garanti som åsyftas genom EG-fördraget, inte bara som ett skydd för medlemsstatens rättigheter, utan också för att säkerställa att ett eventuellt domstolsförfarande får ett klart avgränsat tvisteföremål (se dom av den 11 september 2008 i mål C-274/07, kommissionen mot Litauen, REG 2008, s. I-7117, punkterna 20 och 21 och där angiven rättspraxis).
- 43 Av detta följer att föremålet för en talan som har väckts med stöd av artikel 226 EG avgränsas genom det administrativa förfarande som avses i denna bestämmelse. Talan måste följaktligen avse samma skäl och grunder som det motiverade yttrandet (se dom av den 20 juni 2002 i mål C-287/00, kommissionen mot Tyskland, REG 2002, s. I-5811, punkt 18, av den 9 februari 2006 i mål C-305/03, kommissionen mot Förenade kungariket, REG 2006, s. I-1213, punkt 22, och domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Litauen, punkt 22).

- 44 Detta krav är emellertid inte så långtgående att det i samtliga fall måste råda fullständig överensstämmelse mellan anmärkningarna i det motiverade yttrandet och yrkandena i ansökan, under förutsättning att föremålet för talan, såsom det angetts i det motiverade yttrandet, inte har utvidgats eller ändrats (se dom av den 14 juli 2005 i mål C-443/03, kommissionen mot Tyskland, REG 2005, s. I-6985, punkt 28, av den 7 september 2006 i mål C-484/04, kommissionen mot Förenade kungariket, REG 2006, s. I-7471, punkt 25, och av den 8 juli 2010 i mål C-171/08, REU 2010, s. I-6817, punkt 26).
- 45 I förevarande fall har kommissionen varken utvidgat eller ändrat föremålet för talan, såsom det angetts i det motiverade yttrandet.
- 46 Såsom Republiken Portugal för övrigt själv har bekräftat, i punkt 46 i sitt svaromål, hade kommissionen såväl i det motiverade yttrandet som i slutsatserna i ansökan klart angett att den klandrade Republiken Portugal för att ha underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 49 EG, genom att, särskilt med tillämpning av det system som införts med stöd av förordning nr 12/2004, göra gällande samma villkor för tillhandahållande av byggtjänster i Portugal som för etablering.
- 47 Den omständigheten att kommissionen, i sin ansökan, i detalj redogjorde för de argument som slutsatsen om det påstådda fördragsbrottet grundades på – argument som i mer allmänna ordalag hade framställts redan i den formella underrättelsen och i det motiverade yttrandet – genom att endast närmare förklara varför den anser att nämnda system är oförenligt med friheten att tillhandahålla tjänster, har således inte ändrat föremålet för fördragsbrottstalan och har följaktligen inte haft någon inverkan på målets omfattning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 november 2003 i mål C-185/00, kommissionen mot Finland, REG 2003, s. I-14189, punkterna 84–87, och domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Portugal, punkt 29).

- 48 Under dessa omständigheter, och eftersom det, till skillnad från vad Republiken Portugal verkar antyda, inte alls krävs att kommissionens argumentering i samband med talan särskilt avser delar av de svar som medlemsstaten har gett i det administrativa förfarandet, vilka kommissionen i stor utsträckning dessutom har återgett i sin ansökan, ska den första invändningen om rättegångshinder ogillas.
- 49 Såvitt avser den andra invändningen om rättegångshinder, ska det erinras om att det i artikel 38.1 c i domstolens rättegångsregler föreskrivs att en ansökan genom vilken talan väcks bland annat ska innehålla uppgifter om föremålet för talan samt en kortfattad framställning av grunderna för denna. Det ankommer följaktligen på kommissionen att i en ansökan som ges in enligt artikel 226 EG lämna en så tydlig och sammanhängande beskrivning av anmärkningarna att medlemsstaten kan förbereda sitt försvar och domstolen kan pröva om det påstådda fördragsbrottet föreligger (se, bland annat, dom av den 4 maj 2006 i mål C-98/04, kommissionen mot Förenade kungariket, REG 2006, s. I-4003, punkt 18, och av den 19 november 2009 i mål C-540/07, kommissionen mot Italien, REG 2009, s. I-10983, punkt 17).
- 50 I förevarande mål framgår det tillräckligt klart och precist av motiveringen och av yrkandena i kommissionens talan att denna avser huruvida det system som har införts med stöd av förordning nr 12/2004 sammantaget är förenligt med principen om frihet att tillhandahålla tjänster. Det är dessutom uppenbart att Republiken Portugal faktiskt har förstått att kommissionen har klandrat denna stat för att inte iaktta nämnda princip genom att för varje utövande av byggverksamhet på dess territorium göra gällande villkoren enligt systemet, bland annat genom att tvinga byggföretag som redan är etablerade i en annan medlemsstat att först utverka ett tillstånd vid den portugisiska administrationen enligt samma krav som de som gäller för företag som vill etablera sig i Portugal. Under dessa omständigheter anser domstolen att Republiken Portugal har varit helt i stånd att göra gällande sina grunder för försvar på ett ändamålsenligt sätt.

- 51 I den mån Republiken Portugal har kritiserat kommissionen för att inte ha meddelat på vilket sätt denna institution anser att nämnda system borde ha ändrats, räcker det att framhålla att det enligt fast rättspraxis inte kan krävas att kommissionen, i det motiverade yttrandet eller i den ansökan som ges in till domstolen, ska ange vilka åtgärder som gör det möjligt att undanröja det påtalade fördragsbrottet (se dom av den 11 juli 1991 i mål C-247/89, kommissionen mot Portugal, REG 1991, s. I-3659, punkt 22, och av den 26 mars 2009 i mål C-559/07, kommissionen mot Grekland, punkt 23).
- 52 Även om det är riktigt att kommissionen inte har fogat den fullständiga texten från den nationella lagstiftning som är relevant till ansökan, är det likväl så att kommissionen, såväl i ansökan som i det till denna fogade motiverade yttrandet, har återgett och förklarat innehållet i de bestämmelser i denna lagstiftning som den har grundat sin talan på. Republiken Portugal har inte heller bestritt förekomsten av dessa bestämmelser, utan den har endast ifrågasatt kommissionens begreppsmässiga tolkning av bestämmelserna och gjort de preciseringar som den anser vara nödvändiga för att domstolen ska kunna göra en fullständig bedömning av bestämmelsernas innehåll. Det ska för övrigt understrykas att eftersom nämnda lagstiftning är offentliggjord i *Diário da República* och följaktligen allmänt tillgänglig, är domstolen i stånd att pröva huruvida kommissionens påståenden om de aktuella bestämmelsernas innehåll är riktiga.
- 53 Följaktligen ska även Republiken Portugals andra invändning om rättegångshinder ogillas.
- 54 När det gäller den tredje invändningen om rättegångshinder ska det erinras om att det i ett fördragsbrottsförfarande åligger kommissionen, som har bevisbördan för det påstådda fördragsbrottet, att förse domstolen med de uppgifter som denna behöver för att kunna kontrollera om fördragsbrott föreligger, och den kan därvid inte stödja sig på någon presumtion (se, bland annat, dom av den 6 november 2003 i mål C-434/01, kommissionen mot Förenade kungariket, REG 2003, s. I-13239, punkt 21, och av

den 14 juni 2007 i mål C-342/05, kommissionen mot Finland, REG 2007, s. I-4713, punkt 23).

- 55 Domstolen konstaterar härvid att kommissionen i förevarande fall inte alls har grundat sig på enbart presumtioner, utan att lägga fram den bevisning som domstolen behöver för att kunna bedöma det fördragsbrott som Republiken Portugal har klandrats för. Såsom redan har påpekats i punkt 52 i denna dom har kommissionen i sin ansökan återgett och förklarat innehållet i de nationella bestämmelser vars tillämpning den anser utgöra det påstådda fördragsbrottet. Kommissionen har även använt sig av en utförlig juridisk argumentering för att visa att det system som har införts med stöd av förordning nr 12/2004 medför en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster och att denna inskränkning inte grundas på de skäl av allmänintresse som har åberopats av Republiken Portugal. Kommissionen förklarade dessutom vid förhandlingen att den inledde förfarandet till följd av klagomål från byggföretag som är etablerade i andra medlemsstater och som nekats tillstånd att tillhandahålla byggtjänster i Portugal.
- 56 Frågan huruvida det kan anses att kommissionen därigenom faktiskt har påvisat det påstådda fördragsbrottet omfattas inte av upptagandet till sakprövning utan av talans prövning i sak.
- 57 Eftersom Republiken Portugals tredje invändning om rättegångshinder följaktligen också ska ogillas, ska kommissionens talan tas upp till sakprövning.

Prövning i sak

Parternas argument

- 58 Kommissionen har påpekat att det portugisiska systemet, särskilt förordning nr 12/2004, grundar sig på en regel enligt vilken varje byggföretag, för att kunna tillhandahålla byggtjänster i Portugal, först ska ha tillträde till byggverksamhet i Portugal, ett tillträde som det ska ha beviljats av den portugisiska administrationen. En sådan regel strider emellertid mot artikel 49 EG. Byggföretag som är etablerade i andra medlemsstater har redan tillträtt en sådan verksamhet och deras behörighet har redan kontrollerats i etableringsmedlemsstaten. Under dessa omständigheter kan Republiken Portugal inte tillskansa sig rätten att en andra gång tillåta ett företag som är etablerat i en annan medlemsstat att tillträda byggverksamheten genom att ersätta bestämmelserna i sistnämnda medlemsstat med sina egna bestämmelser.
- 59 Kommissionen har understrukt att den närmare bestämt klandrar Republiken Portugal för att inte ta hänsyn till de kontroller och garantier som tjänsteföretag redan omfattas av i etableringsmedlemsstaten. Kommissionen har i detta sammanhang hävdatt att Republiken Portugal inte kontrollerar vare sig huruvida skyddsnivån i etableringsmedlemsstaten motsvarar den i Portugal eller huruvida den verksamhet som tjänsteleverantören utövar i andra medlemsstater motsvarar den verksamhet som tjänsteleverantören avser att utöva i Portugal.
- 60 Kommissionen har påstått att de villkor för tillträde till byggverksamhet som gäller enligt det portugisiska systemet är etableringsvillkor. I synnerhet görs enligt nämnda system ingen åtskillnad mellan en etablering och ett tillfälligt tillhandahållande av tjänster. Enligt kommissionens bedömning medför skyldigheten för företag som redan

är etablerade i en annan medlemsstat att, för den portugisiska administrationen, visa att alla etableringsvillkor enligt portugisisk rätt är uppfyllda, för att kunna få tillträde till byggverksamhet, att företag som är etablerade i andra medlemsstater och som inte är etablerade i Portugal helt utesluts från att tillhandahålla byggtjänster. Kommissionen har i detta hänseende bland annat hänvisat till dom av den 25 juli 1991 i mål C-76/90, Säger (REG 1991, s. I-4221), punkt 13, av vilken det framgår att en medlemsstat inte kan göra tillhandahållandet av tjänster inom dess territorium avhängigt av att alla de villkor som krävs för etablering har uppfyllts, eftersom de bestämmelser i fördraget som just är avsedda att säkerställa friheten att tillhandahålla tjänster då skulle förlora sin ändamålsenliga verkan.

61 Kommissionen har dessutom hävdad att det i byggbranschen i Portugal finns en stor brist på rättssäkerhet. Den har förklarat att det berörda företaget, för att kunna få tillträde till byggverksamhet i Portugal, ska visa att dess ledning och administratörer redan har tillhandahållit arbeten som, till värde och omfattning, motsvarar de arbeten som företaget avser att utföra och att företaget redan har tillhandahållit arbeten motsvarande den typ av verksamhet som det önskar tillträde till. Dessa krav är motsägelsefulla. Det förhållandet att företaget redan har tillhandahållit arbeten motsvarande denna typ av verksamhet innebär nämligen att det redan har tillträtt byggverksamheten. Dessutom föreskrivs i portugisisk rätt inga kriterier för hur faktisk erfarenhet ska värderas. Det är under dessa omständigheter mycket svårt för tjänsteföretag som är etablerade i andra medlemsstater att tillhandahålla byggtjänster i Portugal.

62 Kommissionen anser att det också strider mot artikel 49 EG att företag som tillhandahåller byggtjänster är skyldiga, enligt artikel 19 i förordning nr 12/2004, inte bara att tillträda verksamheten utan även att uppfylla de villkor som krävs för att kunna fortsätta dess utövande. Kommissionen har i detta sammanhang understrukit att det berörda företaget ges tillstånd att utöva byggverksamheten under en mycket kort period och att det därför regelbundet måste förnya giltigheten för sitt tillstånd om det vill fortsätta att tillhandahålla byggtjänster. Detta innebär att företaget ständigt måste

uppfylla villkoren för tillträde till byggverksamheten. Det förhållandet att tjänster tillhandahålls tillfälligt innebär emellertid per definition just att det förekommer avbrott i verksamheten.

- 63 Kommissionen medger att Republiken Portugal ska kunna reglera byggverksamhet. Den har emellertid för det första anmärkt att systemet i fråga inte utgör en reglering av byggverksamhet, utan en reglering av tillträdet till denna verksamhet. Kommissionen anser för det andra att systemet kan ersättas av andra regleringsformer som är mindre restriktiva, såsom en bättre kontroll av utövandet av byggverksamhet. Kommissionen har i detta sammanhang hävdad att iakttagandet av de tekniska och rättsliga bestämmelser som gäller för uppförande av byggnader, bestämmelser som har åberopats av Republiken Portugal, skulle kunna säkerställas genom lagstiftning om stadsplanering och om privat byggande. Likaså skulle skydd för samt tillvaratagande av det arkitektoniska arvet kunna säkerställas genom lagstiftning om stadsplanering, och förbättring av den bebyggda miljön samt byggnaders kvalitet skulle kunna säkerställas genom miljölagstiftning. Republiken Portugal får i vart fall inte fastställa ett företags behörighet eller kvalifikationer genom att helt bortse från de kvalifikationer och den kapacitet som företaget har förvärvat i den medlemsstat där det är etablerat.
- 64 Kommissionen har slutligen hänvisat till direktiv 2005/36, i vilket det, i avdelning II, har införts särskilda bestämmelser om tillhandahållande av tjänster. I detta avseende får Republiken Portugal, för tillhandahållande av byggtjänster, som enda villkor kräva att det ska lämnas en årlig förhandsunderrättelse, om tjänsteleverantören förflyttar sig på statens territorium. Andra tillkommande skyldigheter, utöver den årliga förhandsunderrättelsen enligt direktivet, utgör följaktligen en restriktion i friheten att tillhandahålla tjänster som saknar grund. Kommissionen preciserade i sin replik att den inte hade förklarat att de åtgärder som Republiken Portugal skulle vidta endast behövde avse meddelande av föreskrifter om en årlig förhandsunderrättelse. Kommissionen hade endast uppmärksammat denna medlemsstat på bestämmelserna i direktiv 2005/36. Även om direktivet avser reglerade yrken och inte reglerade ekonomiska verksamheter, innefattar de villkor för tillträde till byggverksamhet som föreskrivs i den portugisiska lagstiftningen i fråga, däribland villkoret om kapacitet

avseende byggnadsutformning, krav som inte bara rör företaget utan även dess ledning, administratörer, tekniker, fackmän, arbetsledare och arbetare. Det enskilda företaget berörs dessutom av bestämmelserna i direktiv 2005/36 varje gång som den i ekonomiskt hänseende relevanta verksamheten kan tillskrivas en person såsom utgörande personens yrke.

⁶⁵ Republiken Portugal har förklarat att det genom förordning nr 12/2004 har införts ett rättsligt system för utövande av byggverksamhet vilket, genom att tillträdet till denna verksamhet görs beroende av att ett certifikat beviljas, motsvarar det rättsliga system som gäller för en reglerad ekonomisk verksamhet. Republiken Portugal har påstått att detta system i vart fall inte kan anses utgöra ett hinder för friheten att tillhandahålla tjänster. De aktuella bestämmelserna grundas nämligen på hänsyn till allmän ordning, särskilt kravet på byggnadernas hållbarhet och säkerhet, samt behovet att skydda dels miljön och stadens kulturarv, dels rättigheterna för konsumenterna och för dem som i allmänhet nyttjar fastigheter, vilka annars skulle ådra sig irreparabel skada.

⁶⁶ Republiken Portugal anser särskilt att villkoren enligt nämnda system motiveras av de särskilda förhållanden som gäller för byggverksamhet och som kännetecknas av en skadlig praxis som framträder i det sedvanliga handlandet hos företagen i denna bransch. Republiken Portugal har i detta hänseende bland annat hänvisat till det faktum att byggverksamheten och dess korrekta utförande är grundläggande för att säkerställa befolkningens säkerhet och livskvalitet, att det rör sig om en synnerligen komplex verksamhet, vilken är förenad med stora risker och kännetecknas av att lågkvalificerade arbetstagare används i stor utsträckning, och att verksamheten är märkt av endemiska fenomen som består i åsidosättande av rättsliga skyldigheter och bedrägliga beteenden. Den lätthet med vilken byggföretag kan bildas leder till en allmän

praxis enligt vilken företagen tar ut vinster enligt ingångna kontrakt varefter de försvinner, utan att betala vare sig arbetstagarnas löner eller fakturorna från leverantörerna, och undandrar sig skyldigheten att garantera de utförda arbetena.

67 Republiken Portugal anser att det är nödvändigt att reglera denna verksamhet, med hänsyn till nämnda kännetecken för byggverksamheten i Portugal och till att rent repressiva åtgärder inte räcker för att förhindra irreparabel skada och men. Eftersom fastigheter är tillgångar med lång varaktighet som har en betydande inverkan på planläggning och medborgarnas tillvaro, anser denna medlemsstat att byggverksamhet varken kan eller bör utövas fritt. Det skulle nämligen kunna äventyra det arkitektoniska arvet och, följaktligen, användarnas säkerhet. Det är därför nödvändigt att föreskriva minimikrav för tillträdet till nämnda verksamhet för att säkerställa att alla byggföretag har de kvalifikationer och den kapacitet som krävs. Republiken Portugal är enligt sin konstitution dessutom skyldig att säkerställa ett lämpligt skydd för de rättigheter och garantier som medborgarna och konsumenterna har enligt konstitutionen.

68 Republiken Portugal har gjort gällande att det måste säkerställas en minsta överensstämmelse mellan de skyldigheter som medlemsstaterna har enligt artikel 49 EG och de andra bestämmelserna i unionsrätten. Den har i detta sammanhang särskilt hänvisat till Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/17/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid upphandling på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (försörjningsdirektivet) (EUT L 134, s. 1) och till Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster (EUT L 134, s. 114), vilka i huvudsak omfattar samma system för tillträde till de berörda verksamheterna som det som föreskrivs i den aktuella lagstiftningen. När det gäller privata arbeten befinner sig slutkonsumenten dessutom i en svagare ställning jämfört med ett offentligt organ. Det aktuella systemet syftar just till att skydda konsumenter och privata organ som handlar i egenskap av byggherrar, vilka befinner sig

i en sårbar situation. Konsumentskyddet utgör en grundläggande politik för unionen som särskilt kommer till uttryck i artikel 153 EG.

- 69 Republiken Portugal anser att de intressen som förordning nr 12/2004 är avsedd att skydda delvis hör till allmän ordning och i övrigt utgör tvingande skäl av allmänintresse. De villkor som föreskrivs i nämnda förordning för erhållande av tillstånd att utöva byggverksamhet uppfyller alla de av domstolen angivna kraven för att de ska kunna anses vara motiverade. Det är i synnerhet så, att villkoren tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt, är nödvändiga och står i proportion till de mål som eftersträvas.
- 70 I detta sammanhang har Republiken Portugal förklarat att kravet på handelskapacitet särskilt avser att säkerställa att företaget handlar på ett redligt sätt och att det är förberett för att utöva byggverksamhet, med hänsyn till de åtskilliga lag- och avtalsbestämmelser samt etiska regler som gäller för ett sådant utövande, och att säkerställa att företaget hela tiden uppträder på ett tillåtet och, i kommersiellt hänseende, ärligt sätt. Kravet på kapacitet avseende byggnadsutformning avser att säkerställa att byggföretagen har mänskliga resurser, särskilt tjänstemän med teknisk kompetens och personal, som har lämpliga kvalifikationer för de arbeten som de erbjuder sig att utföra. Kravet avseende ekonomisk och finansiell ställning avser särskilt att säkerställa att företagen är solventa, att de har kapacitet att respektera ingångna åtaganden och att de förvaltar de tillgångar och intressen som de anförtros på ett korrekt och hederligt sätt, samt att förhindra att arbeten överges och att kriminella handlingar begås, vilket kan förekomma i utövandet av verksamheten.
- 71 Republiken Portugal har hävdad att det, med hänsyn till de underliggande skälen till bestämmelserna i förordning nr 12/2004 och till att byggverksamhet är en bestående ekonomisk verksamhet av varaktigt slag, inte är möjligt att föreställa sig att ett företag befrias från skyldigheten att iaktta dessa bestämmelser, utan att det system som införts genom nämnda förordning undergrävs och utan att de mål som eftersträvas med systemet äventyras. Det är i synnerhet nödvändigt för konsumentskyddet att företagen omfattas av ett enhetligt system, oavsett hur intensivt verksamheten utövas av de ekonomiska aktörerna, såväl av de inhemska som av dem från andra medlemsstater.

I annat fall skulle bördan att ställas inför flera rättsordningar vars bestämmelser det saknas kännedom om överföras på konsumenten.

- 72 Det kan inte heller anses att förordning nr 12/2004 strider mot artikel 49 EG endast av det skälet att det i förordningen inte görs någon åtskillnad mellan tillhandahållande av tjänster och etablering. En sådan tolkning skulle vara uppenbart oförenlig med artikel 50.2 EG och den kan inte härledas från domstolens praxis, bland annat domen i det ovannämnda målet Säger, som har åberopats av kommissionen.
- 73 Republiken Portugal har bestritt att det i den nationella lagstiftningen inte görs någon åtskillnad mellan ett byggföretags etablering och ett sådant företags tillhandahållande av tjänster. Republiken Portugal har i detta hänseende förklarat att det av den portugisiska lagen om bolag följer att ett bolag som önskar utöva byggverksamhet under mer än ett år ska inrätta en representation och utse en företrädare. Byggföretag som tillhandahåller tillfälliga tjänster under en period som inte överstiger ett år behöver inte ha en representation, utan endast ett tillstånd för att utöva byggverksamheten. Det har således gjorts ansträngningar i den nationella lagstiftningen för att kunna anpassa och underlätta iakttagandet av villkoren för tillträde till byggverksamhet för företag med säte i en annan medlemsstat.
- 74 Härtill kommer att det finns en faktisk skillnad mellan tillhandahållande av tjänster och etablering i det att en tjänsteleverantör kan besluta att inte förnya giltigheten för sitt tillstånd, eller att till och med få det ogiltigförklarat, vilket får till följd att denne inte längre är skyldig att iaktta kraven enligt förordning nr 12/2004.

- 75 Om en tjänsteleverantör i den medlemsstat där han är etablerad omfattas av samma villkor som dem som föreskrivs i den portugisiska lagstiftningen, skulle han dessutom kunna påvisa detta, för att få tillstånd att utöva byggverksamhet i Portugal. I ett sådant fall skulle han praktiskt taget få tillståndet automatiskt, eftersom han uppfyller alla villkor som krävs.
- 76 Med beaktande av olikheten mellan rättsordningarna i unionen kan det dock inte anses att förekomsten av ett tillstånd i en medlemsstat i sig är tillräcklig för att tillhandahållandet av tjänster ovillkorligen ska tillåtas i andra medlemsstater. Med hänsyn till mångfalden av dessa rättsordningar kan det inte heller krävas att den portugisiska administrationen ska kontrollera den skydds nivå som medges i en annan medlemsstat, eftersom det är extremt svårt att utföra en sådan kontroll. I vissa medlemsstater finns det inte heller någon lagstiftning om tillträde till byggverksamhet för privata arbeten.
- 77 Republiken Portugal anser att kommissionens hänvisning till direktiv 2005/36 saknar relevans. Direktivet är nämligen inte tillämpligt i detta förfarande, som inte rör ett "yrke" i den mening som avses i direktivet, utan utövandet av en reglerad ekonomisk verksamhet, som av hänsyn till allmänintresset omfattas av en lagstiftning om tillträde.
- 78 Republiken Portugal har i detta sammanhang hävdats att lagstiftningen om utövande av byggverksamhet, fram till antagandet av direktiv 2006/123, inte hade varit föremål för harmonisering på unionsnivå. Republiken Portugal anser att det, med hänsyn till de skyldigheter som infördes genom detta direktiv, för vilket fristen för införlivande löpte ut först den 28 december 2009, inte med fog kan hävdas att samma skyldigheter följer direkt av fördraget. På grund av införlivandet av nämnda direktiv pågår,

slutligen, en utvärdering av hela den relevanta portugisiska lagstiftningen, som rör nästan ett hundratal reglerade ekonomiska verksamheter, däribland byggverksamhet. Eftersom hela den portugisiska lagstiftningen inom kort kommer att ändras, har detta fördragsbrottsförfarande liten praktisk betydelse och bör avbrytas.

79 Republiken Polen har gjort gällande att ett system med tillstånd som föregår tillhandahållandet av tjänster av tjänsteleverantörer från andra medlemsstater endast kan vara motiverat i undantagsfall, om det visas att den kontroll som utförs när verksamheten pågår eller senare inte är tillräckligt effektiv. Republiken Portugal har emellertid varken visat att dess tillståndssystem faktiskt bidrar till att öka säkerheten i byggbranschen eller att systemet är nödvändigt för att uppnå de mål som eftersträvas. Dessa mål kan nämligen uppnås genom åtgärder som innebär att det snarare krävs tillstånd för ett konkret byggprojekt och inte för själva byggverksamheten. Sådana åtgärder, i förening med kontrollen av byggprocessen, skulle helt klart vara mer effektiva för att kunna säkerställa byggnadernas kvalitet, hållbarhet och säkerhet, samt iakttagandet av de nationella rättsliga och tekniska bestämmelserna.

80 Enligt Republiken Polen följer det också av domstolens praxis att myndigheterna i den mottagande medlemsstaten ska ta hänsyn till de krav som de ekonomiska aktörerna eller deras anställda redan uppfyller i ursprungsmedlemsstaten. Genom att tillämpa samma bestämmelser på inhemska företag som på företag som är etablerade i andra medlemsstater bortser Republiken Portugal emellertid från de villkor som tjänsteleverantörerna redan uppfyller i etableringsmedlemsstaten. Republiken Portugal kan inte heller med framgång göra gällande att det saknas kännedom om bestämmelserna i de andra medlemsstaterna och att det finns olikheter mellan de gällande lagstiftningarna för att motivera inskränkningen i den fria rörligheten för tjänster.

Domstolens bedömning

- 81 Domstolen erinrar inledningsvis om att det av fast rättspraxis framgår att förekomsten av ett fördragsbrott ska bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet och att senare förändringar således inte kan beaktas av domstolen (se, bland annat, dom av den 14 juli 2005 i det ovannämnda målet kommissionen mot Tyskland, punkt 32, och av den 26 november 2009 i mål C-13/09, kommissionen mot Italien, punkt 9). Enligt fast rättspraxis följer också att kommissionen är ensam behörig att avgöra om det är lämpligt att inleda ett fördragsbrottsförfarande och i så fall på grund av vilken handling eller vilken underlåtenhet av medlemsstaten i fråga detta ska ske (se, bland annat, dom av den 5 november 2002 i mål C-471/98, kommissionen mot Belgien, REG 2002, s. I-9681, punkt 39, och av den 12 november 2009 i mål C-199/07, kommissionen mot Grekland, REG 2009, s. I-10669, punkt 23).
- 82 Av detta följer att Republiken Portugal inte kan vinna framgång med argumentet att förevarande fördragsbrottsförfarande har liten praktisk betydelse och bör avbrytas på grund av att hela den portugisiska lagstiftningen inom kort kommer att ändras för att införliva direktiv 2006/123.
- 83 Vad beträffar frågan huruvida det nationella systemet i fråga är förenligt med artikel 49 EG är det fast rättspraxis att denna artikel inte bara innebär att det är nödvändigt att avskaffa all form av diskriminering, på grund av nationalitet, av en tjänsteleverantör som är etablerad i en annan medlemsstat, utan även att det är nödvändigt att avskaffa varje inskränkning – även om den utan åtskillnad är tillämplig på inhemska tjänsteleverantörer och tjänsteleverantörer från andra medlemsstater – som innebär att tjänster som tillhandahålls av en tjänsteleverantör som är etablerad i en annan medlemsstat, där denne lagligen utför liknande tjänster, förbjuds, hindras eller blir mindre attraktiva (se, bland annat, dom av den 5 mars 2009 i mål C-350/07, Kattner Stahlbau, REG 2009, s. I-1513, punkt 78 och där angiven rättspraxis).

- 84 Domstolen har således flera gånger slagit fast att en nationell lagstiftning i vilken det föreskrivs att ett företag som är etablerat i en annan medlemsstat ska ha ett administrativt tillstånd för att få utföra tjänster inom det nationella territoriet utgör en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster (se, bland annat, domen i det ovannämnda målet Säger, punkt 14, dom av den 9 augusti 1994 i mål C-43/93, Vander Elst, REG 1994, s. I-3803, punkt 15, svensk specialutgåva, volym 16, s. I-59, av den 9 mars 2000 i mål C-355/98, kommissionen mot Belgien, REG 2000, s. I-1221, punkt 35, och av den 29 april 2004 i mål C-171/02, kommissionen mot Portugal, REG 2004, s. I-5645, punkt 60).
- 85 Den omständigheten, som framhållits av Republiken Portugal, att det i allmänhet krävs en viss tid för att fullborda byggtjänster och att det därför kan visa sig vara svårt att skilja mellan detta tillhandahållande och den situation i vilken tjänsteleverantören faktiskt är etablerad i den mottagande medlemsstaten får inte heller automatiskt till verkan att nämnda tillhandahållande inte omfattas av tillämpningsområdet för artikel 49 EG. Sålunda har domstolen tidigare slagit fast att denna artikel även avser tjänster som tillhandahålls under en längre tid, till och med flera år, varvid den som exempel bland annat har hänvisat till tjänster som tillhandahålls i samband med uppförandet av en stor byggnad (se dom av den 11 december 2003 i mål C-215/01, Schnitzer, REG 2003, s. I-14847, punkt 30).
- 86 Det följer klart av ovannämnda rättspraxis att det system som har införts genom förordning nr 12/2004, med stöd av vilket även företag som är lagligen etablerade i en annan medlemsstat ska utverka ett tillstånd vid den portugisiska administrationen som visar att de har behörighet för den typ av tjänster som de önskar utföra, utgör en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster.
- 87 Såvitt avser det argument som har åberopats av Republiken Portugal och som avser att de bestämmelser om friheten att tillhandahålla tjänster som föreskrivs i direktiv 2006/123 ännu inte är tillämpliga i förevarande mål, räcker det att konstatera att enligt fast rättspraxis kan en inskränkning av artikel 49 EG, även om någon harmonisering inte har skett, endast vara motiverad om den sker genom regler som

grundas på tvingande skäl av allmänintresse och som gäller för alla personer och företag som bedriver verksamhet i värdmedlemsstaten, i den mån detta intresse inte skyddas genom de regler vilka tjänsteleverantören är underkastad i den medlemsstat där denne är etablerad och förutsatt att dessa regler är ägnade att säkerställa att det mål som eftersträvas med dem uppnås och att de inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 oktober 2000 i mål C-58/98, Corsten, REG 2000, s. I-7919, punkt 35, av den 9 november 2006 i mål C-433/04, kommissionen mot Belgien, REG 2006, s. I-10653, punkt 33, och av den 18 juli 2007 i mål C-490/04, kommissionen mot Tyskland, REG 2007, s. I-6095, punkt 64 och där angiven rättspraxis).

88 Det ska dessutom påpekas att särskilt den allmänna skyldigheten enligt artikel 16.1 i detta direktiv, enligt vilken medlemsstaterna ska garantera tillträdet till och utövandet av tjänsteverksamhet inom sina territorier, varvid de endast får ställa krav som är icke-diskriminerande och grundas på sakliga skäl, följer direkt av artikel 49 EG.

89 Vad gäller frågan huruvida den inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster som följer av det nationella systemet i fråga, vilket tillämpas utan åtskillnad på samtliga byggföretag som är verksamma på det portugisiska territoriet, grundas på sakliga och tvingande skäl av allmänintresse, ska det först konstateras att de skäl som i detta hänseende har åberopats av Republiken Portugal, det vill säga särskilt de krav som avser att säkerställa byggnadernas hållbarhet och säkerhet och att skydda miljön, stadens kulturarv samt konsumenterna och dem som nyttjar fastigheter, faktiskt utgör sådana skäl (se även domarna i de ovannämnda målen Corsten, punkt 38, och Schnitzer, punkt 35). Det är härvid inte nödvändigt, för ändamålen med förevarande mål, att fastställa huruvida vissa av dessa skäl omfattas av begreppet allmän ordning, såsom Republiken Portugal har hävdad.

- 90 Såsom särskilt framgår av skälen 6 och 27 i direktiv 2005/36 har unionslagstiftaren, vid antagandet av direktivet emellertid redan beaktat nämnda krav, vilka således kommer till uttryck i direktivets bestämmelser.
- 91 Enligt artikel 5.1 i direktivet får medlemsstaterna inte, av skäl som rör yrkeskvalifikationerna, inskränka friheten att tillhandahålla tjänster, om tjänsteleverantören är lagligen etablerad i en medlemsstat där yrket är reglerat. En sådan tjänsteleverantör får följaktligen tillhandahålla sina tjänster i en annan medlemsstat under hemlandets yrkestitel, utan att behöva utverka ett erkännande av sina kvalifikationer. Om det aktuella yrket inte är reglerat i etableringsmedlemsstaten, ska tjänsteleverantören styrka två års yrkespraktik.
- 92 I enlighet med artikel 7.1 och 7.2 i nämnda direktiv får den mottagande medlemsstaten kräva att en tjänsteleverantör som för första gången ska tillhandahålla tjänster på medlemsstatens territorium först lämnar en förhandsunderrättelse, åtföljd av bland annat uppgifter om eventuellt försäkringsskydd rörande yrkesansvar och andra handlingar, såsom bevis på tjänsteleverantörens nationalitet, lagliga etablering samt yrkeskvalifikationer. Intyg om att vederbörande inte har dömts för något brott får emellertid endast krävas för yrkesutövare i säkerhetsbranschen, i den mån ett sådant intyg krävs av medborgare i den mottagande medlemsstaten.
- 93 I punkt 4 i nämnda artikel 7 föreskrivs ett begränsat undantag från dessa principer för reglerade yrken som har konsekvenser för folkhälsa eller säkerhet och som inte automatiskt erkänns enligt avdelning III kapitel III i direktiv 2005/36. Det är bara beträffande dessa yrken som den behöriga myndigheten i den mottagande medlemsstaten kan kontrollera tjänsteleverantörens yrkeskvalifikationer, om ändamålet med

kontrollen är att undvika allvarlig skada för tjänstemottagarens hälsa eller säkerhet och om åtgärden är proportionerlig för det ändamålet.

- ⁹⁴ Genom artikel 8 i direktiv 2005/36 inrättas dessutom ett administrativt samarbete, enligt vilket de behöriga myndigheterna i den mottagande medlemsstaten av de behöriga myndigheterna i etableringsmedlemsstaten, för varje tillhandahållande av tjänster, får begära upplysningar om huruvida tjänsteleverantören är lagligen etablerad i denna medlemsstat, följer god sed och inte har ådragit sig yrkesmässiga disciplinära eller straffrättsliga påföljder. För att ytterligare skydda tjänstemottagarens intressen får den mottagande medlemsstaten, enligt artikel 9 i direktivet, slutligen kräva att tjänsteleverantören meddelar vissa uppgifter om bland annat försäkringskydd rörande yrkesansvar.
- ⁹⁵ Republiken Portugal har inte bestritt att de krav som följer av det system som har införts genom förordning nr 12/2004 går utöver vad som föreskrivs i avdelning II i direktiv 2005/36. Denna medlemsstat har emellertid ifrågasatt att direktivet kan tillämpas på nämnda system på grund av att det inte rör ett reglerat yrke, utan en reglerad ekonomisk verksamhet.
- ⁹⁶ Det kan i detta hänseende först konstateras att det finns ett direkt samband, till och med en viss överlappning, mellan utövandet av en verksamhet i byggbranschen och utövandet av yrken som hör till denna bransch och att lagstiftningen om dessa yrken kan anses utgöra en del av lagstiftningen om nämnda verksamhet.
- ⁹⁷ Det ska härefter framhållas att enligt det nationella systemet i fråga ska ett byggföretag som önskar tillhandahålla sina tjänster i Portugal, för att kunna klassificeras och få ett certifikat, uppfylla villkor som inte bara avser företaget självt, utan även dess ledning och dess personal i allmänhet. Således ska ett företags kapacitet avseende byggnadsutformning inte bara bedömas i förhållande till företagets organisationsstruktur,

antalet anställda, innehavet av de tekniska medel som krävs och dess egen faktiska erfarenhet, utan även i förhållande till nivån på kunskaper, specialisering och erfarenhet hos dess personal. Dessutom ska företagets handelskapacitet bland annat bevisas genom utdrag ur kriminalregistret för entreprenören och bolagets ställföreträdare.

- 98 Det ska slutligen noteras att artiklarna 16 och 17 i direktiv 2005/36, i förening med förteckning I i bilaga IV till direktivet och särskilt huvudgrupp 40 i förteckningen, avser "verksamheter" i byggbranschen.
- 99 Utan att det, för ändamålen med detta fördragsbrottsförfarande, behöver fastställas i vilken mån direktiv 2005/36 ska tillämpas på det nationella systemet i fråga och huruvida systemet är förenligt med direktivet, eftersom en oförenlighet i detta hänseende inte har åberopats av kommissionen, konstaterar domstolen att systemet under alla omständigheter går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de mål som avses.
- 100 Såsom det har erinrats om i punkt 87 i förevarande dom kan en inskränkning i artikel 49 EG endast vara motiverad om det allmänintresse som den nationella lagstiftningen syftar till att skydda inte skyddas genom de regler som tjänsteleverantören är underkastad i etableringsmedlemsstaten. Domstolen har således särskilt slagit fast att ett nationellt tillståndssystem går utöver vad som är nödvändigt om kraven för att ett tillstånd ska utfärdas innebär en upprepning av motsvarande krav på stödjande dokument och garantier som ställs i etableringsstaten, och av detta särskilt dragit slutsatsen att det föreligger en skyldighet för den mottagande medlemsstaten att ta hänsyn till kontroller och undersökningar som redan har gjorts i etableringsmedlemsstaten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 december 1981 i mål 279/80, Webb, REG 1981, s. 3305, punkt 20, svensk specialutgåva, volym 6, s. 365, av den 4 december 1986 i mål 205/84, kommissionen mot Tyskland, REG 1986, s. 3755, punkt 47, svensk specialutgåva, volym 8, s. 741, domen av den 9 mars 2000 i det ovannämnda

målet kommissionen mot Belgien, punkt 38, och domen av den 29 april 2004 i det ovannämnda målet kommissionen mot Portugal, punkterna 60 och 66).

- 101 Genom att kräva att byggföretag som är etablerade i en annan medlemsstat ska uppfylla alla villkor som ställs enligt det nationella systemet, bland annat i förordning nr 12/2004, för att få tillstånd att utöva en verksamhet i Portugal inom byggbranschen, utesluter detta system att det tas behörig hänsyn till motsvarande skyldigheter som ett sådant företag omfattas av i etableringsmedlemsstaten och till de kontroller som i detta hänseende redan har utförts av myndigheterna i nämnda medlemsstat.
- 102 Detta konstaterande påverkas inte av det faktum att det i den portugisiska lagen om bolag föreskrivs en skyldighet att inrätta en representation och utse en företrädare endast för bolag som önskar utöva sina verksamheter i Portugal under mer än ett år. En sådan skyldighet utgör nämligen endast ett tillägg till skyldigheten att ha ett förhandstillstånd i enlighet med samtliga villkor i förordning nr 12/2004, och undantaget från nämnda skyldighet får följaktligen inte alls till verkan att det, inför beviljandet av tillståndet, tas hänsyn till motsvarande skyldigheter som görs gällande och kontrolleras av etableringsmedlemsstaten.
- 103 Utan betydelse är även det förhållandet, likaledes påtalat av Republiken Portugal, att en tjänsteleverantör har möjligheten att inte förnya giltigheten för sitt certifikat eller registreringsbevis eller att få dessa ogiltigförklarade och att på så sätt befrias från skyldigheten att iaktta kraven enligt förordning nr 12/2004. Även om det uppenbarligen alltid är möjligt för en tjänsteleverantör att upphöra med sina verksamheter på det portugisiska territoriet, skulle artikel 49 EG förlora all ändamålsenlig verkan om artikeln tolkades så, att den omständigheten att denna möjlighet finns i sig är tillräcklig för att ett hinder för friheten att tillhandahålla tjänster ska anses vara proportionerligt.

- 104 I den mån Republiken Portugal har gjort gällande att den i praktiken gör en begränsad prövning av den behörighet som ett företag har erhållit i andra medlemsstater, ska det först konstateras att det framgår av de förklaringar som Republiken Portugal har gett i detta avseende, i sina skriftliga inlagor och vid förhandlingen, att den som bevis accepterar handlingar som redan har kontrollerats av etableringsmedlemsstaten endast om de portugisiska myndigheterna, efter en fullständig materiell prövning av dessa handlingar, kommer fram till slutsatsen att företaget uppfyller samtliga krav enligt förordning nr 12/2004. Genom att förfara på detta sätt bortser Republiken Portugal emellertid från motsvarande krav på stödjande dokument och garantier som ställs i etableringsstaten. Den ger företagen endast möjlighet att, i samband med en ansökan om certifikat eller registreringsbevis, på nytt ge in handlingar som redan har getts in till myndigheterna i etableringsmedlemsstaten.
- 105 Det ska vidare framhållas att Republiken Portugal vid förhandlingen, med hänvisning till svårigheterna för förvaltningsmyndigheterna att kontrollera karakteristika hos de bevis och tillstånd som har utfärdats av andra medlemsstater, karakteristika som följer av mångfalden av och skillnaderna i de system som finns i de olika medlemsstaterna, uttryckligen förklarade att den endast accepterar handlingar som kan visa att erfarenhet och kapacitet avseende byggnadsutformning för särskilda arbeten föreligger. Det framgår emellertid av den rättspraxis som det har erinrats om i punkt 100 i förevarande mål att dessa svårigheter, som i viss utsträckning uppkommer inom alla de verksamhetssektorer för vilka tillträdesvillkoren inte har harmoniserats på unionsnivå, inte kan befria en medlemsstat från skyldigheten att undvika att utfärdandet av ett tillstånd för en tjänsteleverantör som redan är etablerad i en annan medlemsstat omfattas av krav som innebär en upprepning av motsvarande krav på stödjande dokument och garantier som ställs i etableringsmedlemsstaten.
- 106 Till svar på en fråga som domstolen ställde under förhandlingen och som avsåg huruvida den praxis – som består i den begränsade prövning som de portugisiska myndigheterna gör av de bevis och den behörighet som erhållits i andra medlemsstater – föreskrivs i lagstiftningen, har Republiken Portugal slutligen förklarat att förordning

nr 12/2004 inte innehåller särskilda bestämmelser i detta avseende, men att det i den nationella förvaltningsprocesslagen föreskrivs att administrationen är skyldig att följa ett visst antal etapper och att pröva alla handlingar och stödande dokument som ges in av en sökande.

107 Det ska härvid erinras om att det av fast rättspraxis framgår att för att ett system med förhandstillstånd ska kunna anses motiverat, trots att en grundläggande frihet därigenom inskränks, måste det grundas på objektiva kriterier som inte är diskriminerande och som är kända på förhand, för att tillräckligt begränsa de nationella myndigheternas utrymme för skönsmässig bedömning (se, bland annat, dom av den 10 mars 2009 i mål C-169/07, Hartlauer, REG 2009, s. I-1721, punkt 64 och där angiven rättspraxis). I det särskilda sammanhang som avser förfarandet för beviljande av ett certifikat eller ett registreringsbevis, vilket är avhängigt av prövningen av ett antal mycket specifika kriterier som innebär värdebedömningar och för vilket det dessutom finns särskilda bestämmelser i förordning nr 12/2004, kan det inte anses att en så allmänt hållen regel som den som Republiken Portugal har hänvisat till tillräckligt begränsar de nationella myndigheternas utrymme för skönsmässig bedömning.

108 Mot bakgrund av det ovan anförda konstaterar domstolen följande. Republiken Portugal har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 49 EG genom att kräva att de som tillhandahåller byggtjänster och som är etablerade i en annan medlemsstat ska uppfylla alla villkor som ställs enligt det nationella systemet i fråga, bland annat förordning nr 12/2004, för att få tillstånd att utöva en verksamhet i Portugal inom byggbranschen, och genom att således utesluta att det tas behörig hänsyn till motsvarande skyldigheter som dessa tjänsteleverantörer omfattas av i den medlemsstat där de är etablerade och till de kontroller som i detta hänseende redan har utförts av myndigheterna i nämnda medlemsstat.

Rättegångskostnader

- 109 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Republiken Portugal ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Republiken Portugal har tappat målet, ska kommissionens yrkande bifallas.
- 110 I enlighet med artikel 69.4 i rättegångsreglerna ska Republiken Polen bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

- 1) **Republiken Portugal har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 49 EG genom att kräva att de som tillhandahåller byggtjänster och som är etablerade i en annan medlemsstat ska uppfylla alla villkor som ställs enligt det nationella systemet i fråga, bland annat i förordning nr 12/2004 av den 9 januari 2004, för att få tillstånd att utöva en verksamhet i Portugal inom byggbranschen, och genom att således utesluta att det tas behörig hänsyn till motsvarande skyldigheter som dessa tjänsteleverantörer omfattas av i den medlemsstat där de är etablerade och till de kontroller som i detta hänseende redan har utförts av myndigheterna i nämnda medlemsstat.**
- 2) **Republiken Portugal ska ersätta rättegångskostnaderna.**
- 3) **Republiken Polen ska bära sina rättegångskostnader.**

Underskrifter