



## Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT  
MACIEJ SZPUNAR  
föredraget den 5 november 2014<sup>1</sup>

**Mål C-477/13**

**Eintragungsausschuss bei der Bayerischen Architektenkammer  
mot  
Hans Angerer**

(Begäran om förhandsavgörande från Bundesverwaltungsgericht (Tyskland))

”Fri rörlighet för personer — Etableringsfrihet — Direktiv 2005/36/EG — Erkännande av yrkeskvalifikationer — Tillträde till arkitektyrket — Invandrare som innehar ett utbildningsbevis som inte upptas i punkt 5.7 i bilaga V till direktiv 2005/36/EG — Artikel 10 — Betydelsen av ’specifik och exceptionell anledning’ — Begreppet arkitekt”

### Inledning

1. I artikel 10 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer<sup>2</sup> anges räckvidden för en generell ordning för erkännande av bevis på formella kvalifikationer. I förevarande begäran om förhandsavgörande har domstolen för första gången ombetts att klargöra hur flera av begreppen i denna artikel ska tolkas och vilket normativt värde de har. Bundesverwaltungsgericht (federal förvaltningsdomstol) (Tyskland), som har att pröva ett överklagande, har önskat få klarhet i huruvida den tolkning som de två lägre instanserna har gjort i detta mål är riktig.

2. Parterna i tvisten i förevarande mål är Hans Angerer, som har erhållit kvalifikationen ”planender Baumeister” (byggmästare/teknisk planerare) i Österrike, och Eintragungsausschuss bei der Bayerischen Architektenkammer (bayerska arkitektförbundets inskrivningsutskott) (nedan kallat inskrivningsutskottet). Hans Angerer önskar skriva in sig i bayerska arkitektförbundet, vilket inskrivningsutskottet nekar honom.

3. Förevarande mål gäller inte huruvida Hans Angerer uppfyller de materiella kriterier enligt direktiv 2005/36 som gör det möjligt för honom att utöva arkitektyrket i Tyskland. Det rör enbart frågan huruvida tyska myndigheter och domstolar har rätt att tillämpa den generella ordningen för erkännande av bevis på formella kvalifikationer i direktiv 2005/36 på det aktuella målet eller huruvida lydelsen i artikel 10 i direktiv 2005/36 hindrar dem från att göra detta.

4. Min bedömning leder till svaret att de tyska myndigheterna och domstolarna får tillämpa denna del av direktiv 2005/36. Mitt förslag till domstolen är att direktiv 2005/36 ska tolkas i enlighet med principen om den inre marknaden och fördragets grundläggande bestämmelser om etableringsfriheten.

1 — Originalspråk: engelska.

2 — EUT L 255, s. 22.

## Tillämpliga bestämmelser

### *Unionsrätten*

5. Direktiv 2005/36 är uppdelat i sex avdelningar: allmänna bestämmelser (I), frihet att tillhandahålla tjänster (II), etableringsfrihet (III), detaljerade villkor för utövandet av yrket (IV), administrativt samarbete och genomförandebefogenheter (V), samt andra bestämmelser (VI).

6. Avdelning III om etableringsfrihet omfattar i sin tur fyra kapitel: den generella ordningen för erkännande av bevis på formella kvalifikationer (I), erkännande av yrkeserfarenhet (II), erkännande på grundval av samordning av minimikraven för utbildning (III), samt gemensamma bestämmelser om etablering (IV).

7. Artikel 10 i direktiv 2005/36, som finns i kapitel I i avdelning III, har följande lydelse:

”Detta kapitel gäller för alla yrken som inte omfattas av kapitlen II och III i denna avdelning och i följande fall där sökanden, av en specifik och exceptionell anledning, inte uppfyller villkoren i de kapitlen:

- a) För de verksamheter som förtecknas i bilaga IV när invandraren inte uppfyller kraven enligt artiklarna 17, 18 och 19.
- b) För läkare med grundutbildning, specialistläkare, sjuksköterskor med ansvar för allmän hälso- och sjukvård, tandläkare, specialisttandläkare, veterinärer, barnmorskor, farmaceuter och arkitekter när invandraren inte uppfyller kraven i artiklarna 23, 27, 33, 37, 39, 43 och 49 för faktiskt och lagligt utövande av yrket.
- c) För arkitekter när invandraren innehar ett utbildningsbevis som inte upptas i punkt 5.7.2 i bilaga V.
- d) För läkare, sjuksköterskor, tandläkare, veterinärer, barnmorskor, farmaceuter och arkitekter med bevis på specialistbehörighet efter utbildning som berättigar till en yrkestitel enligt punkterna 5.1.1, 5.2.2, 5.3.2, 5.4.2, 5.5.2, 5.6.2 och 5.7.1 i bilaga V, dock endast för erkännande av specialiseringen i fråga och utan att artikel 21.1 och artiklarna 23 och 27 åsidosätts.
- e) För sjuksköterskor med ansvar för allmän hälso- och sjukvård samt specialistsjuksköterskor med bevis på specialistutbildning som berättigar till en yrkestitel enligt punkt 5.2.2 i bilaga V när invandraren ansöker om erkännande i en annan medlemsstat där yrkesverksamheten i fråga utövas av specialistsjuksköterskor utan utbildning till sjuksköterska inom allmän hälso- och sjukvård.
- f) För specialistsjuksköterskor utan utbildning till sjuksköterska inom allmän hälso- och sjukvård när invandraren ansöker om erkännande i en annan medlemsstat där yrkesverksamheten i fråga bedrivs av sjuksköterskor inom allmän hälso- och sjukvård, specialistsjuksköterskor utan utbildning till sjuksköterska inom allmän hälso- och sjukvård eller specialistsjuksköterskor med bevis på specialistutbildning som berättigar till en yrkestitel enligt punkt 5.2.2 i bilaga V.
- g) För invandrare som uppfyller kraven i artikel 3.3.”

### *Tysk rätt*

8. I Tyskland omfattas arkitektlagen av delstaternas lagstiftningskompetens (artikel 70.1 i grundlagen, Grundgesetz). Villkoren för att uppföras i förteckningen över det bayerska arkitektförbundets förteckning över arkitekter regleras i artikel 4 i den bayerska lagen om det bayerska arkitektförbundet och ingenjörssförbundet (Gesetz über die Bayerische Architektenkammer und die Bayerische Ingenieurekammer-Bau (GVBl. s. 308)), senast ändrad genom lag av den 11 december 2012 (GVBl. s. 633) (nedan kallad BauKaG). I denna artikel föreskrivs följande:

”1) Förteckningen över arkitekter upprätthålls av arkitektförbundet. ...

2) På förteckningen över arkitekter uppförs, efter ansökan, den som

1. är bosatt eller etablerad eller bedriver merparten av sin yrkesverksamhet i Bayern,
2. har erlagt examen efter en utbildning
  - a) med en normalstudietid på minst fyra år, för de arbetsuppgifter som anges i artikel 3.1 för yrkesinriktningen arkitektur (husbyggnad), eller
  - b) med en normalstudietid på minst tre år, för de arbetsuppgifter som anges i artikel 3.2 och 3.3 för yrkesinriktningen inredningsarkitektur eller landskapsarkitektur vid ett tyskt universitet, en offentlig eller statligt erkänd teknisk högskola eller en likvärdig tysk utbildningsinstitution och
3. därefter har förvärvat minst två års praktisk yrkeserfarenhet med den relevanta inriktningen.

Vid beräkningen av den praktiska yrkeserfarenheten ska fort- och vidarebildning som anordnas av arkitektförbundet på områdena teknisk och ekonomisk planering och byggjuridik inräknas.

3) ...

4) Villkoret i punkt 2.2 a ovan är även uppfyllt av den som kan visa att han eller hon har en likvärdig examen från ett utländskt universitet eller motsvarande institution. För medborgare i en av Europeiska unionens medlemsstater eller en av de fördragsslutande staterna i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet gäller som ”likvärdiga” utbildningsbevis som offentliggjorts eller erkänts som tillräckliga enligt artiklarna 21, 46 och 47 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer (EUT L 255, s. 22, rättelser i EUT L 271, 2007, s. 18, EUT L 93, 2008, s. 28, och EUT L 33, 2009, s. 49) jämförda med punkt 5.7.1 i bilaga V till direktivet, samt bevis enligt artiklarna 23 och 49 i direktiv 2005/36/EG jämförda med punkt 6 i bilaga VI till direktivet. ...

5) Villkoren i punkt 2.2 a och 2.3 är också uppfyllda när en medborgare i en medlemsstat i Europeiska unionen eller en av de fördragsslutande staterna i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet av en specifik och exceptionell anledning i den mening som avses i artikel 10 b–d och g i direktiv 2005/36 inte uppfyller villkoren för erkännande av dennes utbildningsbevis på grundval av samordning av minimikraven för utbildning i den mening som avses i direktiv 2005/36/EG, om i övrigt villkoren i artikel 13 i direktivet är uppfyllda. Utbildningar i den mening som avses i artikel 12 i direktiv 2005/36/EG är därvid likställda. ... Första stycket gäller med nödvändig anpassning personer som fått rätt att använda yrkesbeteckningen arkitekt enligt en lag som ger behörig myndighet i en medlemsstat i Europeiska unionen eller en av de fördragsslutande staterna i

avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet rätt att tillerkänna en medborgare i en medlemsstat i Europeiska unionen eller en av de fördragsslutande staterna i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet denna titel om denne genom kvaliteten på sina prestationer inom området arkitektur är särskilt framstående.

...”

### **Bakgrund, förfarandet och tolkningsfrågorna**

9. Hans Angerer, en tysk medborgare med privata bostäder både i Tyskland och Österrike, har sedan den 1 mars 2007 utövat yrket ”planender Baumeister” (byggmästare/teknisk planerare), efter att ha erlagt motsvarande examen enligt österrikisk rätt.

10. Kvalifikationen ”planender Baumeister” tillåter honom inte att utöva arkitektyrket i Österrike.

11. Vidare existerar inte kvalifikationen ”planender Baumeister” i Tyskland.

12. Den 25 april 2008 ansökte Hans Angerer om att uppföras i förteckningen över arkitekter i Bayern enligt artikel 4 i BauKaG. Den 11 juni 2008,<sup>3</sup> ändrade han sin ansökan till en ansökan om att uppföras i förteckningen över utländska tjänsteleverantörer enligt artikel 2 i BauKaG.<sup>4</sup> Inskrivningsutskottet avslog denna ansökan genom beslut av den 18 juni 2009.

13. Hans Angerer överklagade detta avslagsbeslut vid Bayerisches Verwaltungsgericht München (bayersk förvaltningsdomstol, München). Den sistnämnda ogiltigförklarade, genom dom av den 22 september 2009, avslagsbeslutet av den 18 juni 2009 och förpliktade bayerska arkitektförbundets inskrivningsutskott att, i enlighet med artikel 2 BauKaG uppföra Hans Angerer, i förteckningen över utländska tjänsteleverantörer.

14. Inskrivningsutskottet överklagade denna dom vid Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (högre förvaltningsdomstol i Bayern). I överklagandemålet ändrade Hans Angerer, på domstolens initiativ, sitt yrkande med inskrivningsutskottets medgivande, till att bli uppförd i förteckningen över arkitekter.

15. Domstolen i andra instans biföll detta yrkande i dom av den 20 september 2011 och ogillade inskrivningsutskottets överklagande med hänvisning till bestämmelsen att det sistnämnda var skyldigt att fatta ett positivt beslut avseende sökandens uppförande som frilansarkitekt (husbyggnad) i förteckningen över arkitekter. Domstolen angav i sitt resonemang att kraven för det begärda uppförandet i förteckningen över arkitekter, i enlighet med artikel 4.5 BauKaG, jämfört med de bestämmelser som den hänvisar till i artikel 10 c, 11 och 13 i direktiv 2005/36, var uppfyllda.

16. Inskrivningsutskottet överklagade den domen vid Bundesverwaltungsgericht. Det har yrkat att domen från Bayerischer Verwaltungsgerichtshof av den 20 september 2011 och domen från Bayerisches Verwaltungsgericht München av den 22 september 2009 ska ändras och Hans Angerers ursprungliga talan ogillas.

3 — \_ Se Bayerisches Verwaltungsgericht München, dom av den 22.09.2009 – M 16 K 09.3302, s. 2.

4 — \_ Denna ändring gjordes till följd av kontakter mellan Hans Angerer och registreringskommittén, under vilka den sistnämnda meddelade att Hans Angerer inte uppfyllde kvalifikation som arkitekt. Se Verwaltungsgerichtshof Bayern, dom av den 20.09.2011 – 22 B 10.2360, punkt 15, tillgänglig på: <http://openjur.de/u/493661.html>.

17. Bundesverwaltungsgericht anser att avgörandet av målet vid den kräver en tolkning av direktiv 2005/36. Genom beslut av den 10 juli 2013, som kom in till domstolens kansli den 5 september 2013, har den vilandeförklarat målet och ställt följande tolkningsfrågor till domstolen:

- ”1 a) Ska med ”specifik och exceptionell anledning” i den mening som avses i artikel 10 i direktivet förstås de olika fall som anges i artikel 10 a–g, eller krävs det utöver de omständigheter som anges där en ”specifik och exceptionell anledning” till att sökanden inte uppfyller villkoren i kapitlen II och III i avdelning III i direktivet?
- b) Om situationen är den sistnämnda, av vilken art måste då en ”specifik och exceptionell anledning” vara? Måste det vara fråga om personliga grunder – såsom något som avser den enskildes bakgrund – för varför invandraren undantagsvis inte uppfyller villkoren för automatiskt erkännande av dennes utbildning enligt kapitel III i avdelning III i direktivet?
- 2 a) Förutsätter begreppet arkitekt i den mening som avses i artikel 10 c i direktivet att invandraren i ursprungsmedlemsstaten även – utöver tekniska arbetsuppgifter som planering, tillsyn och utförande av byggverksamhet – har eller utifrån sin utbildning kunde ha haft konstnärliga-gestaltande uppgifter eller uppgifter som avser stadsplanering, ekonomi och eventuellt kulturmiljövård, och i så fall i vilken utsträckning?
- b) Förutsätter begreppet arkitekt i den mening som avses i artikel 10 c i direktivet att invandraren har en högskoleutbildning som huvudsakligen är inriktad på arkitektur i den bemärkelsen att den utöver tekniska frågor som planering, tillsyn och utförande av byggverksamhet även omfattar konstnärliga-gestaltande uppgifter och uppgifter som avser stadsplanering, ekonomi och eventuellt kulturmiljövård, och i så fall i vilken utsträckning?
- c) i) Beror svaren på frågorna a och b på hur yrkestiteln arkitekt vanligtvis används i andra medlemsstater (artikel 48.1 i direktivet), eller
- ii) räcker det att fastställa hur yrkestiteln arkitekt vanligtvis används i ursprungsmedlemsstaten och i den mottagande medlemsstaten, eller
- iii) kan det spektrum av verksamheter som vanligtvis är förbundet med yrkestiteln arkitekt i Europeiska unionen utläsas av artikel 46.1 andra stycket i direktivet?”

18. Skriftliga yttranden har inkommit från parterna i målet vid den hänskjutande domstolen, vilka inbegriper Landesanstalt für Wirtschaftsinformation Bayern och den tyska, den nederländska och den rumänska regeringen, samt kommissionen. Parterna i målet vid den hänskjutande domstolen, vilka inbegriper Landesanstalt für Wirtschaftsinformation Bayern och den tyska regeringen yttrade sig även vid förhandlingen den 9 juli 2014.

## Rättslig bedömning

### *Inledande anmärkningar*

Direktiv 2005/36

19. De aktuella bestämmelserna i direktiv 2005/36 har redan citerats ovan. För att förstå vad som står (och inte står) på spel i förevarande mål, är det enligt min uppfattning nödvändigt att beskriva de olika ordningar för erkännande av yrkeskvalifikationer som direktivet omfattar.

20. Direktiv 2005/36 antogs av Europeiska unionens råd den 6 juni 2005 med kvalificerad majoritet.<sup>5</sup> Det grundar sig på specifika bestämmelser om den inre marknaden i fördraget.<sup>6</sup> Genom direktivet upphävs 15 tidigare direktiv på området erkännande av yrkeskvalifikationer<sup>7</sup> samt omarbetar och förenklar deras bestämmelser genom att göra dem mer enhetliga.<sup>8</sup> I avdelning III i direktiv 2005/36 föreskrivs tre ordningar för erkännande: Erkännande på grundval av samordning av minimikraven för utbildning (kapitel III) (nedan kallad den automatiska ordningen), erkännande av yrkeserfarenhet (kapitel II), och en generell ordning för alla yrken som inte omfattas av kapitlen II och III eller för vilka sökanden, enligt artikel 10 i direktiv 2005/36, inte uppfyller villkoren i kapitlen II och III (kapitel I) (nedan kallat den generella ordningen).

21. Den automatiska och den generella ordningen ska beskrivas mer detaljerat med avseende på förevarande mål.

22. I kapitel III i Avdelning III i direktiv 2005/36 anges i huvudsak ett vertikalt synsätt avseende harmonisering, yrke för yrke, av ett antal specifikt angivna yrken, såsom arkitekt.<sup>9</sup> Den princip som ligger till grund för detta kapitel är tydlig. Om en person innehar en sådan formell kvalifikation som anges i bilaga V till direktivet och om vissa minimikrav är uppfyllda, måste en medlemsstat erkänna bevis för formell kvalifikation och ska, för tillträde och fortsatt utövande av yrkesverksamheten, ge ett sådant bevis för formell kvalifikation samma verkan på dess territorium som det bevis för formell kvalificering som den själv utfärdar. En person som vill utöva arkitektyrket ska, med stöd av artikel 21 i direktiv 2005/36, således inneha en formell kvalifikation som anges i punkt 5.7 i bilaga V till direktivet och ska uppfylla de minimikrav på utbildning till vilka det hänförs i artikel 46 i direktivet. I detta hänseende har domstolen slagit fast att det system för automatiskt erkännande som anges i artiklarna 21, 46 och 49 i direktiv 2005/36 avseende arkitektyrket inte ger medlemsstaterna något utrymme för skönsmässig bedömning.<sup>10</sup> Erkännande på grundval av kapitel III i avdelning III är därför automatiskt. När en person uppfyller kriterierna har medlemsstaterna inget annat val än att låta vederbörande utöva det aktuella yrket.

23. I kapitel I i avdelning III i direktiv 2005/36 anges en generell ordning, utformad enligt de tidigare allmänna direktiven,<sup>11</sup> som en reservordning.<sup>12</sup> Som regel tillämpas den bara på de yrken på vilka den automatiska ordningen inte är tillämplig, vilket framgår av artikel 10 i direktiv 2005/36. Som undantag till denna regel, föreskrivs även i artikel 10 att den generella ordningen gäller i ett antal fall där sökanden, ”av en specifik och exceptionell anledning”, inte uppfyller villkoren i kapitlen II och III i avdelning III. De materiella villkoren enligt den generella ordningen föreskrivs i artikel 11 och följande artiklar i direktivet.

5 — \_ Se rådets pressmeddelande av den 6 juni 2005 (9775/05 (Presse 137)), tillgängligt på: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/misc/85121.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/misc/85121.pdf). Direktivet antogs medan den tyska och den grekiska delegationen röstade emot det. Luxemburg lade ned sin röst.

6 — \_ Artiklarna 40 EG (nu 46 FEUF) – fri rörlighet för arbetstagare, 47 EG (nu 53 FEUF) – etableringsfrihet och 55 EG (nu 62 FEUF) – frihet att tillhandahålla tjänster.

7 — \_ Se artikel 62 i direktiv 2005/36.

8 — \_ Se skäl 9 i direktiv 2005/36.

9 — \_ Direktivet bibehåller mer eller mindre den tidigare rättsliga situationen medan det upphäver rådets direktiv 85/384/EEG av den 10 juni 1985 om det ömsesidiga erkännandet av utbildnings-, examens- och andra behörighetsbevis på arkitekturområdet, däribland åtgärder för att underlätta ett effektivt utnyttjande av etableringsrätten och friheten att tillhandahålla tjänster (EGT L 223, s. 15; svensk specialutgåva: område 6, volym 2, s. 99).

10 — \_ Se dom *Ordre des architectes* (C-365/13, EU:C:2014:280, punkt 24).

11 — \_ Efter den politiska nylanseringen av den gemensamma/inre marknaden i mitten av 1980-talet för områden som inte omfattades av detta vertikala synsätt, hade ett allmänt och horisontellt synsätt med allmänna riktlinjer för erkännande införts. Se direktiven 89/48/EEG, 92/51/EEG och 1999/42/EG. Dessa direktiv har sitt ursprung i ”Completing the Internal Market”, White Paper from the Commission to the European Council, KOM(85) 310 slutlig av den 14 juni 1985, punkt 93.

12 — Se C. Barnard, *The substantive law of the EU. The four freedoms*, Oxford University Press, 2:a upplagan, 2013, s. 320.

Faktiskt och rättsligt sammanhang i vilket tolkningsfrågorna ställts

24. Beslutet om hänskjutande är begränsat till frågor om tolkningen av vissa begrepp i artikel 10 i direktiv 2005/36. Två punkter ska understrykas.

25. För det första är det ostridigt vid de tyska domstolarna att Hans Angerer inte uppfyller kraven för ett automatiskt erkännande. Han innehar inte något av de diplom som anges i punkt 5.7 i bilaga V till direktiv 2005/36, vilket innebär att han inte, med stöd av principen om automatiskt erkännande, kan förvänta sig att de bayerska myndigheterna ska registrera honom som arkitekt i Bayern.<sup>13</sup> Domstolen har därför inte ombetts att tolka några bestämmelser i den automatiska ordningen.<sup>14</sup>

26. För det andra har de tyska förvaltningsdomstolarna i första och andra instans funnit att Hans Angerer uppfyller de materiella villkoren enligt den generella ordningen.<sup>15</sup> Denna lösning förefaller inte ha ifrågasatts av Bundesverwaltungsgericht, till vilken domen har överklagats. Domstolen har således inte ombetts att tolka bestämmelserna rörande de materiella villkoren enligt den generella ordningen. Det ankommer i synnerhet inte på domstolen att, inom ramen för förevarande begäran om förhandsavgörande, fastställa huruvida Hans Angerers kvalifikation som ”planender Baumeister” enligt österrikisk rätt och hans yrkeserfarenhet ska godtas av de tyska myndigheterna enligt villkoren i artikel 11 och följande artiklar i direktiv 2005/36 när det gäller tillträde till arkitektyrket i Tyskland.

27. Vad Bundesverwaltungsgericht önskar få klarhet i är huruvida artikel 10 i direktiv 2005/36 ska tolkas så, att den utgör hinder för de nationella myndigheterna för att tillämpa den generella ordningen i det aktuella fallet.

*Tolkningsfråga 1: Tolkning av formuleringen ”specifik och exceptionell anledning” i artikel 10 i direktiv 2005/36*

28. Den hänskjutande domstolen önskar få en tolkning av formuleringen ”specifik och exceptionell anledning” i artikel 10 i direktiv 2005/36. Den skulle vilja veta huruvida de fall som anges i punkterna a–g i denna artikel endast är en uppräkningslista av ”en specifik och exceptionell anledning” eller om denna formulering har en ytterligare normativ betydelse. Med andra ord söker den vägledning beträffande huruvida den nationella domstolen kan göra en bedömning av huruvida Hans Angerers formella kvalifikationer som ”planender Baumeister” och hans yrkeserfarenhet enligt artikel 11 och följande artiklar i direktiv 2005/36 kan leda till tillträde till arkitektyrket i Tyskland eller huruvida den nationella myndigheten, innan den bedömer hans formella kvalifikationer, först ska undersöka huruvida de är ”en specifik och exceptionell anledning” till varför Hans Angerer inte har något bevis på någon formell kvalifikation som arkitekt i Österrike.

13 — \_ Enligt den hänskjutande domstolen avlade Hans Angerer, den 18 december 2012 – det vill säga medan målet vid den hänskjutande domstolen redan pågick – även civilingenjörsexamen med byggningsriktning (husbyggnad) (Fachhochschule), vid Hochschule für Technik, Wirtschaft und Kultur (HTWK) Leipzig (Leipzigs tekniska universitet). Frågan huruvida civilingenjörsexamen skulle tillåta Hans Angerer att åtnjuta en automatisk kvalifikation är inte aktuell i förevarande mål. Parterna bekräftade även detta under förhandlingen. Det ska, i detta hänseende, endast påpekas att denna examen inte finns med i förteckningen i punkt 5.7. i bilaga V till direktiv 2005/36. Frågan huruvida yrket ”Bauingenieur” ändå omfattas av den automatiska ordningen (detta tycks vara uppfattningen i W. Kluth/ F. Rieger, ”Die neue EU-Berufsamerkennungsrichtlinie – Regelungsgehalt und Auswirkungen für Berufsangehörige und Berufsorganisationen”, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 2005, s. 486–492, särskilt s. 488) är således inte relevant i förevarande mål.

14 — \_ Artikel 21 och följande artiklar samt artikel 46 och följande artiklar i direktiv 2005/36.

15 — \_ Artikel 11 och följande artiklar i direktiv 2005/36. I detta hänseende har Verwaltungsgerichtshof Bayern, varvid den bekräftade en tidigare dom av Verwaltungsgericht München, redan funnit att villkoren i artikel 13.3, jämfört med artikel 11 c i direktiv 2005/36 är uppfyllda. Se dom av den 20.09.2011 – 22 B 10.2360, punkt 33, tillgänglig på: <http://openjur.de/u/493661.html>.

## Bokstavstolkning och systematisk tolkning av artikel 10 i direktiv 2005/36

29. Som redan har angetts ovan är den generella ordningen för erkännande av utbildningsbevis, enligt artikel 10, tillämplig på alla yrken som inte omfattas av kapitel II och III i avdelning III (Etableringsfrihet) och i följande fall i vilka sökanden, *av en specifik och exceptionell anledning*, inte uppfyller de villkor som föreskrivs i dessa kapitel. "Följande fall" är de som anges i punkterna a–g.

30. Arten av dessa punkter varierar. Således avser punkterna a och b yrkeserfarenhet eller yrkesutövande, medan punkterna c, d, e och f gäller specifika formella kvalifikationer. Punkten g är helt annorlunda till sin art. Den avser invandrare som har kvalifikationer från ett tredjeland.

31. På grund av placeringen av lydelsen "en specifik och exceptionell anledning" redan i början av artikel 10, det vill säga före uppräkningspunkterna a–g,<sup>16</sup> föreslår jag att denna lydelse ska ha samma betydelse för varje punkt a–g som följer därefter. Annars skulle lagstiftaren ha gett varje punkt a–g en egen ytterligare formulering, anpassad till varje punkts specifika behov.

32. Denna lösning leder oss fram till frågan huruvida punkterna a–g i artikel 10 i direktiv 2005/36 i sig utgör anledningen till varför den generella ordningen ska tillämpas eller om det måste finnas ytterligare anledningar.

33. Låt oss närmare undersöka begreppet "anledning". I *The Oxford Advanced Learner's Dictionary* ges följande definition av begreppet *reason*: "A cause or an explanation for something that has happened or that somebody has done"<sup>17</sup> (ett skäl eller en förklaring till något som har hänt eller som någon har gjort). *The Cambridge Advanced Learner's Dictionary* ger en jämförbar definition: "the cause of an event or situation or something that provides an excuse or explanation"<sup>18</sup> (skälet till en händelse eller situation eller något som kräver en ursäkt eller förklaring). Den avgörande delen i dessa definitioner är enligt min uppfattning förklaringsfaktorn. En "anledning" ger nödvändigtvis en förklaring.

34. Vid en första läsning av lydelsen i artikel 10, skulle man kunna tro att formuleringen "en specifik och exceptionell anledning" kräver ytterligare faktorer, såsom en förklaring till varför de villkor som föreskrivs i kapitlen II och III inte är uppfyllda i de fall som avses i artikel 10 a–g. Enligt en strikt bokstavstolkning kan punkterna a–g knappast kvalificeras som "anledningar".<sup>19</sup> Beträffande fallet arkitekt enligt punkt c, skulle det krävas en förklaring till varför den berörda personen innehar ett utbildningsbevis som inte upptas i punkt 5.7 i bilaga V.<sup>20</sup>

35. Den hänskjutande domstolen förespråkar en sådan tolkning. Enligt den domstolens uppfattning ska, när det gäller arkitekter, två kumulativa villkor vara uppfyllda. För det första ska sökanden inneha ett utbildningsbevis som inte upptas i punkt 5.7 i bilaga V och för det andra ska detta bero på "en specifik och exceptionell anledning".

36. Jag finner emellertid inte detta resonemang övertygande.

16 — \_ Före parentesen, som man skulle säga inom matematikområdet.

17 — \_ Definition tillgänglig på [http://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/reason\\_1](http://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/reason_1).

18 — \_ Definition tillgänglig på <http://dictionary.cambridge.org/dictionary/british/reason>.

19 — \_ Det ska påpekas att i de andra språkversionerna av artikel 10 används samma begrepp, antingen i singular- eller pluralform. Exempel i pluralform: "aus [...] Gründen" (DE), "pohjustel" (ET), "děl [...]priežasčių" (LT), "z przyczyn" (PL). I singularform: "por una razón" (ES), "pour un motif" (FR), "per una ragione" (IT).

20 — \_ I förevarande fall skulle detta innebära att Hans Angerer skulle behöva förklara varför han innehar kvalifikationen "planender Baumeister" enligt österrikisk rätt. En fråga till följd därav skulle vara huruvida "en specifik och exceptionell anledning" ska ha en objektiv eller en subjektiv betydelse.



37. Om det kan antas att begreppet ”en specifik och exceptionell anledning” har samma betydelse för punkterna a–g, så går det snabbt att inse att det knappast är möjligt att fastställa en gemensam definition. Låt oss titta på punkt g, enligt vilken den generella ordningen ska tillämpas när sökanden, som av en specifik och exceptionell anledning inte uppfyller villkoren i kapitlen II och III, är en invandrare som uppfyller kraven i punkt 3.3 i direktivet. I denna sistnämnda bestämmelse föreskrivs att som bevis på formella kvalifikationer ska också betraktas varje bevis på formella kvalifikationer som utfärdats i tredjeland, om innehavaren har tre års yrkeserfarenhet inom det berörda yrket på den medlemsstats territorium där beviset på formella kvalifikationer erkändes i enlighet med artikel 2.2 och detta har intygats av den medlemsstaten. Kan det förväntas att någon som har erhållit formella kvalifikationer i ett tredjeland behöver ange en specifik och exceptionell anledning till varför dessa kvalifikationer har erhållits i ett tredjeland? Det är uppenbart att svaret är ”nej”. Vad som är ”specifikt och exceptionellt” här är den *omständigheten* att de formella kvalifikationerna har erhållits i ett tredjeland, inte *anledningen* till varför de har erhållits där.

38. Jag anser att det är väldigt svårt att föreställa sig att begreppet ”en specifik och exceptionell anledning”, om det inte har någon ytterligare betydelse beträffande punkt g skulle ha en ytterligare betydelse för de övriga punkterna.<sup>21</sup>

39. Med andra ord är jag, även om jag kan förstå att det när det gäller arkitekter enligt punkt c teoretiskt sett är möjligt att föreställa sig en specifik och exceptionell anledning till varför invandraren innehar ett utbildningsbevis som inte upptas i punkt 5.7 i bilaga V till direktiv 2005/36,<sup>22</sup> ändå tveksam till att formuleringen ”en specifik och exceptionell anledning” ska ges en ytterligare betydelse för var och en av punkterna a–g.

Förarbetena till artikel 10 i direktiv 2005/36

40. Vid en undersökning av förarbetena till direktivet framgår det att kommissionens ursprungliga förslag<sup>23</sup> avseende artikel 10 var kort och koncist. Det har följande lydelse: ”Detta kapitel gäller för alla yrken som inte omfattas av kapitlen II och III i denna avdelning *och i fall där den sökande inte uppfyller de villkor som fastställs i dessa kapitel.*”<sup>24</sup> Därmed angavs i förslaget att när villkoren för automatiskt erkännande inte var uppfyllda skulle den i princip generella ordningen fortfarande tillämpas.

41. Europaparlamentet invände inte mot denna lydelse och föreslog således vid första behandlingen ingen ändring i artikel 10.<sup>25</sup>

42. Enligt rådets uppfattning var emellertid kommissionens förslag alltför långtgående. Rådet angav i sin gemensamma ståndpunkt att denna utvidgning av den generella ordningen endast skulle tillämpas på yrken som inte omfattades av kapitlen II och III i avdelning III ”och på de särskilda fall som angavs i artikel 10 a–g i den gemensamma ståndpunkten, där sökanden tillhör ett yrke som omfattas

21 – \_ Det är av denna anledning som ”situationer” eller ”fall” skulle ha varit lämpligare begrepp än ”anledningar”.

22 – \_ Man skulle till exempel kunna finna objektiva anledningar, såsom att unionslagstiftaren av misstag har underlåtit att inkludera en kvalifikation i punkt 5.7 i bilaga V, eller subjektiva anledningar, såsom särskilda och exceptionella familjeförhållanden som endast gjort det möjligt för sökanden att erhålla kvalifikationer som inte anges i bilagan, i stället för en som anges i bilagan.

23 – \_ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om erkännande av yrkeskvalifikationer, KOM(2002) 119 slutlig, EGT C 181 E, s. 183, s. 188.

24 – \_ Min kursivering.

25 – \_ Se Europaparlamentets lagstiftningsresolution av den 11 februari 2004 om förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om erkännande av yrkeskvalifikationer (KOM(2002) 119 – C5-0113/2002 – 2002/0061(COD)), EUT C 97 E, s. 230.

av dessa kapitel, men av en specifik och exceptionell anledning inte uppfyller villkoren i de kapitlen”.<sup>26</sup> I den gemensamma ståndpunkten angavs vidare att ”[d]e fall som förtecknas gäller situationer som redan omfattas av fördraget såsom det tolkas av Europeiska gemenskapernas domstol och situationer som är föremål för särskilda lösningar i befintliga direktiv”.<sup>27</sup>

43. Kommissionen godtog i sin tur detta motförslag och angav att när det gällde subsidiär tillämpning av den generella ordningen för erkännande förtydligades kommissionens förslag i den gemensamma ståndpunkten med en uppräknning av vilka specifika situationer som vid den tidpunkten omfattades av tillfälliga bestämmelser, bestämmelserna i fördraget eller den generella ordningen för erkännande. Kommissionen angav vidare att ”[d]enna precisering innebär ingen förändring i sak”.<sup>28</sup>

44. Jag är tveksam till huruvida detta sistnämnda uttalande var riktigt, eftersom effekten av rådets gemensamma ståndpunkt är att den generella ordningen inte är tillämplig i alla fall. Det är emellertid enligt min uppfattning uppenbart att unionslagstiftarens främsta mål var att begränsa de särskilda fallen till de exceptionella fallen i punkterna a–g, det vill säga de som redan omfattades av fördraget, såsom domstolen tolkat det, och av befintliga direktiv. Tanken var inte att införa nya kriterier utöver punkterna a–g för den tillämpning av den generella ordningen som skulle följa av lydelsen ”en specifik och exceptionell anledning”.

Artikel 10 i direktiv 2005/36 tolkad mot bakgrund av artikel 49 FEUF.

45. Denna tolkning av artikel 10 i direktiv 2005/36 bekräftas vidare av en tolkning mot bakgrund av artikel 49 FEUF.<sup>29</sup>

46. I domen kommissionen/Spanien,<sup>30</sup> ett mål angående apotekare, angav domstolen att rätten att få examensbevis erkända är ett uttryck för den grundläggande rätten till etablering.<sup>31</sup> Jag ser inget skäl till varför detsamma inte skulle tillämpas på arkitekter. Följaktligen ska direktiv 2005/36 tolkas mot bakgrund av fördragets bestämmelse om etableringsfrihet.

47. Jag vill i detta sammanhang föreslå att domstolen använder sig av motiveringen till domen Dreessen.<sup>32</sup>

48. Det målet gällde en belgisk medborgare som hade avlagt en ingenjörsexamen i Tyskland, hade arbetat som anställd på olika arkitektbyråer i Liège, Belgien, och som sökte inträde i arkitektsamfundet i provinsen Liège, för att kunna utöva arkitektyrket som egenföretagare. Han hade nekats inträde på den grunden att hans utbildningsbevis inte motsvarade ett sådant utbildningsbevis som utfärdats av en arkitekturinstitution i den mening som avses i direktiv 85/384 och att det därför inte omfattades av den artikeln. Domstolen slog fast att fördragets artikel om etableringsfrihet var tillämplig i denna situation. Den angav att direktiven inte hade till syfte att försvåra erkännandet av sådana utbildnings-, examens- och andra behörighetsbevis i situationer som inte omfattas av dessa direktiv.<sup>33</sup> De nationella myndigheterna var således tvungna att pröva Nicolas Dreessens ansökan.

26 — \_ Gemensam ståndpunkt (EG) nr 10/2005 av den 21 december 2004, antagen av rådet ... inför antagandet av Europaparlamentets och rådets direktiv om erkännande av yrkeskvalifikationer, EUT C 58E , s. 1, s. 122.

27 — \_ Ibidem, s. 123.

28 — \_ Se meddelande av den 6 januari 2005 från kommissionen till Europaparlamentet enligt artikel 251.2 andra stycket i EG-fördraget om Gemensam ståndpunkt antagen av rådet inför antagandet av Europaparlamentets och rådets direktiv om erkännande av yrkeskvalifikationer, KOM(2004) 853 slutlig, s. 7.

29 — \_ Artikel 49 FEUF utgör grundnormen för etableringsrätten, enligt P.-C. Müller-Graff, i R. Streinz, *EUV/AEUV*, Beck, 2:a upplagan, München 2012, Artikel 49 AEUV, punkt 1.

30 — \_ Dom kommissionen/Spanien (C-39/07, EU:C:2008:265).

31 — \_ Se dom kommissionen/Spanien (EU:C:2008:265, punkt 37).

32 — \_ Dom Dreessen (C-31/00, EU:C:2002:35).

33 — \_ Se dom Dreessen (EU:C:2002:35, punkt 26).

49. Domstolens tolkning av artikel 49 FEUF i situationer som inte omfattas av tillämpningsområdet för det aktuella direktivet ska, enligt min uppfattning, *med desto större skäl* tillämpas på en tolkning av en bestämmelse i direktiv 2005/36. Vad jag vill överföra från domen Dreessen (EU:C:2002:35) till förevarande mål är följande: Artikel 10 c i direktivet ska tolkas i överensstämmelse med fördragen och i synnerhet med etableringsrätten, vilket innebär att den inte ska hindra nationella myndigheter från att behandla en ansökan och kontrollera huruvida de materiella villkoren enligt den generella ordningen är uppfyllda i en arkitekts fall. Artikel 10 c bör inte försvåra en sådan bedömning. Detta innebär inte att de nationella myndigheterna är tvungna att erkänna Hans Angerers examensbevis och detta är inte den fråga som den hänskjutande domstolen har ställt. Det innebär endast att de ska vara i en sådan ställning att de har möjlighet att undersöka huruvida hans kvalifikationer och erfarenhet uppfyller kraven i artikel 11 och följande artiklar i direktiv 2005/36.

#### Svar på tolkningsfråga 1

50. Sammanfattningsvis anser jag att formuleringen ”en specifik och exceptionell anledning” i artikel 10 endast tjänar som en inledning till punkterna a–g i denna artikel. Den har inget normativt värde utöver de fall som anges i punkterna a–g. Således föreslår jag att domstolen ska besvara tolkningsfråga 1 så, att formuleringen ”en specifik och exceptionell anledning” i artikel 10 i direktiv 2005/36 endast avser punkterna a–g i denna artikel. Det krävs inte att en sökande visar ”en specifik och exceptionell anledning” utöver dem som avses i artikel 10 a–g.

#### *Tolkningsfråga 2: Tolkning av begreppet ”arkitekter” i artikel 10 c i direktiv 2005/36*

51. Genom tolkningsfråga 2 har den hänskjutande domstolen i huvudsak önskat få klarhet i betydelsen av begreppet ”arkitekter” i artikel 10 c i direktiv 2005/36. Den skulle vilja veta huruvida den berörda personen måste ha haft konstnärliga-gestaltande uppgifter eller uppgifter som avser stadsplanering, ekonomi, eventuellt kulturmiljövård och mer allmänt vilka kriterier som avgör vad en arkitekt är.

52. Inskrivningsutskottet anser att begreppet arkitekt innebär att vissa minimikrav har uppfyllts av en person som gör anspråk på att bli erkänd som arkitekt enligt den generella ordningen. Som kriterier kan kraven i artikel 46 i direktiv 2005/36 förekomma.

53. Enligt min uppfattning visar begreppet ”arkitekter” i artikel 10 c endast det yrke som sökanden har önskat få tillträde till. Direktiv 2005/36 ger ingen juridisk definition på vad en arkitekt är, varken enligt den automatiska eller den generella ordningen.

54. Visserligen föreskrivs i artikel 46 i direktiv 2005/36, som har rubriken ”Arkitektutbildning”, liksom i artikel 3 i direktiv 85/384<sup>34</sup> vilken typ av kunskap, färdigheter och kompetenser som ska erhållas genom arkitektstudier som kvalificerar för den automatiska ordningen. Detta betyder emellertid inte att det i direktivet görs något försök att definiera vad en arkitekt är.

34 — \_ Lydelsen i artikel 46.1 i direktiv 2005/36 är mycket lik den i artikel 3 i direktiv 85/384.

55. Domstolen har nämligen, med avseende på direktiv 85/384, slagit fast att artikel 1.2 i det direktivet i vilken dess tillämpningsområde anges,<sup>35</sup> inte gjorde anspråk på att ge en juridisk definition av verksamheten på arkitekturområdet. Verksamheterna på detta område ska följaktligen definieras i värdmedlemsstatens nationella lagstiftning.<sup>36</sup> Dessa lösningar som domstolen har kommit fram till hänger samman med vad som nu är den automatiska ordningen.<sup>37</sup>

56. Jag anser att om det inte ens i direktivet har gjorts något försök att definiera vad en arkitekt är enligt den automatiska ordningen, kan det ännu mindre göras det beträffande den generella ordningen.

57. Vidare föreslår jag att domstolen inte tolkar in kraven i artikel 46.1 i direktiv 2005/36 i begreppet arkitekter i artikel 10 c i direktiv 2005/36. Detta skulle nämligen innebära att tillämpligheten av den generella ordningen görs avhängigt av att kriterierna för den automatiska ordningen har uppfyllts. Begrepp inom den automatiska ordningen skulle bakvägen inträda i den generella ordningen. Slutligen skulle den generella ordningen undergrävas.

58. Jag skulle därför vara väldigt försiktig med att ge begreppet "arkitekter" i artikel 10 i direktiv 2005/36 en alltför restriktiv tolkning. Huruvida en person tillåts att utöva arkitektyrket enligt den generella ordningen avgörs av medlemsstatens myndigheter när de har tillämpat kraven i artikel 11 och följande artiklar och gjort sin bedömning enligt dessa artiklar. Om man läste in för många krav i begreppet "arkitekt", skulle det finnas en risk att de nationella myndigheternas bedömning blev lite förutbestämd.

59. Begreppet "arkitekter" i artikel 10 c i direktiv 2005/36 medför inte att nationella myndigheter måste söka efter ytterligare kriterier som ska uppfyllas av en person som ansöker om erkännande enligt den generella ordningen. I detta skede i direktivet hindrar inte artikel 10 c nationella myndigheter från att anse att en viss berörd person uppfyller kriterierna enligt den generella ordningen. Jag ser inget skäl till varför de skulle hindras från att tillämpa den generella ordningen för erkännande.

60. Svaret på tolkningsfråga 2 ska därför vara att begreppet "arkitekter" i artikel 10 c i direktiv 2005/36 avser det yrke till vilket sökanden har ansökt om tillträde. Det ska inte tolkas så att det begränsar tillämpningsområdet för ordningen för erkännande av bevis på formella kvalifikationer enligt kapitel I i avdelning III i direktiv 2005/36.

## Förslag till avgörande

61. Med hänsyn till vad som har anförts ovan föreslår jag att domstolen besvarar Bundesverwaltungsgerichts frågor på följande sätt:

- 1) Formuleringen "en specifik och exceptionell anledning" i artikel 10 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer avser endast punkterna a–g i denna artikel. Det krävs inte att en sökande visar "en specifik och exceptionell anledning" utöver dem som avses i artikel 10 a–g.

35 — \_ Artikel 1.2 i direktiv 85/384 har följande lydelse: "I detta direktiv ska verksamhet på arkitekturområdet förstås som den verksamhet som vanligtvis utövas med yrkestiteln arkitekt."

36 — \_ Se dom Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia m.fl. (C-111/12, EU:C:2013:100, punkt 42). Se även beslut Mosconi and Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia (C-3/02, EU:C:2004:224, punkt 45). I likhet härmed angav generaladvokaten Léger i sitt förslag till avgörande i mål Dreessen (C-31/00, EU:C:2001:285, punkt 4) följande: "Syftet med direktivet är inte att harmonisera de nationella bestämmelserna på arkitekturområdet. Det innehåller ingen definition av vad som avses med en arkitekt. Inte heller anges det i direktivet några materiella kriterier för att avgränsa detta yrke."

37 — \_ Eftersom direktiv 85/384, som anges ovan, endast omfattade en sådan allmän ordning.

- 2) Begreppet ”arkitekter” i artikel 10 c i direktiv 2005/36 avser det yrke till vilket sökanden har ansökt om tillträde. Det ska inte tolkas så att det begränsar tillämpningsområdet för ordningen för erkännande av bevis på formella kvalifikationer enligt kapitel I i avdelning III i direktiv 2005/36.