CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL P. LÉGER van 30 juni 2005 [1]

1. Kunnen de bevoegde autoriteiten van een lidstaat waarbij de houder van een in een andere lidstaat behaald diploma een aanvraag indient om toestemming om een beroep uit te oefenen waarvan de toegang afhankelijk wordt gesteld van het bezit van een diploma, de reikwijdte van de door hen te verlenen toestemming beperken tot de activiteiten van dit beroep die volgens de in de lidstaat van oorsprong geldende regeling door het diploma van de aanvrager worden bestreken, met uitsluiting van de andere activiteiten die dat beroep volgens de in de ontvangende lidstaat geldende regeling omvat? Zo ja, staat het die laatste lidstaat vrij om een dergelijke mogelijkheid uit te sluiten?

2. Dit zijn in wezen de vragen van het Tribunal Supremo (Spanje) in een geding tussen de bevoegde Spaanse autoriteiten en een onderdaan van Italië, houder van een Italiaans diploma van waterbouwkundig ingenieur, die in Spanje het beroep van wegen- en waterbouwkundig ingenieur wenst uit te oefenen.

3. In de onderhavige zaak wordt het Hof gevraagd de reikwijdte te preciseren van het beginsel van erkenning van diploma's, zoals dat is neergelegd in richtlijn 89/48/EEG van de Raad van 21 december 1988 betreffende een algemeen stelsel van erkenning van hogeronderwijsdiploma's waarmee beroepsopleidingen van ten minste drie jaar worden afgesloten (hierna: „richtlijn"). [2]

I — Toepasselijke bepalingen

A — *Gemeenschapsbepalingen*

4. De gemeenschapswetgever heeft bij de erkenning van diploma's twee verschillende vormen van aanpak, één sectoriële en één algemene, gehanteerd.

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — PB 1989, L 19, blz. 16.

5. De sectoriële aanpak, die in het begin de voorkeur had, beoogt per beroep enerzijds de voorwaarden voor de beroepsopleiding (zoals de duur en de inhoud ervan) te coördineren of nader tot elkaar te brengen en anderzijds tussen de lidstaten het beginsel in te voeren van automatische erkenning van diploma's die voorkomen op een lijst die is opgesteld door de betrokken richtlijn dan wel door de lidstaten volgens een bij die richtlijn vastgestelde werkwijze. Tussen 1975 en 1985 zijn voor zes beroepen in de gezondheidssector en voor activiteiten op het gebied van de architectuur verschillende richtlijnen in die zin vastgesteld.

6. Aangezien deze methode van regelgeving complex is en traag verloopt, is aan een meer algemene en flexibelere aanpak de voorkeur gegeven om sneller te voldoen aan de verwachtingen van de onderdanen van de lidstaten die, als zelfstandige of loontrekkende, een beroep willen uitoefenen in een andere lidstaat dan die waar zij hun beroepskwalificatie hebben verworven.

7. Die aanpak heeft aan de vaststelling van de richtlijn ten grondslag gelegen. Zij geldt voor beroepen die niet vallen onder een specifieke richtlijn (waarbij voor een bepaald beroep een stelsel van wederzijdse erkenning van diploma's wordt ingevoerd) [3], en die in de ontvangende lidstaat worden geregeld (dat wil zeggen waarbij die lidstaat voor de toegang tot en de uitoefening van dat beroep, als zelfstandige of loontrekkende, het bezit van een hogeronderwijsdiploma vereist) [4], voor zover met het in de lidstaat van oorsprong verworven diploma een postsecundaire studieperiode van ten minste drie jaar dan wel een gelijkwaardige opleiding wordt afgesloten. [5]

8. Zoals de vijfde overweging van de considerans van de richtlijn aangeeft, behouden de lidstaten voor beroepen waarvoor het vereiste minimumopleidingsniveau niet in een specifieke richtlijn is neergelegd, het recht dat niveau vast te stellen om de kwaliteit van de op hun grondgebied ver-

3 — Zie artikel 2, tweede alinea, van de richtlijn.

4 — Artikel 2, eerste alinea, van de richtlijn bepaalt dat zij van toepassing is op alle onderdanen van een lidstaat (ik noem deze gemakshalve „onderdanen van de Gemeenschap") die, als zelfstandige of loontrekkende, een gereglementeerd beroep in een ontvangende lidstaat willen uitoefenen. Artikel 1, sub c, van deze richtlijn geeft aan dat onder gereglementeerd beroep moet worden verstaan, „de gereglementeerde beroepsactiviteit of het geheel van gereglementeerde beroepsactiviteiten die in een lidstaat dit beroep vormen". Volgens hetzelfde artikel, sub d, wordt onder gereglementeerde beroepsactiviteit verstaan: „een beroepsactiviteit, voor zover de *toegang* tot of de *uitoefening* dan wel een van de wijzen van uitoefening daarvan, in een lidstaat krachtens wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen direct of indirect afhankelijk is gesteld van het bezit van een diploma". Er wordt daarbij aangegeven dat de uitoefening van een activiteit onder het voeren van een beroepstitel een van de wijzen van uitoefening van een gereglementeerde beroepsactiviteit is, indien het voeren van deze titel beperkt blijft tot bezitters van een bepaald diploma. Mitsdien moet onderscheid worden gemaakt tussen de toegang tot een beroepsactiviteit en de uitoefening ervan. Een beroepsactiviteit wordt geacht wat haar *toegang* betreft gereglementeerd te zijn, wanneer voor de uitoefening ervan in het algemeen, ongeacht de wijze van uitoefening (bijvoorbeeld onder het voeren van deze of gene beroeps- of opleidingstitel), het bezit van een diploma wordt vereist. Een beroepsactiviteit wordt geacht wat betreft de *uitoefening* ervan gereglementeerd te zijn, wanneer voor de uitoefening ervan op een bepaalde wijze (zoals onder gebruikmaking van een bepaalde beroeps- of opleidingstitel), en na tot deze activiteit al toegang te hebben verkregen, het bezit van een diploma wordt vereist. Zie omtrent de betekenis van dit onderscheid J. Pertek, „Reconnaissance des diplômes organisée par des directives", *Juris-Classeur 1998*, deel 720, punten 40-69 en 144-149.

5 — Zie artikel 1, sub a, van de richtlijn juncto de derde overweging van de considerans hiervan.

leende diensten te waarborgen.[6] Ingevolge diezelfde overweging van de considerans mogen die lidstaten een onderdaan van een lidstaat echter niet verplichten bepaalde kwalificaties te verwerven die zij over het algemeen slechts vaststellen door verwijzing naar de diploma's die in het kader van hun eigen nationaal onderwijsstelsel worden uitgereikt, terwijl de betrokkene al deze kwalificaties of een deel daarvan reeds in een andere lidstaat heeft verworven, zodat elke ontvangende lidstaat waar een beroep is gereglementeerd, verplicht is rekening te houden met de in een andere lidstaat verworven kwalificaties en na te gaan of die met de door hem geëiste overeenstemmen.

9. Hoe ver die verplichting gaat, wordt in artikel 3 van de richtlijn als volgt gepreciseerd:

„Wanneer in de ontvangende lidstaat de toegang tot of de uitoefening van een gereglementeerd beroep afhankelijk wordt gesteld van het bezit van een diploma, mag de bevoegde autoriteit een onderdaan van een lidstaat de toegang tot of de uitoefening van dat beroep onder dezelfde voorwaarden als die welke voor eigen onderdanen gelden, niet weigeren wegens onvoldoende kwalificaties, indien:

a) de aanvrager in het bezit is van het diploma dat door een andere lidstaat is voorgeschreven om tot het betrokken beroep op zijn grondgebied te worden toegelaten dan wel deze activiteit aldaar uit te oefenen, en dat in een lidstaat behaald is, of

b) de aanvrager dit beroep gedurende twee jaar tijdens de voorafgaande tien jaren voltijds heeft uitgeoefend in een andere lidstaat waar dat beroep niet gereglementeerd is [...], en een of meer opleidingstitels bezit:

— die zijn afgegeven door een bevoegde autoriteit in een lidstaat [...];

— waaruit blijkt dat de houder met succes een postsecundaire studiecyclus van ten minste drie jaar of een gelijkwaardige deeltijdstudie heeft gevolgd aan een universiteit of een instelling van hoger onderwijs of een andere instelling van hetzelfde opleidingsniveau [...],

— en die hem op de uitoefening van dit beroep hebben voorbereid.

[...]"

6 — Evenzo preciseert de tiende overweging van de considerans van de richtlijn dat deze „niet bedoeld is om wijzigingen aan te brengen in de beroepsvoorschriften, waaronder de deontologische regels, die gelden voor alle personen die een beroep op het grondgebied van een lidstaat uitoefenen, noch om de migranten aan de toepassing van die regels te onttrekken; dat in het kader van dit stelsel alleen passende maatregelen worden genomen om te waarborgen dat migranten zich voegen naar de beroepsvoorschriften van de ontvangende lidstaat".

10. Door dit beginsel van onderlinge erkenning van diploma's versterkt de richtlijn het recht van de onderdanen van een lidstaat van de Gemeenschap om hun beroepskennis in alle lidstaten te gebruiken, hetgeen hun recht om dergelijke kennis op te doen waar zij zulks wensen, aanvult en tegelijkertijd bekrachtigt. [7]

11. Uitgaande van dit beginsel preciseert artikel 4, lid 1, van de richtlijn:

„Artikel 3 belet niet dat de ontvangende lidstaat van de aanvrager eveneens verlangt:

a) [hetzij] dat hij beroepservaring [van een bepaalde duur] aantoont, wanneer de duur van de opleiding waarvan hij melding maakt, krachtens artikel 3, onder a) en b), ten minste één jaar korter is dan die welke in de ontvangende lidstaat vereist is [...]

[...]

b) [hetzij] dat hij een aanpassingsstage [8] van ten hoogste drie jaar volbrengt of een proeve van bekwaamheid [9] aflegt:

— wanneer de door hem ontvangen opleiding volgens artikel 3, onder a) en b), betrekking heeft op vakgebieden die wezenlijk verschillen van die welke worden bestreken door het in de ontvangende lidstaat voorgeschreven diploma, of

— wanneer, in het in artikel 3, onder a), bedoelde geval, het in de ontvangende lidstaat gereglementeerde beroep een of meer gereglementeerde beroepsactiviteiten omvat die niet bestaan in het beroep dat gereglementeerd is in de lidstaat van oorsprong of van herkomst van de aanvrager, en dit verschil gekenmerkt wordt door een specifieke opleiding die in de ontvangende lidstaat vereist is en betrekking heeft op vakgebieden die wezenlijk verschillen van die welke worden bestreken door het diploma waarnaar de aanvrager verwijst [...]."

7 — Zie dertiende overweging van de considerans.

8 — Artikel 1, sub f, van de richtlijn definieert de aanpassingsstage als de uitoefening van een gereglementeerd beroep in de ontvangende lidstaat onder verantwoordelijkheid van een gekwalificeerde beoefenaar van het betrokken beroep en eventueel gekoppeld aan een aanvullende opleiding.

9 — Artikel 1, sub g, van de richtlijn definieert de proeve van bekwaamheid als een controle, uitsluitend de beroepskennis van de aanvrager betreffende, die door de bevoegde autoriteiten van de ontvangende lidstaat wordt verricht en die tot doel heeft te beoordelen of deze de bekwaamheid bezit om in deze lidstaat een gereglementeerd beroep uit te oefenen. Ten behoeve van deze controle stellen de bevoegde autoriteiten op basis van een vergelijking tussen de in deze lidstaat vereiste opleiding en de opleiding die de aanvrager heeft ontvangen, een lijst op van de vakgebieden die niet bestreken worden door het diploma of de titel(s) die de aanvrager overlegt. De proeve van bekwaamheid heeft betrekking op alleen de vakgebieden van die lijst waarvan de kennis een wezenlijke voorwaarde is om het beroep in de ontvangende lidstaat te kunnen uitoefenen.

12. Artikel 4, lid 1, sub b, tweede alinea, van de richtlijn schrijft voor: „Indien de ontvangende lidstaat van deze mogelijkheid gebruik maakt, moet hij de aanvrager het recht laten om te kiezen tussen een aanpassingsstage en een proeve van bekwaamheid." De negende overweging van de considerans van deze richtlijn benadrukt het belang van deze maatregelen als volgt: „[...] dat beide [zowel de aanpassingsstage als de proeve van bekwaamheid] tot gevolg hebben de bestaande situatie inzake wederzijdse erkenning van diploma's tussen de lidstaten te verbeteren en dus het vrije verkeer van personen binnen de Gemeenschap te vergemakkelijken [en] bedoeld zijn om te kunnen beoordelen of de migrant, die reeds een beroepsopleiding in een andere lidstaat heeft genoten, voldoende bekwaamheid bezit om zich aan zijn nieuw beroepsmilieu aan te passen".

13. Artikel 7 van de richtlijn geeft aan wat de door de ontvangende lidstaat aan de aanvrager verleende rechten uit hoofde van de erkenning van diens kwalificaties inhouden. Ingevolge de leden 2 en 3 van deze bepaling moet de bevoegde autoriteit van de ontvangende lidstaat aan onderdanen van de lidstaten die aan de voorwaarden voor toegang tot en uitoefening van een gereglementeerd beroep op het grondgebied van de ontvangende lidstaat voldoen, het recht toekennen om de beroepstitel van die lidstaat te voeren die met dat beroep overeenkomt, alsook het recht om van hun wettige, in de lidstaat van oorsprong verkregen opleidingstitel en eventueel van de afkorting daarvan, in de taal van deze staat, gebruik te maken. In dat laatste geval kan de ontvangende lidstaat voorschrijven dat deze titel wordt gevolgd door de naam en de plaats van de instelling of de examencommissie die deze heeft verleend.

14. Vergelijkbare bepalingen zijn neergelegd in richtlijn 92/51/EEG van de Raad van 18 juni 1992 betreffende een tweede algemeen stelsel van erkenning van beroepsopleidingen, ter aanvulling van richtlijn 89/48.[10] Voorzover er geen specifieke richtlijn is, geldt deze richtlijn 92/51 voor beroepen ten aanzien waarvan de ontvangende lidstaat de toegang en de uitoefening afhankelijk stelt van het bezit van een hogeronderwijsdiploma, indien de houder met het in de lidstaat van oorsprong verworven diploma een postsecundaire studieperiode van ten minste één en minder dan drie jaar dan wel een gelijkwaardige opleiding heeft afgesloten.

B — *Nationale bepalingen*

15. Uit de verwijzingsbeschikking blijkt dat de richtlijn in Spanje is omgezet bij koninklijk decreet nr. 1665/1991 van 25 oktober 1991.[11]

16. Meer in het bijzonder wordt artikel 3, sub a, van de richtlijn omgezet door artikel 4, lid 1, van dit decreet dat als volgt luidt: „Voor de toegang tot de activiteiten van een gereglementeerd beroep, worden in Spanje,

10 — PB L 209, blz. 25.

11 — *BOE* nr. 280 van 22 november 1991, blz. 37916.

met dezelfde gevolgen als het overeenkomstige Spaanse diploma, de in de lidstaten behaalde diploma's erkend, die aldaar recht geven op de uitoefening van hetzelfde beroep."

17. Bovendien voorziet artikel 5, sub b, van datzelfde decreet, overeenkomstig artikel 4, lid 1, sub b, van de richtlijn, erin dat de erkenning van de diploma's afhankelijk kan worden gesteld van het, naar keuze van de aanvrager, afleggen van een proeve van bekwaamheid of volbrengen van een aanpassingsstage, wanneer de door hem ontvangen opleiding betrekking heeft op vakgebieden die wezenlijk verschillen van die welke worden bestreken door het in Spanje voorgeschreven diploma, of wanneer het desbetreffende beroep in Spanje een of meer beroepsactiviteiten omvat die geen deel uitmaken van ditzelfde beroep in het land van oorsprong, en dit verschil gekenmerkt wordt door een in de toepasselijke Spaanse regeling vereiste specifieke opleiding, en betrekking heeft op vakgebieden die wezenlijk verschillen van die welke worden bestreken door de diploma's waarnaar de aanvrager verwijst. [12]

18. Uit de verwijzingsbeschikking blijkt ook dat het beroep van wegen- en waterbouwkundig ingenieur in Spanje een gereglementeerd beroep is, in die zin dat voor de toegang tot of de uitoefening van dit beroep het bezit van een diploma, dat van wegen- en waterbouwkundig ingenieur, wordt vereist. [13] De voor een dergelijk diploma verlangde postsecundaire opleiding duurt zes jaar. [14]

19. In Spanje valt onder dit beroep een breed gebied van werkzaamheden, zoals bijvoorbeeld het ontwerpen en het aanleggen van waterbouwkundige installaties en van infrastructuur voor transport over land, over zee of over binnenwateren, de bescherming van stranden en het milieu, en de ruimtelijke ordening, waaronder stedenbouw. [15]

II — Feiten en hoofdgeding

20. Op 27 juni 1996 heeft Giuliano Mauro Imo, onderdaan van Italië, bij de bevoegde autoriteit in Spanje (te weten het ministerie van Openbare Werken) erkenning van zijn Italiaanse diploma van ingenieur waterbouwkunde aangevraagd, teneinde in Spanje toe-

12 — Zie blz. 12 en 13 van de verwijzingsbeschikking en de opmerkingen van de Spaanse regering, blz. 2.

13 — Zie verwijzingsbeschikking, blz. 11 en 14. De verwijzende rechter geeft niet precies aan hoe het beroep van wegen- en waterbouwkundig ingenieur in Spanje is gereglementeerd. Aangezien evenwel, naar het schijnt, voor de *toegang* tot dat beroep het bezit van een diploma van ingenieur in de wegen- en waterbouw wordt vereist, neem ik aan dat voor de *uitoefening* van dat beroep onder de titel van ingenieur in de wegen- en waterbouw ook het bezit van dat diploma wordt vereist. De regeling voor toegang tot een beroep gaat in het algemeen namelijk samen met een regeling voor de uitoefening ervan. Zie J. Pertek, loc. cit, punt 53.

14 — Zie verwijzingsbeschikking, blz. 3.

15 — Ibidem, blz. 11 en 12.

gang te verkrijgen tot het beroep van wegen- en waterbouwkundig ingenieur. [16]

21. Bij de behandeling van deze aanvraag heeft het ministerie van Openbare Werken andere ministeries geraadpleegd (het ministerie van Milieubeheer en het ministerie van Onderwijs en Cultuur) alsook het Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos (beroepsvereniging van wegen- en waterbouwkundige ingenieurs; hierna „Colegio").

22. Na de opleiding die de aanvrager in Italië voor het verkrijgen van het diploma van civiel ingenieur met specialisatie waterbouwkunde had genoten, te hebben vergeleken met die welke in Spanje op het gebied van de kustwaterbouwkunde wordt gegeven voor het verkrijgen van het diploma wegen- en waterbouwkundig ingenieur, heeft het ministerie van Milieubeheer (meer in het bijzonder het directoraat-generaal Kustbescherming) vastgesteld dat er bepaalde verschillen bestonden tussen deze beide vormen van opleiding. Het is derhalve tot de conclusie gekomen dat de aanvrager, voor de erkenning van zijn diploma in Spanje, eerst een aanpassingsstage moest volgen dan wel een proeve van bekwaamheid moest afleggen.

16 — De verwijzende rechter geeft aan, dat de aanvrager in Spanje het beroep van wegen- en waterbouwkundig ingenieur wenst „uit te oefenen". Deze lijkt echter in de eerste plaats in die lidstaat toegang tot dat beroep te willen verkrijgen en niet dit beroep, na aldaar al toegang tot deze activiteit te hebben verkregen, in een specifieke vorm te willen oefenen, bijvoorbeeld door gebruik te maken van de beroepstitel van wegen- en waterbouwkundig ingenieur. Bij het onderzoek van deze zaak ga ik er dus van uit dat de kern van de het hoofdgeding zich richt op de toegang tot dat beroep in de zin van de richtlijn en niet op de uitoefening ervan. In die zin zal ik de in de verwijzingsbeschikking neergelegde feitelijke en procedurele gegevens alsook de daarmee in verband staande prejudiciële vragen opvatten.

23. Ook het Colegio was van mening dat de opleiding van de aanvrager aanzienlijke lacunes vertoonde (met name op de vakgebieden milieubeheer, gezondheid en bruggenbouw), hetgeen tezamen met het gebrek aan beroepservaring van de aanvrager maakte dat de erkenning van zijn diploma niet op haar plaats was.

24. Het ministerie van Onderwijs en Cultuur heeft niet gereageerd op het aan hem gerichte verzoek om zijn zienswijze te geven. Uit de verwijzingsbeschikking blijkt echter dat dit ministerie in soortgelijke gevallen als dat van het hoofdgeding de mening was toegedaan dat het bezit van het Italiaanse diploma van waterbouwkundig ingenieur voldoende was om in Spanje tot het beroep van wegen- en waterbouwkundig ingenieur te kunnen worden toegelaten, zonder dat de houder van dat diploma eerst een aanpassingsstage moest volgen dan wel een proeve van bekwaamheid moest afleggen. [17]

25. Bij besluit van 4 november 1996 heeft het ministerie van Openbare Werken het diploma van de aanvrager ten slotte erkend en hem in Spanje toegang verleend tot het beroep van wegen- en waterbouwkundig ingenieur.

17 — Zie verwijzingsbeschikking, blz. 6.

26. Het Colegio heeft bij de voor bestuursgeschillen bevoegde Audiencia Nacional beroep tot nietigverklaring van dit besluit ingesteld. Ter staving van dit beroep heeft het enerzijds aangevoerd dat de in Italië door Imo ontvangen opleiding niet overeenkwam met die welke in Spanje wordt vereist om tot het beroep van wegen- en waterbouwkundig ingenieur te worden toegelaten, en anderzijds dat dit beroep in Spanje werkzaamheden omvatte die in Italië niet tot het beroep van waterbouwkundig ingenieur behoorden.

27. Dit beroep is bij uitspraak van 1 april 1998 verworpen, op grond dat het Italiaanse diploma van civiel ingenieur met specialisatie waterbouwkunde in Italië recht gaf op toegang tot hetzelfde beroep als dat van wegen- en waterbouwkundig ingenieur in Spanje en dat de door de houder van een dergelijk diploma ontvangen opleiding de elementaire vakgebieden bestreek die in Spanje voor het beroep van wegen- en waterbouwkundig ingenieur worden verlangd.

28. Het Colegio heeft tegen deze uitspraak bij het Tribunal Supremo beroep in cassatie ingesteld. Ter staving van dit beroep betoogt het wederom dat het beroep van wegen- en waterbouwkundig ingenieur (in Spanje) verschilt van dat van waterbouwkundig ingenieur (in Italië) en dat dit verschil in werkzaamheden een duidelijk andere opleiding meebrengt. De door de betrokkene in Italië ontvangen opleiding zou lacunes vertonen, zelfs wat de kustwaterbouwkunde betreft, terwijl dit vakgebied het enige van de talrijke elementaire vakgebieden van de Spaanse opleiding tot wegen- en waterbouwkundig ingenieur was waarin betrokkene had gestudeerd. De opleiding in Spanje heeft dus betrekking op wezenlijk andere vakgebieden dan die welke Imo in het kader van de in Italië genoten opleiding had gevolgd.

29. In deze omstandigheden verzet het Colegio er zich weliswaar tegen dat de betrokkene toegang wordt verleend tot alle werkzaamheden die tot het beroep van wegen- en waterbouwkundig ingenieur behoren, doch niet dat deze toegang hem wordt verleend voor het gedeelte van die werkzaamheden, in de waterbouwkundige sector, dat met het diploma dat hij behaald heeft, overeenkomt.

III — Prejudiciële vragen

30. Gelet op de door partijen in het hoofdgeding aangevoerde stellingen heeft het Tribunal Supremo de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Kan artikel 3, sub a, juncto artikel 4, lid 1, van richtlijn 89/48 [...] aldus worden uitgelegd dat het de ontvangende lidstaat de mogelijkheid biedt van een beperkte erkenning van de beroepskwalificaties van een aanvrager die in het bezit is van het (in Italië uitgereikte)

diploma van waterbouwkundig ingenieur (‚ingegnere civile idraulico') en dit beroep wenst uit te oefenen in een andere lidstaat waarvan de wettelijke regeling het beroep van wegen- en waterbouwkundig ingenieur (‚ingeniero de caminos, canales y puertos') als gereglementeerd beroep erkent? Hierbij moet ervan worden uitgegaan dat laatstgenoemd beroep in de ontvangende lidstaat activiteiten omvat die niet altijd overeenkomen met het diploma van de aanvrager en dat de door hem aangetoonde opleiding bepaalde elementaire vakgebieden die in het algemeen voor het behalen van het diploma van wegen- en waterbouwkundig ingenieur in de ontvangende lidstaat vereist zijn, niet omvat.

2) Zo ja:

Strookt het met de artikelen 39 EG en 43 EG dat het recht van de aanvragers die hun beroep als zelfstandige of in loondienst wensen uit te oefenen in een andere lidstaat dan die waar zij hun beroepskwalificatie hebben verworven, aldus wordt beperkt dat die ontvangende staat in zijn nationaal recht de beperkte erkenning van de beroepskwalificaties kan uitsluiten, indien die in beginsel met artikel 4 van richtlijn 89/48 [...] overeenkomende beslissing betekent, dat onevenredige bijkomende eisen voor de uitoefening van het beroep worden gesteld?"

31. De verwijzende rechter heeft nader aangegeven dat onder de in beide vragen gebruikte zinsnede „beperkte erkenning van de beroepskwalificaties" moet worden verstaan een erkenning op grond waarvan de aanvrager zijn activiteit als ingenieur enkel kan uitoefenen in de desbetreffende sector (waterbouwkunde) van het meer algemene beroep van wegen- en waterbouwkundig ingenieur dat in de ontvangende staat gereglementeerd is, zonder dat aan de aanvrager de bijkomende eisen van artikel 4, lid 1, sub b, van de richtlijn worden gesteld. [18]

32. Het Tribunal Supremo heeft ook aangegeven dat het hoofdgeding in het licht van artikel 4, lid 1, sub b, eerste alinea, tweede streepje, van de richtlijn moet worden bezien. [19]

18 — Zie verwijzingsbeschikking, blz. 20.
19 — Ibidem, blz. 14 en 15.

IV — Analyse

33. Ik zal om te beginnen de eerste vraag behandelen en daarna eventueel de tweede.

A — *Eerste vraag*

34. Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 3, sub a, juncto artikel 4, lid 1, sub b, eerste alinea, tweede streepje, van de richtlijn zich ertegen verzet dat, wanneer de houder van een in een andere lidstaat behaald diploma een aanvraag bij de bevoegde autoriteiten van de ontvangende lidstaat indient om toegelaten te worden tot een beroep, waartoe de toegang of waarvan de uitoefening in deze lidstaat afhankelijk is gesteld van het bezit van een diploma, die autoriteiten deze aanvraag, zo de betrokkene daarmee instemt, gedeeltelijk inwilligen, door hem vrij te stellen van het volbrengen van een aanpassingsstage dan wel het afleggen van een proeve van bekwaamheid, maar daartegenover de reikwijdte van de toestemming beperken tot de activiteiten van dat beroep waartoe het diploma van de aanvrager volgens de regeling in de lidstaat waar het is behaald, toegang verleent, met uitsluiting van de overige activiteiten die volgens de regeling in die ontvangende lidstaat tot dat beroep behoren.

35. Om te beginnen is de in het hoofdgeding relevante regeling voor de erkenning van diploma's ontegenzeggelijk de regeling die door de richtlijn is ingevoerd. Er bestaat namelijk voor het beroep van ingenieur geen specifieke richtlijn. [20] Daarbij ga ik ervan uit dat alleen de richtlijn, en niet richtlijn 92/51, van toepassing is, aangezien met het diploma waarvan erkenning wordt aangevraagd, een studie van meer dan drie jaar wordt afgesloten. [21]

36. Ook ga ik ervan uit dat in Italië het beroep van waterbouwkundig ingenieur een gereglementeerd beroep is in de zin van de richtlijn, zodat de artikelen 3, sub a, en 4, lid 1, sub b, eerste alinea, tweede streepje, in het kader van het hoofdgeding toepassing moeten vinden. [22]

37. Uitgaande van deze gegevens zal ik beginnen met de eerste vraag, waarbij ik achtereenvolgens de bewoordingen van deze

20 — Het idee om een specifieke richtlijn vast te stellen voor het beroep van ingenieur lijkt al in 1969 te zijn geopperd, doch is uiteindelijk nooit verwezenlijkt. Zie hieromtrent R. Hamelin: „La proposition de directive relative au titre d'ingénieur", *L'enseignement supérieur et la dimension européenne*, Économica 1989, blz. 31-41.

21 — Volgens de door het Colegio aan de verwijzende rechter verstrekte gegevens duurt de opleiding tot ingenieur waarop aanvrager zich baseert vijf jaar (zie verwijzingsbeschikking, blz. 3). Zie in dezelfde zin, R. Hamelin, loc. cit., blz. 33.

22 — Indien dat niet het geval zou zijn, zijn alleen artikel 3, sub b (en niet sub a), en artikel 4, lid 1, sub a, dan wel sub b, eerste alinea, eerste of derde streepje, van de richtlijn van toepassing (waarbij gepreciseerd wordt dat het derde streepje in wezen een herhaling is van het tweede).

bepalingen van de richtlijn, de algemene opzet van de richtlijn alsmede de daarmee nagestreefde doelstelling zal behandelen.

1) De bewoordingen van de artikelen 3, sub a, en 4, lid 1, sub b, eerste alinea, tweede streepje, van de richtlijn

38. Artikel 3, sub a, van de richtlijn luidt: „Wanneer in de ontvangende lidstaat de toegang tot of de uitoefening van *een gereglementeerd beroep* afhankelijk wordt gesteld van het bezit van een diploma, mag de bevoegde autoriteit een onderdaan van een lidstaat de toegang tot of de uitoefening van dat beroep onder dezelfde voorwaarden als die welke voor eigen onderdanen gelden, niet weigeren wegens onvoldoende kwalificaties, indien [...] de aanvrager in het bezit is van het diploma dat door een andere lidstaat is voorgeschreven om *tot het betrokken beroep* op zijn grondgebied te worden toegelaten dan wel deze activiteit aldaar uit te oefenen, en dat in een lidstaat behaald is [...]" [23]

39. Artikel 4, lid 1, sub b, eerste alinea, tweede streepje, van de richtlijn luidt: „Artikel 3 belet niet dat de ontvangende lidstaat van de aanvrager eveneens verlangt [...] dat hij een aanpassingsstage van ten hoogste drie jaar volbrengt of een proeve van bekwaamheid aflegt [...] wanneer, in het in artikel 3, onder a), bedoelde geval, het in de ontvangende lidstaat gereglementeerde beroep een of meer gereglementeerde beroepsactiviteiten omvat die niet bestaan in het beroep dat gereglementeerd is in de lidstaat van oorsprong of van herkomst van de aanvrager, en dit verschil gekenmerkt wordt door een specifieke opleiding die in de ontvangende lidstaat vereist is en betrekking heeft op vakgebieden die wezenlijk verschillen van die welke worden bestreken door het diploma waarnaar de aanvrager verwijst [...]" [24]

40. Uit de samenhang van deze bepalingen blijkt dat het in artikel 3, sub a, van de richtlijn neergelegde geval, waarnaar artikel 4, lid 1, sub b, eerste alinea, tweede streepje, verwijst, niet alleen geldt wanneer het in de ontvangende lidstaat en het in de lidstaat van oorsprong gereglementeerde beroep strikt gelijk zijn, in die zin dat hun respectieve werkterreinen geheel zouden overeenkomen. Onder de in voornoemd artikel 3 gebruikte uitdrukking „het betrokken beroep" valt niet alleen het geval waarin de beide betrokken beroepen identiek zijn, maar ook dat waarin zij enkel gelijkenis vertonen. [25]

41. Met andere woorden wordt, volgens mij, in artikel 3, sub a, van de richtlijn de bevoegde autoriteiten van de ontvangende

23 — Cursivering van mij.

24 — Cursivering van mij.

25 — Zie in die zin, *Le Petit Robert — Dictionnaire de la langue française*, Dictionnaires Le Robert, Parijs, 1999: het onbepaalde adjectief „même" duidt op de volstrekte gelijkheid (l'identité absolue) dan wel de enkele gelijkenis (la simple similitude).

lidstaat alleen verboden een onderdaan van de Gemeenschap de *toegang* tot of de *uitoefening* van een gereglementeerd beroep te weigeren, louter op grond dat hij niet in het bezit is van het vereiste nationale diploma, terwijl hij in een andere lidstaat het diploma heeft behaald dat aldaar is voorgeschreven om tot een zelfde dan wel vergelijkbaar beroep als dat waarvoor hij in de ontvangende lidstaat wil worden toegelaten, *toegang te verkrijgen* dan wel om een zelfde dan wel vergelijkbaar beroep als het beroep dat hij in die laatste lidstaat wil uitoefenen, *uit te oefenen*. Daarbij staat het de ontvangende lidstaat vrij om van de betrokkene in bepaalde omstandigheden te verlangen dat hij overeenkomstig artikel 4, lid 1, sub b, van de richtlijn een aanpassingsstage volbrengt dan wel een proeve van bekwaamheid aflegt, teneinde vast te stellen of de aanvrager de bekwaamheid bezit om in de ontvangende lidstaat tot het betrokken beroep te worden toegelaten dan wel dat beroep uit te oefenen.

42. Zo mogen bijvoorbeeld de bevoegde autoriteiten van een ontvangende lidstaat een onderdaan van de Gemeenschap, die houder is van een ingenieursdiploma of een boekhouddiploma, niet de toegang weigeren tot het beroep van ingenieur of boekhouder, louter op grond dat dit diploma in een andere lidstaat is behaald, terwijl ditzelfde diploma hem in deze laatste lidstaat toegang tot het beroep van ingenieur dan wel boekhouder verleent, waarbij die autoriteiten weliswaar van de betrokkene kunnen verlangen dat hij een aanpassingsstage volbrengt dan wel een proeve van bekwaamheid aflegt, wanneer volgens de regeling van de ontvangende lidstaat het beroep van ingenieur dan wel boekhouder een breder werkterrein omvat dan door dat beroep in de lidstaat van oorsprong wordt bestreken en dit verschil qua werkzaamheden tot uitdrukking komt in een wezenlijk andere inhoud van de opleiding.

43. Daarentegen verzetten de bewoordingen van artikel 3, sub a, van de richtlijn en evenmin die van artikel 4, lid 1, sub b, eerste alinea, tweede streepje, zich er niet tegen dat die autoriteiten bijvoorbeeld een onderdaan van de Gemeenschap die houder is van een in een andere lidstaat behaald boekhouddiploma, de toegang tot het beroep van ingenieur weigeren, aangezien deze beide beroepen qua werkzaamheden volstrekt niet vergelijkbaar zijn, zodat een aanpassingsstage dan wel een proeve van bekwaamheid niet gerechtvaardigd is. Deze beroepen zijn in feite zo verschillend dat de betrokkene, om van het ene beroep naar het andere over te gaan, een nieuwe opleiding zou moeten volgen die geheel verschillend is van zijn vorige.

44. Volgens mij verzetten de bewoordingen van diezelfde bepalingen zich er evenmin tegen dat de bevoegde autoriteiten van de ontvangende lidstaat een onderdaan van de Gemeenschap, zo deze daarmee instemt, toegang verlenen tot een deel van het werkterrein dat door het gereglementeerd beroep waartoe hij in die lidstaat wenst te worden toegelaten (zoals het beroep van wegen- en waterbouwkundig ingenieur in Spanje), wordt bestreken, wanneer dit deel overeenkomt met de beroepsactiviteiten waarvoor de betrokkene in de lidstaat van oorsprong toegang heeft op grond van het diploma

waarvan hij houder is (zoals de werkzaamheden die met het Italiaanse diploma van waterbouwkundig ingenieur overeenkomen), waarbij hij dan geen aanpassingsstage of proeve van bekwaamheid behoeft af te leggen.

45. Door een dergelijk toelatingsbesluit wordt een onderdaan van de Gemeenschap namelijk niet de toegang tot een van de werkzaamheden van het gereglementeerd beroep (zoals het beroep van wegen- en waterbouwkundig ingenieur) in de ontvangende lidstaat geweigerd louter op grond dat de betrokkene niet het nationaal vereiste diploma bezit (zoals het Spaanse diploma van wegen- en waterbouwkundig ingenieur), terwijl hij in een andere lidstaat het diploma heeft behaald dat aldaar is voorgeschreven om tot een gelijksoortig beroep te worden toegelaten (zoals dat van waterbouwkundig civiel ingenieur). Bijgevolg schendt dat besluit de bewoordingen van artikel 3, sub a, van de richtlijn niet.

46. Daaraan doet niet af dat in het litigieuze toelatingsbesluit de betrokkene tegelijkertijd de toegang wordt geweigerd tot enkele van de werkzaamheden die in de ontvangende lidstaat onder het gereglementeerde beroep vallen, namelijk de werkzaamheden waarvoor hij in de lidstaat van oorsprong geen toegang heeft wegens zijn diploma (zoals de werkzaamheden van een wegen- en waterbouwkundig ingenieur die niet onder het specialisme van waterbouwkundig ingenieur vallen).

47. Indien wordt aanvaard dat het in artikel 3, sub a, van de richtlijn neergelegde verbod zonder onderscheid zou gelden voor iedere gehele dan wel gedeeltelijke weigering van de toegang tot de werkzaamheden die in de ontvangende lidstaat door een gereglementeerd beroep worden bestreken, zou dit betekenen dat aan dit artikel een bredere reikwijdte wordt toegekend dan de gemeenschapswetgever waarschijnlijk heeft beoogd. Was dit namelijk zijn bedoeling geweest (hetgeen ik van de hand wijs), dan had hij naar alle waarschijnlijkheid voor een uitdrukkelijke precisering in die zin gezorgd (in artikel 3 of in een van de overwegingen van de considerans van de richtlijn), aangezien voornoemd artikel de sluitsteen van het bij de richtlijn vastgestelde algemene stelsel van erkenning van diploma's vormt. Een dergelijke precisering ontbreekt echter.

48. Weliswaar geldt het in artikel 3 van de richtlijn neergelegde verbod voor met name de weigering van de toegang tot een gereglementeerd beroep in de ontvangende lidstaat „onder dezelfde voorwaarden als die welke voor eigen onderdanen gelden". Deze uitdrukking zou kunnen doen veronderstellen dat de bevoegde autoriteiten van deze lidstaat geen andere mogelijkheid hebben dan het verlenen van volledige toegang tot het betrokken beroep, dat wil zeggen tot alle activiteiten die dat beroep in die lidstaat omvat, zodat het uitgesloten zou zijn om de toegang tot dat beroep gedeeltelijk te verlenen dan wel te weigeren, dus om die toelating te beperken tot enkele van die activiteiten.

49. Volgens mij zou een dergelijke conclusie echter overdreven zijn. Deze uitdrukking wil namelijk slechts onderstrepen dat het, wat de toegang tot een gereglementeerd beroep

betreft, de bevoegde autoriteiten van de ontvangende lidstaat verboden is een onderdaan van een lidstaat op enigerlei wijze te discrimineren door hem de toegang tot een bepaald beroep te weigeren, louter omdat hij niet het vereiste nationale diploma bezit, terwijl hij in een andere lidstaat het diploma heeft behaald dat aldaar is voorgeschreven om tot een identiek of gelijksoortig beroep te worden toegelaten.

50. Deze uitdrukking vertolkt slechts het beginsel van wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten, waarop het bij de richtlijn vastgestelde stelsel van erkenning van diploma's berust, namelijk dat „een diploma niet [wordt] erkend wegens de intrinsieke waarde van de hiermee afgesloten opleiding, maar wel omdat het diploma in de lidstaat waar het werd afgegeven [...], toegang verleent tot een gereglementeerd beroep". [26]

51. In die zin luidt de vijfde overweging van de considerans van de richtlijn, die in artikel 3 wordt herhaald, dat de lidstaten „een onderdaan van een lidstaat [...] niet mogen verplichten bepaalde kwalificaties te verwerven die zij over het algemeen slechts vaststellen door verwijzing naar de diploma's die in het kader van hun eigen nationaal onderwijsstelsel worden uitgereikt, terwijl de betrokkene al deze kwalificaties of een deel daarvan reeds in een andere lidstaat heeft verworven [en] dat elke ontvangende lidstaat waar een beroep is gereglementeerd, dientengevolge verplicht is rekening te houden met in een andere lidstaat verworven kwalificaties en na te gaan of die met de door hem geëiste overeenstemmen".

52. Hiermee worden in de richtlijn slechts de consequenties getrokken uit de rechtspraak van het Hof inzake de wederzijdse erkenning van beroepskwalificaties, waarvan de beginselen in het arrest van 7 mei 1991, Vlassopoulou [27], werden geformuleerd.

53. Ik maak hieruit op dat de bewoordingen van artikel 3, sub a, van de richtlijn er zich niet tegen verzetten dat de bevoegde autoriteiten van de ontvangende lidstaat slechts een gedeeltelijke toegang tot een op zijn grondgebied gereglementeerd beroep verlenen, dat wil zeggen een, die zich beperkt tot de beroepsactiviteiten waarvoor de betrokkene toegang heeft in de lidstaat waar hij zijn diploma heeft behaald.

26 — Arrest van 29 april 2004, Beuttenmüller (C-102/02, Jurispr. blz. I-5405, punt 52).

27 — C-340/89, Jurispr. blz. I-2357, blz. 16. Zie in deze zin ook met name arresten van 8 juli 1999, Fernandez de Bobadilla (C-234/97, Jurispr. blz. I-4773, punten 29-31); 14 september 2000, Hocsman (C-238/98, Jurispr. blz.I-6623, punten 21-24); 22 januari 2002, Dreessen (C-31/00, Jurispr. blz. I-663, punt 31), en 16 mei 2002, Commissie/Spanje (C-232/99, Jurispr. blz. I-4235, punt 21). Blijkens deze rechtspraak volgt uit artikel 43 EG dat de autoriteiten van een lidstaat bij de behandeling van een verzoek van een onderdaan van een andere lidstaat om toegelaten te worden tot de uitoefening van een gereglementeerd beroep, rekening moet houden met de beroepskwalificaties van de betrokkene, door de uit zijn diploma's, certificaten en andere titels blijkende kwalificaties en zijn relevante beroepservaring te vergelijken met de in de nationale regeling voor de uitoefening van het betrokken beroep verlangde beroepskwalificatie.

54. Volgens mij is deze analyse niet in strijd met de bewoordingen van artikel 4, lid 1, sub b, eerste alinea, tweede streepje, van de richtlijn, dat, zoals vermeld, uitdrukkelijk betrekking heeft op het geval in „artikel 3, onder a)", dus op het in artikel 3, sub a, van de richtlijn bedoelde geval.

55. Ingevolge de voorschriften van voornoemd artikel 4 heeft de ontvangende lidstaat immers alleen de mogelijkheid om de toegang tot (en ook de uitoefening van) de werkzaamheden van een gereglementeerd beroep te verlenen onder de voorwaarde dat de aanvrager een aanpassingsstage volbrengt of een proeve van bekwaamheid aflegt, wanneer de door hem ontvangen opleiding voor het behalen van het diploma dat hem is uitgereikt door een andere lidstaat, wezenlijk verschilt van de opleiding die in de ontvangende lidstaat wordt verlangd, en dit tot uitdrukking komt in een verschil tussen het werkterrein van het soortgelijke beroep als dat waarvoor de betrokkene toegang heeft in de lidstaat waar hij zijn diploma heeft behaald, en dat van het beroep waarvoor hij in de ontvangende lidstaat wenst te worden toegelaten.

56. Het aan de aanvrager opleggen van die vereisten blijft slechts een mogelijkheid, en geen verplichting waaraan de ontvangende lidstaat stelselmatig gehouden is, zodat de bewoordingen van artikel 4 van de richtlijn er zich niet tegen verzetten dat de bevoegde autoriteiten in bepaalde omstandigheden van dergelijke vereisten afzien.

57. Bovendien is het enige doel van die mogelijke vereisten, te beoordelen of de aanvrager voldoende bekwaamheid bezit om zich aan te passen aan het nieuwe beroepsmilieu waartoe hij wenst te worden toegelaten, wanneer hij daarop niet in het kader van de door hem genoten opleiding voor het behalen van zijn diploma is voorbereid. [28] Zij zijn dus niet gerechtvaardigd wanneer de betrokkene in de ontvangende lidstaat enkel toegang zou worden verleend tot de activiteiten die vallen onder het beroep waartoe zijn diploma in de lidstaat van oorsprong toegang verstrekt en waarvan verondersteld moet worden dat hij daarop is voorbereid in het kader van de opleiding die hij heeft gevolgd om dat diploma te behalen.

58. Richtlijn 98/5/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 1998 ter vergemakkelijking van de permanente uitoefening van het beroep van advocaat in een andere lidstaat dan die waar de beroepskwalificatie is verworven [29], stelt het beginsel dat elke advocaat het recht heeft permanent in een ontvangende lidstaat onder zijn oorspronkelijke beroepstitel dezelfde werkzaamheden uit te oefenen als een advocaat die in die lidstaat onder de beroepstitel hiervan werkzaam is, tenzij die lidstaat advocaten die hun beroepstitel in een andere lidstaat hebben verworven, van bepaalde werkzaamheden die op het grondgebied van

28 — Dit doel van de aanpassingsstage of proeve van bekwaamheid wordt in de negende overweging van de considerans van de richtlijn, alsook in artikel 1, sub f en g, ervan, verduidelijkt.

29 — PB L 77, blz. 36.

die ontvangende lidstaat onder het beroep advocaat vallen, uitsluit, wanneer die werkzaamheden in andere lidstaten zijn voorbehouden aan andere beroepen dan dat van advocaat. [30]

59. Aldus kan een lidstaat ingevolge richtlijn 98/5 aan een onderdaan van de Gemeenschap, die zijn kwalificaties in een andere lidstaat heeft verworven, de toegang tot bepaalde werkzaamheden die in de ontvangende lidstaat onder het beroep van advocaat vallen, weigeren ingeval dat deel van de werkzaamheden niet behoort tot het werkterrein dat in een andere lidstaat door dat beroep wordt bestreken. Deze situatie kan met die waarop artikel 4, lid 1, sub b, eerste alinea, tweede streepje, van de richtlijn betrekking heeft, worden vergeleken.

60. Richtlijn 98/5 is echter niet bedoeld ter vervanging van richtlijn 89/48 (inzake het beroep van advocaat), maar ter aanvulling daarvan, doordat hierin de advocaten die hun beroepskwalificatie in een andere lidstaat hebben verworven en die juist niet de proeve van bekwaamheid van artikel 4 van de richtlijn willen afleggen, het recht wordt toegekend om tot dat beroep in de ontvangende lidstaat toe te treden nadat zij in die staat onder hun oorspronkelijke beroepstitel gedurende een bepaalde tijd beroepservaring hebben opgedaan. [31]

30 — Zie artikel 2 juncto artikel 5, leden 1 en 2. Het gaat hier over het opmaken van akten waarbij de bevoegdheid wordt verleend om goederen van overledenen te beheren, of waarbij onroerende zakelijke rechten worden gevestigd of overgedragen.

31 — Dit volgt uit de tweede, de derde en de vijfde overweging van de considerans van richtlijn 98/5.

61. Dit korte overzicht van richtlijn 98/5 sterkt ons in de opvatting dat noch de bewoordingen van artikel 3, sub a, van de richtlijn noch die van artikel 4, lid 1, sub b, eerste alinea, tweede streepje, van de richtlijn er zich tegen verzetten dat de bevoegde autoriteiten van de ontvangende lidstaat een onderdaan van de Gemeenschap, zo deze daarmee instemt, toegang verlenen tot een gedeelte van het werkterrein dat in deze lidstaat door een gereglementeerd beroep wordt bestreken, wanneer dit gedeelte overeenkomt met de beroepsactiviteiten waartoe betrokkene in de lidstaat van oorsprong toegang heeft op grond van het diploma waarvan hij houder is, zonder dat hij een aanpassingsstage behoeft te volbrengen of een proeve van bekwaamheid behoeft af te leggen.

62. Volgens mij wordt deze uitlegging niet door de algemene opzet van de richtlijn ondergraven.

2) De algemene opzet van de richtlijn

63. Naar mijn mening verzet geen andere bepaling van de richtlijn zich ertegen dat de bevoegde autoriteiten van de ontvangende lidstaat de aanvrager, wanneer die daarmee instemt, een dergelijke gedeeltelijke toegang tot een gereglementeerd beroep op hun grondgebied verlenen, en hem daarmee vrijstellen van het volbrengen van een aanpassingsstage of het afleggen van een proeve van bekwaamheid.

64. Zoals gezegd, voorziet artikel 7, lid 1, van de richtlijn er weliswaar in, dat de bevoegde autoriteiten van de ontvangende lidstaat aan onderdanen die aan de voorwaarden voor toegang tot en uitoefening van een gereglementeerd beroep op hun grondgebied voldoen, het recht toekennen om de *beroepstitel van de ontvangende lidstaat* te voeren die met dat beroep overeenkomt.

65. In deze bepalingen komt de zorg van de gemeenschapswetgever naar voren om in de ontvangende lidstaat de gelijkstelling te vergemakkelijken van de onderdanen van andere lidstaten die in deze staten hun diploma hebben behaald, met onderdanen die hun beroepskwalificatie in de ontvangende lidstaat hebben verworven. Deze zorg hangt samen met het door de richtlijn nagestreefde doel, dat, zoals nog nader zal blijken, erin bestaat om het de Europese burgers makkelijker te maken om beroepen uit te oefenen waartoe de toegang in de ontvangende lidstaat een postsecundaire opleiding vereist.

66. In een dergelijke situatie moeten de bevoegde autoriteiten van de ontvangende lidstaat krachtens die bepalingen weliswaar die onderdanen het recht toekennen om de beroepstitel te voeren die met het betrokken beroep in die lidstaat overeenkomt, doch zijn zij, naar mijn mening, alleen daartoe verplicht wanneer de betrokkenen alle toegangs- en uitoefeningsvoorwaarden die aldaar met betrekking tot dat beroep worden vereist, vervullen.

67. Ik leid daaruit af dat artikel 7, lid 1, van de richtlijn er zich niet tegen verzet dat, ingeval de betrokkenen niet alle voorwaarden van de ontvangende lidstaat vervullen om toegang te verkrijgen tot het betrokken gereglementeerde beroep (in het bijzonder doordat zij geen aanpassingsstage hebben volbracht of proeve van bekwaamheid hebben afgelegd), de bevoegde autoriteiten van deze lidstaat hun, zo zij dit wensen, slechts toegang verlenen tot een deel van de door dat beroep bestreken werkzaamheden (die waarvoor zij in de lidstaat van oorsprong toegang hebben), en niet tot het geheel van die werkzaamheden, en zij hun in verband hiermee niet toestaan de beroepstitel die met dat beroep overeenkomt te voeren, met name ter voorkoming van verwarring bij de consumenten die op het grondgebied van de ontvangende lidstaat een beroep zouden kunnen doen op hun diensten.

68. Dit geldt des te meer omdat, ook al vervullen de betrokken onderdanen van de lidstaten alle voorwaarden voor toegang tot en uitoefening van een gereglementeerd beroep op het grondgebied van de ontvangende lidstaat (bijvoorbeeld na het volbrengen van een aanpassingsstage dan wel het afleggen van een proeve van bekwaamheid), zij dat beroep niet noodzakelijkerwijs onder de beroepstitel die met dat beroep in de ontvangende lidstaat overeenkomt, uitoefenen, hoewel zij aan alle vereiste voorwaarden voldoen om tot alle werkzaamheden die door dat beroep worden bestreken te worden toegelaten en deze werkzaamheden onder die beroepstitel uit te oefenen. Dit blijkt uit artikel 7, lid 2, van de richtlijn.

69. De gemeenschapswetgever heeft de bevoegde autoriteiten van de ontvangende lidstaat ertoe verplicht om aan de onderdanen van de lidstaten die alle voorwaarden voor toegang tot en uitoefening van een gereglementeerd beroep op het grondgebied van deze ontvangende lidstaat vervullen, het recht toe te kennen om van de *wettige, in de lidstaat van oorsprong bestaande opleidingstitel* (niet te verwarren met de beroepstitel) en eventueel van de afkorting ervan, in de taal van deze laatste staat gebruik te maken. De gelijkstelling van die onderdanen met de eigen onderdanen gaat niet altijd op, daar datzelfde artikel 7, lid 2, van de richtlijn preciseert dat „[d]e ontvangende lidstaat kan voorschrijven dat deze titel wordt gevolgd door de naam en de plaats van de instelling of de examencommissie die deze heeft verleend."

70. Bijgevolg verzet de algemene opzet van de richtlijn er zich niet tegen dat de bevoegde autoriteiten van de ontvangende lidstaat de aanvrager, wanneer deze daarmee instemt, een gedeeltelijke toegang verlenen tot de werkzaamheden die in deze staat door een gereglementeerd beroep worden bestreken, zodat de aanvrager niet volledig wordt gelijkgesteld met de houder van een diploma dat in deze zelfde staat is behaald om tot dat beroep te worden toegelaten.

71. Deze conclusie wordt, zoals wij hierna zullen zien, a fortiori bevestigd bij toetsing van het door de richtlijn nagestreefde doel.

3) Het door de richtlijn nagestreefde doel

72. Zoals het Hof herhaaldelijk heeft benadrukt, blijkt uit artikel 57, lid 1, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 47, lid 1, EG) dat richtlijnen, zoals richtlijn 89/48, die op grond van dit artikel zijn vastgesteld, tot doel hebben de toegang tot werkzaamheden, anders dan in loondienst, en de uitoefening ervan te vergemakkelijken, door gemeenschappelijke regels en criteria vast te stellen die, voor zover mogelijk, tot de onderlinge erkenning van diploma's, certificaten en andere titels leiden. [32] Hetzelfde geldt voor de toegang tot werkzaamheden in loondienst en de uitoefening daarvan, die ook onder de werkingssfeer van deze richtlijn vallen.

73. In die zin benadrukt de derde overweging van de considerans van de richtlijn „dat het, om snel te voldoen aan de verwachtingen van Europese burgers, in het bezit van hogeronderwijsdiploma's waarmee beroepsopleidingen worden afgesloten en die zijn afgegeven in een andere lidstaat dan die waar zij hun beroep willen uitoefenen, nodig is [...] een andere methode van erkenning van deze diploma's in te voeren [dan die van de tot dan toe vastgestelde sectoriële richtlijnen] welke die burgers in staat stelt alle beroepsactiviteiten uit te oefenen waarvoor

32 — Zie met name reeds aangehaalde arresten Hocsman (punt 32); Dreessen (punt 26), en Commissie/Spanje (punt 19).

de ontvangende lidstaat een postsecundaire opleiding vereist, voor zover zij in het bezit zijn van dergelijke diploma's die hen op die activiteiten voorbereiden, een studieperiode van ten minste drie jaar afsluiten en in een andere lidstaat zijn uitgereikt".

74. Dit maakt, zoals de dertiende overweging van de considerans van de richtlijn aangeeft, dat het hierdoor ingevoerde stelsel „door de versterking van het recht van de Europese burgers om hun beroepskennis in alle lidstaten te gebruiken, hun recht om dergelijke kennis op te doen waar zij zulks wensen, aanvult en tegelijkertijd bekrachtigt".

75. Bijgevolg staat het door de richtlijn nagestreefde doel, de toegang tot werkzaamheden, al dan niet in loondienst, en de uitoefening daarvan te vergemakkelijken, geenszins in de weg aan een regeling waarbij voor enkele van de werkzaamheden die door een gereglementeerd beroep in de ontvangende lidstaat worden bestreken, toegang wordt verleend (zonder dat de betrokkene een aanpassingsstage moet volbrengen dan wel een proeve van bekwaamheid moet afleggen, ingeval de ontvangende lidstaat in die eis voorziet). Integendeel, dat doel pleit juist voor het toelaten van een dergelijke regeling.

76. Een aanpassingsstage kan namelijk overeenkomstig artikel 4, lid 1, sub b, eerste alinea, van de richtlijn drie jaar duren. Het afzien van een dergelijke stage vormt duidelijk een tijdwinst die van belang of zelfs doorslaggevend kan zijn voor een onderdaan van een lidstaat die in de ontvangende lidstaat tot een gereglementeerd beroep wenst te worden toegelaten, vooral wanneer hij slechts toegang wenst tot die werkzaamheden van dat beroep, waarvoor hij in de lidstaat waar hij zijn diploma heeft behaald, nu al toegang heeft dan wel al toegang heeft verkregen. Een dergelijk vereiste kan de betrokkene serieus ervan weerhouden die weg in te slaan en te volbrengen, daar hij het risico loopt dat zijn inspanningen geen resultaat opleveren.

77. Hetzelfde geldt voor de proeve van bekwaamheid, want, hoewel deze in artikel 2, sub g, van de richtlijn wordt omlijnd en in beginsel een andere compensatiemaatregel is waarvan de keuze aan de betrokkene wordt overgelaten, wordt algemeen aanvaard dat dit vereiste hem duidelijk kan weerhouden van het verplaatsen van zijn beroepsbezigheden naar een andere lidstaat dan die waar hij zijn diploma heeft behaald, vooral wanneer hij in die andere lidstaat precies dezelfde werkzaamheden voortzet als die welke hij tot dat moment heeft uitgeoefend. [33]

33 — Zie in deze zin verslag van 15 februari 1996 van de Commissie van de Europese Gemeenschappen aan het Europees Parlement en de Raad over de stand van de toepassing van het algemeen stelsel van erkenning van hogeronderwijsdiploma's overeenkomstig artikel 13 van richtlijn 89/48/EEG [COM (96) 46 def. blz. 14, 15, en 21]. Zie ook N. Parkins, „La directive 89/48/CEE: progrès sur la voie de la mise en oeuvre", *Reconnaissance générale des diplômes et libre circulation des professionnels*, Institut Européen d'Administration Publique, 1992, blz. 47 en 48.

78. Gelet op al deze overwegingen moet volgens mij de eerste vraag aldus worden beantwoord, dat artikel 3, sub a, juncto artikel 4, lid 1, sub b, eerste alinea, tweede streepje, zich er niet tegen verzet dat, wanneer de houder van een in een andere lidstaat behaald diploma een aanvraag bij de bevoegde autoriteiten van de ontvangende lidstaat indient om toegelaten te worden tot een beroep, waartoe de toegang of waarvan de uitoefening in deze lidstaat afhankelijk is gesteld van het bezit van een diploma, die autoriteiten deze aanvraag, zo de betrokkene daarmee instemt, gedeeltelijk inwilligen, door hem vrij te stellen van het volbrengen van een aanpassingsstage dan wel het afleggen van een proeve van bekwaamheid, maar daartegenover de reikwijdte van de toestemming beperken tot de activiteiten van dat beroep waarvoor het diploma van de aanvrager volgens de regeling in de lidstaat waar het is behaald, toegang verleent, met uitsluiting van de overige activiteiten die volgens de regeling in die ontvangende lidstaat tot dat beroep behoren.

B — *Tweede vraag*

79. Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de artikelen 39 EG en 43 EG aldus moeten worden uitgelegd, dat zij zich ertegen verzetten dat een ontvangende lidstaat in die omstandigheden de mogelijkheid uitsluit dat de bevoegde autoriteiten van deze staat een gedeeltelijke toegang verlenen tot de werkzaamheden die door een op zijn grondgebied gereglementeerd beroep, zoals dat van wegen- en waterbouwkundig ingenieur, worden bestreken, op grond dat volgens de definitie van dat beroep in de nationale regeling van deze ontvangende lidstaat, de werkzaamheden die dat beroep omvat, zo onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, dat een toelating tot dat beroep zich noodzakelijkerwijs zou moeten uitstrekken tot het geheel van de daaronder vallende werkzaamheden.

80. Volgens mij pleiten verschillende factoren ervoor, deze vraag bevestigend te beantwoorden.

81. Ingevolge artikel 43 EG, tweede alinea, wordt de vrijheid van vestiging uitgeoefend overeenkomstig de bepalingen welke door de wetgeving van het land van vestiging voor de eigen onderdanen zijn vastgesteld. Hieruit volgt, dat wanneer de toegang tot of de uitoefening van een specifieke werkzaamheid in de lidstaat van ontvangst is geregeld, de onderdaan van een andere lidstaat die deze werkzaamheid wenst uit te oefenen, in beginsel aan de voorwaarden van die regeling dient te voldoen. [34]

34 — Zie met name arresten van 30 november 1995, Gebhard (C-55/94, Jurispr. blz. I-4165, punten 33-36), en 1 februari 2001, Mac Quen e.a. (C-108/96, Jurispr. blz. I-837, punt 25).

82. Weliswaar zijn alleen de lidstaten, bij gebreke van harmonisatie van de toegangsvoorwaarden voor de betrokken werkzaamheden van ingenieur, bevoegd om die voorwaarden vast te stellen, maar dit neemt niet weg, dat zij, volgens vaste rechtspraak, hun bevoegdheden op dat vlak moeten uitoefenen met inachtneming van de door het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden, zoals die in de artikelen 39 EG en 43 EG zijn neergelegd. [35]

83. Volgens vaste rechtspraak zijn nationale maatregelen die de uitoefening van de in het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden, zoals die zijn neergelegd in de artikelen 39 EG en 43 EG, kunnen belemmeren of minder aantrekkelijk kunnen maken, slechts toegestaan wanneer zij aan vier cumulatieve voorwaarden voldoen: zij moeten zonder discriminatie worden toegepast, beantwoorden aan dwingende redenen van algemeen belang, geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen, en zij mogen niet verder gaan dan nodig is voor het bereiken van het doel. [36]

84. Wanneer een regeling van een ontvangende lidstaat betreffende het werkterrein van een gereglementeerd beroep op zijn grondgebied ertoe leidt dat de bevoegde autoriteiten van deze staat de mogelijkheid wordt ontzegd om een gedeeltelijke toegang tot de door dat beroep bestreken werkzaamheden te verlenen, is het duidelijk dat die regeling (zoals die in het hoofdgeding) zowel het vrije verkeer van personen als de vrijheid van vestiging kan belemmeren of minder aantrekkelijk maken.

85. Hoewel deze regeling zonder onderscheid van toepassing is op de onderdanen van de ontvangende lidstaat en de onderdanen van de andere lidstaten, valt moeilijk in te zien in hoeverre zij kan beantwoorden aan een dwingende reden van algemeen belang, zoals de bescherming van de consument.

86. Ik ben er namelijk niet van overtuigd dat, zoals de nationale regeling die in het hoofdgeding aan de orde is, bepaalt, alle werkzaamheden die onder het beroep van wegen- en waterbouwkundig ingenieur vallen, onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, zodat het onmogelijk zou zijn om de werkzaamheden van een waterbouwkundig ingenieur te scheiden van de andere werkzaamheden van dat beroep.

35 — Zie met name arresten van 29 oktober 1998, De Castro Freitas en Escallier (C-193/97 en C-194/9, Jurispr. blz. I-6747, punt 23); 3 oktober 2000, Corsten (C-59/98, Jurispr. blz. I-7919, punt 31), en Mac Quen e.a., reeds aangehaald (punt 24).

36 — Zie met name voor het vrije verkeer van personen, arrest van 31 maart 1993, Kraus (C-19/92, Jurispr. blz. I-1663, punt 32); voor de vrijheid van vestiging, arrest Gebhard, reeds aangehaald (punt 37); arrest van 9 maart 1999, Centros (C-212/97, Jurispr. blz. I-1459, punt 34); arrest Mac Quen e.a., reeds aangehaald (punt 26), en arrest van 6 november 2003,Gambelli e.a. (C-243/01, Jurispr. blz. I-13031, punt 64).

87. A priori is er *objectief* niets tegen om bijvoorbeeld het ontwerpen en aanleggen van waterbouwkundige installaties te scheiden van de uitwerking en verwezenlijking van infrastructuur voor transport over de weg. Dat blijkt trouwens uit de situatie in Italië, waar de werkzaamheden van het beroep van waterbouwkundig ingenieur worden gescheiden van de andere werkzaamheden die in Spanje onder het beroep van wegen- en waterbouwkundig ingenieur vallen. Met andere woorden, wanneer een gedeeltelijke toegang tot het beroep van wegen- en waterbouwkundig ingenieur, zoals die in Spanje is geregeld, wordt verleend, raakt dit geenszins de bekwaamheid van een houder van een diploma van waterbouwkundig ingenieur dat in een andere lidstaat is behaald, om in de ontvangende lidstaat de werkzaamheden te verrichten waartoe zijn diploma in de lidstaat van oorsprong toegang verleent.

88. Bijgevolg is het twijfelachtig of de litigieuze Spaanse regeling aan een *objectief* vereiste voor de bescherming van de consument beantwoordt.

89. Ook al zou ervan worden uitgegaan dat deze nationale regeling beantwoordt aan de zorg voor de bescherming van de consument, doordat zij uitsluit dat die met betrekking tot de omvang van de beroepskwalificaties van de betrokkene wordt misleid, dan kan dit gevaar van verwarring trouwens worden verminderd, doordat de ontvangende lidstaat bijvoorbeeld verlangt dat die betrokkene zijn oorspronkelijke beroepstitel dan wel opleidingstitel, eventueel in de taal van de lidstaat van oorsprong, met uitsluiting van de beroepstitel van de ontvangende lidstaat voert. Een dergelijke maatregel zou, gelet op het vrije verkeer van personen en de vrijheid van vestiging, minder beperkend zijn dan het uitsluiten van iedere gedeeltelijke toelating tot het gereglementeerd beroep.

90. Bijgevolg moet op de tweede vraag worden geantwoord dat de artikelen 39 EG en 43 EG aldus moeten worden uitgelegd, dat zij zich ertegen verzetten dat een ontvangende lidstaat in die omstandigheden de mogelijkheid uitsluit dat de bevoegde autoriteiten van deze staat op zijn grondgebied een gedeeltelijke toegang verlenen tot de werkzaamheden die door een op zijn grondgebied gereglementeerd beroep, zoals dat van wegen- en waterbouwkundig ingenieur, worden bestreken, op grond dat volgens de definitie van dat beroep in de nationale regeling van die ontvangende lidstaat, de werkzaamheden die dat beroep omvat, zo onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, dat een toelating tot dat beroep zich noodzakelijkerwijs zou moeten uitstrekken tot het geheel van de daaronder vallende werkzaamheden.

V — Conclusie

91. Gelet op al deze overwegingen stel ik het Hof voor, de door het Tribunal Supremo gestelde vragen als volgt te beantwoorden:

„1) Artikel 3, sub a, juncto artikel 4, lid 1, sub b, eerste alinea, tweede streepje, van richtlijn 89/48/EEG van de Raad van 21 december 1988 betreffende een algemeen stelsel van erkenning van hogeronderwijsdiploma's waarmee beroepsopleidingen van ten minste drie jaar worden afgesloten, verzet zich er niet tegen dat, wanneer de houder van een in een andere lidstaat behaald diploma een aanvraag bij de bevoegde autoriteiten van de ontvangende lidstaat indient om toegelaten te worden tot een beroep, waartoe de toegang of waarvan de uitoefening in deze lidstaat afhankelijk is gesteld van het bezit van een diploma, die autoriteiten deze aanvraag, zo de betrokkene daarmee instemt, gedeeltelijk inwilligen, door hem vrij te stellen van het volbrengen van een aanpassingsstage dan wel het afleggen van een proeve van bekwaamheid, maar daartegenover de reikwijdte van de toestemming beperken tot de activiteiten van dat beroep waartoe het diploma van de aanvrager volgens de regeling in de lidstaat waar het is behaald, toegang verleent, met uitsluiting van de overige activiteiten die volgens de regeling in die ontvangende lidstaat tot dat beroep behoren.

2) De artikelen 39 EG en 43 EG moeten aldus worden uitgelegd dat zij er zich tegen verzetten dat een ontvangende lidstaat in die omstandigheden de mogelijkheid uitsluit dat de bevoegde autoriteiten van deze staat op zijn grondgebied een gedeeltelijke toegang verlenen tot de werkzaamheden die door een op zijn grondgebied gereglementeerd beroep, zoals dat van wegen- en waterbouwkundig ingenieur, worden bestreken, op grond dat volgens de definitie van dat beroep in de nationale regeling van die ontvangende lidstaat, de werkzaamheden die dat beroep omvat, zo onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn dat een toelating tot dat beroep zich noodzakelijkerwijs zou moeten uitstrekken tot het geheel van de daaronder vallende werkzaamheden."