KOHTUJURISTI ETTEPANEK

PHILIPPE LÉGER

esitatud 30. juunil 2005 [1]

1. Kui liikmesriigi pädev asutus menetleb teises liikmesriigis diplomi saanud isiku taotlust saada luba tegutsemaks kutsealal, millel tegutsema hakkamine eeldab diplomi olemasolu, siis kas see asutus võib piirata väljastatava loa ulatust nii, et see hõlmab ainult neid asjaomase kutseala tegevusi, mis päritoluliikmesriigi kehtiva õiguse kohaselt on kaetud taotluse esitajale väljastatud diplomiga, jättes välja teised tegevused, mis kuuluvad asjaomase kutseala juurde vastuvõtva liikmesriigi kehtiva õiguse kohaselt? Juhul kui vastus esimesele küsimusele on jaatav, siis kas viimasel on õigus selline võimalus välistada?

2. Need on põhiosas küsimused, mille esitas Tribunal Supremo (Hispaania) vaidluses, mille poolteks on Hispaania pädev asutus ning Itaalia kodanik, kes on omandanud Itaalias vesiehitusinseneri diplomi ja soovib töötada Hispaanias tee-, kanali- ja sadamainseneri kutsealal.

3. Käesolevas asjas palutakse kohtul täpsustada diplomite vastastikuse tunnustamise põhimõtte ulatust, nii nagu see on sätestatud nõukogu 21. detsembri 1988. aasta direktiivis 89/48/EMÜ vähemalt kolmeaastase kutseõppe läbimisel antavate kõrgharidusdiplomite tunnustamise üldsüsteemi kohta [2] (edaspidi „direktiiv").

I. Õiguslik raamistik

A. *Ühenduse õigusnormid*

4. Ühenduse seadusandja on võtnud diplomite tunnustamise osas omaks kaks erinevat lähenemisviisi: valdkondliku ja üldise.

1 — Algkeel: prantsuse.

2 — EÜT 1989, L 19, lk 16; ELT eriväljaanne 05/01, lk 337.

5. Valdkondlik lähenemisviis, mis oli algselt valdav, tähendab ühelt poolt kutsealase koolituse tingimuste (kestus ja sisu) kooskõlastamist ja lähendamist kutsealade kaupa ning teiselt poolt nimekirjas (mille sätestas vastav direktiiv või kehtestasid liikmesriigid vastavalt direktiivis ette nähtud korrale) loetletud diplomite automaatse tunnustamise põhimõtte rakendamist liikmesriikides. Aastatel 1975–1985 võeti vastu mitmed direktiivid, mis puudutasid kuut kutseala tervishoiu vallas ning arhitektuuriga seonduvaid tegevusalasid.

6. Võttes arvesse eelkirjeldatud seadusandliku protseduuri komplekssust ja aeglust, eelistati üldisemat ja paindlikumat lähenemist, et vastata kiiremini nende liikmesriikide kodanike ootustele, kes soovisid tegutseda kutsealal füüsilisest isikust ettevõtja või töötajana muus liikmeriigis kui seal, kus nad olid omandanud oma kvalifikatsiooni.

7. Eelkirjeldatud lähenemisest lähtudes võeti vastu direktiiv 89/48. Viimatimainitu laieneb kutsealadele, mis ei kuulu ühegi eridirektiivi (eraldi direktiivi, millega on ette nähtud vastava kutseala diplomite vastastikuse tunnustamise kord liikmesriikides) kohaldamisalasse [3] ning mis on vastuvõtvas liikmesriigis kutsealal tegutsema hakkamine või tegutsemine, kas füüsilisest isikust ettevõtja või töötajana, eeldab kõrgharidust tõendava diplomi olemasolu) [4] osas, kus päritoluriigis saadud diplom kinnitab vähemalt kolmeaastase koolituse läbimist või sellega samaväärse hariduse omandamist [5].

8. Nagu on märgitud direktiivi viiendas põhjenduses, kasutavad liikmesriigid kutsealade puhul, mille jaoks ühendus ei ole eridirektiiviga kehtestanud minimaalset vajalikku kvalifikatsioonitaset, võimalust määrata kindlaks selline tase, mis kindlustab nende

3 — Vt direktiivi artikli 2 teine lõik.

4 — Direktiivi artikli 2 esimene lõik näeb ette, et direktiivi kohaldatakse kõigi liikmesriikide kodanike (edaspidi lihtsuse huvides „ühenduse kodanik") suhtes, kes soovivad vastuvõtvas liikmesriigis tegutseda reguleeritud kutsealal füüsilisest isikust ettevõtja või töötajana. Selle direktiivi artikli 1 punkt c sätestab, et reguleeritud kutsealana mõistetakse „reguleeritud kutsealast tegevust või tegevuste hulka, mis moodustab liikmesriigis asjaomase kutseala". Sama artikli punkt d täpsustab, et reguleeritud kutsealane tegevus on „kutsealane tegevus, kuivõrd sellise tegevusega *tegelema hakkamine* või *tegelemine* või üks tegelemise moodustest liikmesriigis eeldab otseselt või kaudselt õigusnormidest tulenevalt diplomi olemasolu". Lisatud on veel, et kutsealaga tegelemine kutsenimetuse all kujutab endast reguleeritud kutsealase tegevusega tegelemise moodust, kui sellise nimetuse kasutamine on lubatud vaid neil, kellel on õigusnormidele vastav diplom. Seega tuleb vahet teha kutsealal tegutsema hakkamisel ja sellel tegutsemisel. Kutsealal *tegutsema hakkamine* on piiratud juhul, kui sellel tegutsemine, hoolimata moodustest (näiteks kutsenimetus või haridus), eeldab diplomi olemasolu. Kutsealal *tegutsemine* on piiratud juhul, kui sellel tegutsemine vastavalt kindlatele tegelemise moodustele (näiteks kutsenimetuse või omandatud kutseala nimetuse kasutamine) pärast tegutsema asumist, eeldab diplomi olemasolu. Selle eristuse kohta vt Pertek, J., „Reconnaissance des diplômes organisée par des directives", Éditions du Juris-Classeur, 1998, 720. kd, punktid 40–69 ja 144-149.

5 — Vt direktiivi artikli 1 punkt a koos direktiivi kolmanda põhjendusega.

territooriumil pakutavate teenuste kvaliteedi. [6] Ometi puudub riikidel õigus eelnimetatud põhjendusest lähtuvalt nõuda, et liikmesriigi kodanik omandaks sellised kutsealased oskused, mis on määratletud üldiselt viitega riikliku haridussüsteemi kohaselt välja antavatele diplomitele, kui asjaomane isik on vastava kvalifikatsiooni osaliselt või tervikuna omandanud muus liikmesriigis, ning seetõttu peab iga vastuvõttev liikmesriik, kus kutseala on reguleeritud, võtma arvesse teises liikmesriigis nõutavat kvalifikatsiooni ja määrama kindlaks, kas see kvalifikatsioon vastab asjaomases liikmesriigis nõutavale kvalifikatsioonile.

9. Nimetatud kohustuse ulatust on täpsustatud direktiivi artiklis 3 järgmises sõnastuses:

„Kui vastuvõtvas liikmesriigis eeldab reguleeritud kutsealal tegutsema hakkamine või tegutsemine diplomi olemasolu, ei või pädev asutus ebapiisava kvalifikatsiooni tõttu keelduda andmast liikmesriigi kodanikule luba asuda tegutsema või tegutseda sellel kutsealal samadel tingimustel, mis kehtivad selle riigi oma kodanike suhtes:

a) kui taotlejal on diplom, mida muus liikmesriigis nõutakse kõnealusel kutsealal tegutsema hakkamiseks või tegutsemiseks tolle riigi territooriumil ja see diplom on talle antud liikmesriigis, või

b) kui taotleja on eelmise kümne aasta jooksul kõnealusel kutsealal täistööajaga kaks aastat tegutsenud muus liikmesriigis, kus kõnealune kutseala ei ole reguleeritud artikli 1 punkti c ja artikli 1 punkti d esimese lõigu tähenduses, ning tal on tõendid ühe või mitme kvalifikatsiooni kohta:

— mille on liikmesriigis välja andnud selle riigi õigus- ja haldusnormide kohaselt määratud pädev asutus,

— mis näitab, et selle omanik on edukalt lõpetanud keskharidusjärgse koolituse kestusega vähemalt kolm aastat või samaväärse kestusega osalise ajaga kursused ülikoolis või kõrgkoolis või muus sarnase tasemega asutuses, ning vajaduse korral seda, et asjaomane isik on edukalt läbinud tööalase koolituse, mida nõutakse lisaks keskharidusjärgsele koolitusele, ja

— mis on valdaja oma kutsealal tegutsemiseks ette valmistanud.

[...]"

6 — Samuti täpsustatab direktiivi kümnes põhjendus, et direktiivi eesmärgiks „ei ole liikmesriigi territooriumil kutsealal tegutsevate isikute suhtes kohaldatavate reeglite, sealhulgas kutseeetika reeglite muutmine ega sisserändajate väljajätmine nende reeglite kohaldamisalast; kõnealuse süsteemiga kehtestatakse asjakohane kord tagamaks, et sisserändajad järgivad vastuvõtva liikmesriigi kutsealaseid eeskirju".

10. Sätestades diplomite vastastikuse tunnustamise põhimõtte, tugevdab direktiiv ühenduse kodanike õigust kasutada oma kutsealaseid oskusi mis tahes liikmesriigis ja täiendab ning toetab nii kodanike õigust omandada sellised õigused seal, kus nad soovivad. [7]

11. Direktiivi artikli 4 lõikes 1 on täpsustatud eelmainitud põhimõtte rakendamist, sedastades et „olenemata artiklis 3 sätestatust võib vastuvõttev liikmesriik nõuda, et taotleja:

a) esitaks tõendid oma töökogemuse kohta, kui artikli 3 punktide a ja b kohaselt taotluse aluseks oleva koolituse kestus on vähemalt üks aasta vähem kui vastuvõtvas liikmesriigis nõutud [...]

[...]

b) läbiks kuni kolmeaastase kohanemisaja [8] või sooritaks sobivustesti [9]:

— kui artikli 3 punktide a ja b kohaselt läbitud koolituse käigus käsitletud teemad erinevad oluliselt teemadest, mida hõlmab vastuvõtvas liikmesriigis nõutav diplom, või

— kui artikli 3 punktis a osutatud juhul hõlmab vastuvõtvas liikmesriigis reguleeritud kutseala ühte või mitut reguleeritud kutsetegevust, mis ei kuulu reguleeritud kutseala alla selles liikmesriigis, kust taotleja pärit on või tuleb, ning kui see erinevus vastab konkreetsele vastuvõtvas liikmesriigis nõutavale koolitusele ja käsitleb teemasid, mis erinevad märkimisväärselt taotleja esitatud diplomiga hõlmatutest [...]".

7 — Vt direktiivi 13. põhjendus.

8 — Direktiivi artikli 1 punktis f on kohanemisaeg määratletud kui reguleeritud kutsealaga tegelemine vastuvõtvas liikmesriigis kõnealuse kutseala kvalifitseeritud esindaja järelevalve all, kusjuures sellise juhendatava tegevusega võib kaasneda täiendav koolitus.

9 — Direktiivi artikli 1 punktis g on sobivustest määratletud kui vastuvõtva liikmesriigi pädeva asutuse koostatud test, mis piirdub taotleja kutsealaste teadmiste kontrollimisega ja mille eesmärk on hinnata taotleja suutlikkust tegutseda reguleeritud kutsealal kõnealuses liikmesriigis. Selle testi sooritamiseks koostavad pädevad asutused liikmesriigis nõutava koolituse ja taotleja läbitud koolituse võrdluse põhjal nimekirja teemadest, mida diplom või muu taotleja kvalifikatsiooni tõendav dokument ei hõlma. Sobivustest hõlmab loetelust valitud teemasid, mille tundmine on oluline, et vastuvõtvas liikmesriigis asjaomase kutsealaga tegelda.

12. Direktiivi artikli 4 lõike 1 punkti b teine lõik sätestab reegli, mille kohaselt „kui vastuvõttev liikmesriik otsustab seda võimalust kasutada, peab ta lubama taotlejal valida kohanemisaja ja sobivustesti vahel". Direktiivi üheksas põhjendus selgitab eelkirjeldatud lähenemise põhjusi: „mõlema [nii kohanemisaja kui ka sobivustesti] eesmärk on parandada senist olukorda diplomite liikmesriikidevahelise vastastikuse tunnustamise osas ja seega aidata kaasa isikute vabale liikumisele ühenduses; [...] nende ülesanne on hinnata teises liikmesriigis kutsealase koolituse läbinud sisserändaja suutlikkust kohaneda uue kutsealase keskkonnaga".

13. Direktiivi artikkel 7 täpsustab liikmesriigi poolt kvalifikatsiooni tunnustamist taotlevale isikule tagatavate õiguste ulatust. Kõnealuse artikli lõiked 1 ja 2 asetavad vastuvõtvale liikmesriigile kohustuse tunnustada nende territooriumil reguleeritud kutsealal tegutsemise alustamisele või jätkamisele seatud tingimustele vastavate liikmesriikide kodanike õigust kasutada vastuvõtvas liikmesriigis kõnealusele kutsealale vastavat kutsenimetust, nagu ka nende õigust kasutada oma õiguspärast akadeemilise kraadi tähist ja vajaduse korral selle lühendit, mida kasutatakse nende päritoluliikmesriigis või liikmesriigis, millest nad tulevad, selle riigi keeles. Viimasel juhul on ette nähtud, et liikmesriik võib nõuda, et selle tähise järele tuleb märkida selle andnud asutuse või eksamikomisjoni nimetus ja asukoht.

14. Sarnased sätted sisalduvad nõukogu 18. juuni 1992. aasta direktiivis 92/51/EMÜ direktiivi 89/48 täiendava tööalase koolituse tunnustamise teise üldsüsteemi kohta. [10] Eridirektiivide puudumisel kohaldatakse direktiivi 92/51 kutsealadele, millel tegutsemine vastuvõtvas liikmesriigis eeldab sellise kõrgharidusdiplomi olemasolu, mis tõendab, et diplomi omanik on lõpetanud keskhariduse järgse koolituse kestusega üks kuni kolm aastat või samaväärse koolituse.

B. *Siseriiklikud õigusnormid*

15. Eelotsusetaotlusest selgub, et direktiiv võeti Hispaania õiguskorda üle 25. oktoobri 1991. aasta kuninga dekreediga nr 1665/1991. [11]

16. Kõnealuse dekreedi artikli 4 lõikes 1 on võetud üle direktiivi artikli 3 punkt a järgmises sõnastuses: „Tegutsemaks reguleeritud kutsealal Hispaanias tunnustatakse ja on samaväärsed Hispaania diplomitega sellised

10 — EÜT L 209, lk 25; ELT eriväljaanne 05/02, lk 47.
11 — *BOE* nr 280, 22.11.1991, lk 37916.

liikmesriikides väljastatud diplomid, mis võimaldavad nende omanikel tegutseda vastavas riigis samal kutsealal."

17. Lähtudes asjaomase direktiivi artikli 4 lõike 1 punktist b, näeb kõnealuse dekreedi artikli 5 punkt b ette, et diplomite tunnustamise eelduseks võib olla see, et taotleja sooritab omal valikul sobivustesti või läbib kohanemisaja juhul, kui tema poolt läbitud koolituse käigus käsitletud teemad erinevad oluliselt teemadest, mida hõlmab Hispaanias nõutav diplom või kui Hispaanias hõlmab kõnealune kutseala ühte või mitut kutsetegevust, mis päritoluliikmesriigis ei kuulu reguleeritud kutseala alla, ning kui see erinevus vastab konkreetsele Hispaania kehtiva õiguse kohaselt nõutavale koolitusele ja käsitleb teemasid, mis erinevad märkimisväärselt taotleja esitatud diplomiga hõlmatutest. [12]

18. Samuti selgub eelotsusetaotlusest, et Hispaanias on tee-, kanali- ja sadamaehitusinseneri kutseala reguleeritud, sellel tegutsemine eeldab diplomi olemasolu (tee-, kanali- ja sadamaehitusinseneri diplom). [13] Nimetatud diplomi omandamiseks nõutud keskharidusjärgse koolituse kestus on kuus aastat. [14]

19. Hispaanias hõlmab tee-, kanali- ja sadamainseneri kutseala laia tegevusvaldkonda, sealhulgas näiteks vesiehitustööde ning maismaa-, mere- ja jõetranspordi infrastruktuuride planeerimine ja väljaehitus, randade kaitse ja asulaplaneerimine, sh linnaplaneerimine. [15]

II. Asjaolud ja menetluse käik

20. Itaalia kodanik Giuliano Mauro Imo esitas 27. juunil 1996 Hispaania pädevale asutusele (arenguministeeriumile) taotluse Itaalias saadud vesiehitusinseneri diplomi tunnustamiseks, misjärel avanenuks tal või-

12 — Vt eelotsusetaotluse prantsuskeelne versioon, punktid 14–16 ning Hispaania valitsuse seisukoht, punkt 3.

13 — Vt eelotsusetaotluse prantsuskeelne versioon, punktid 13 ja 17. Eelotsusetaotluses ei ole täpsustatud, millised on tee-, kanali- ja sadamaehitusinseneri kutsealal tegutsemise moodused Hispaanias. Kuna aga sel kutsealal *tegutsema hakkamine* eeldab tee-, kanali- ja sadamaehitusinseneri diplomi olemasolu, oletan, et ka sel kutsealal *tegutsemine*, kandes tee-, kanali- ja sadamaehitusinseneri ametinimetust, eeldab vastava diplomi olemasolu. Kutsealal tegutsema hakkamine on tavaliselt reguleeritud sarnaselt kutsealal tegutsemisega. Vt Pertek, J., *op. cit.*, punkt 53.

14 — Vt eelotsusetaotluse prantsuskeelne versioon, punkt 3.

15 — *Ibidem*, punktid 13 ja 14.

malus töötada Hispaanias tee-, kanali- ja sadamaehitusinsenerina. [16]

21. Asjaomase taotluse menetlemise käigus konsulteeris arenguministeerium teiste ministeeriumitega (keskkonnaministeerium ja haridus- ja kultuuriministeerium) ning Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos'iga (tee-, kanali- ja sadamainseneride kutseühing, edaspidi „Colegio").

22. Võrrelnud koolitust, mille läbimist tõendab taotleja poolt Itaalias saadud vesiehitusinseneri diplom, sellega, mida pakutakse Hispaanias rannaalade insenerile tee-, kanali- ja sadamainseneri kutse saamiseks, leidis keskkonnaministeerium (täpsemalt rannaalade peadirektoraat), et eelnimetatud kaks koolitust on teataval määral erinevad. Ministeerium järeldas sellest, et taotleja diplomi tunnustamiseks Hispaanias peaks ta kõigepealt läbima kohanemisaja või sooritama sobivustesti.

23. Colegio leidis samas küsimuses, et taotleja koolituses on olulised lüngad (eriti keskkonna, tervishoiu ja sillaehituse alal), mis, võttes arvesse taotleja erialase kogemuse puudumist, muudavad tema diplomi tunnustamise sobimatuks.

24. Mis puutub haridus- ja kultuuriministeeriumisse, siis sealt ei vastatud arvamuse esitamise palvele. Siiski selgub eelotsusetaotlusest, et kõnealuse põhikohtuasjaga analoogsetes menetlustes on nimetatud ministeerium leidnud, et Itaalia vesiehitusinseneri diplomist piisab, võimaldamaks tema omanikule juurdepääsu Hispaania tee-, kanali- ja sadamainseneri kutsealale, ilma et ta peaks eelnevalt läbima kohanemisaja või sooritama sobivustesti. [17]

25. 4. novembri 1996. aasta otsuses tunnustas arenguministeerium taotleja diplomit ja andis talle loa tegutseda Hispaanias tee-, kanali- ja sadamainseneri kutsealal.

16 — Eelotsusetaotluses on märgitud, et taotluse esitaja soovis „tegutseda" tee-, kanali- ja sadamainseneri kutsealal Hispaanias. Siiski näib, et direktiivi mõttes puudutas see enneköike liikmesriigis vastaval kutsealal tegutsema asumist, mitte niivõrd konkreetsel viisil tegutsemist (näiteks tee-, kanali- ja sadamainseneri kutsenimetuse kasutamist) pärast seda, kui on juba tegutsema asutud. Eeldan antud juhtumist lähtudes, et vaidlus keskendub põhiosas asjaomasel kutsealal tegutsema asumisele, mitte sellel tegutsemisele. Eelotsusetaotluses ja eelotsuseküsimustes esitatud faktilisi ja menetluslikke andmeid käsitan, lähtudes eeltoodust.

17 — Vt eelotsusetaotluse prantsuskeelne versioon, punkt 6.

26. Colegio esitas selle otsuse vastu Audiencia Nacional'i halduskogule tühistamishagi. Hagi toetuseks väitis ta ühelt poolt, et G. M. Imo poolt Itaalias omandatud koolitus ei vasta sellele, mis on nõutud Hispaanias tee-, kanali- ja sadamainseneri kutsealal tegutsema asumiseks, ning teiselt poolt, et asjaomane kutseala hõlmab Hispaanias tegevusi, mida vesiehitusinseneri kutseala Itaalias ei hõlma.

27. Nimetatud hagi jäeti rahuldamata 1. aprilli 1998. aasta otsusega ühelt poolt põhjendusega, et Itaalias annab vesiehitusinseneri diplom õiguse tegutseda samal kutsealal kui tee-, kanali- ja sadamainseneri diplom Hispaanias, ning teiselt poolt, leides, et koolitus, mille nimetatud vesiehitusinseneri diplomi omanik läbis, sisaldas põhiaineid, mis Hispaanias on tee-, kanali- ja sadamainseneri kutseala puhul välja jäetud.

28. Colegio esitas Tribunal Supremo'le kassatsioonkaebuse. Kassatsioonkaebuse põhjendustes väitis ta uuesti, et tee-, kanali- ja sadamainseneri kutseala (Hispaanias) erineb vesiehitusinseneri kutsealast (Itaalias) ning et sellest erinevusest tuleneb ka vastavate koolituste erinevus. Itaalias taotleja läbitud koolitus on puudulik juba rannaalade inseneri koolituse osas, vaatamata sellele, et see oli ainus arvukatest põhiainetest Hispaania tee-, kanali- ja sadamainseneri kutsealal, mida taotleja on õppinud. Colegio väidete kohaselt sisaldab asjaomane kutseala Hispaanias aineid, mis erinevad olulisel määral G. M. Imo poolt Itaalias läbitutest.

29. Colegio vaidlustab küll taotlejale loa andmise tegutsema asumiseks hulgal tegevusaladel, mida hõlmab tee-, kanali- ja sadamainseneri kutseala, ent tal ei ole vastuväiteid osale neile tegevustele ehk vesiehituse valdkonnale, mis vastab taotleja diplomile.

III. Eelotsuse küsimused

30. Võttes arvesse poolte eelkirjeldatud seisukohti, otsustas Tribunal Supremo lükata otsuse langetamise edasi ning esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas 21. detsembri 1988. aasta direktiivi 89/48/EMÜ vähemalt kolmeaastase kutseõppe läbimisel antavate kõrgharidusdiplomite tunnustamise üldsüsteemi kohta artikli 3 punkti a koostoimes artikli 4 lõikega 1 tuleb tõlgendada nii, et see annab vastuvõtvale liikmesriigile

õiguse piiratult tunnustada sellise taotleja kutsekvalifikatsiooni, kellele on (Itaalias) antud vesiehitusinseneri (*ingegnere civile idraulico*) diplom ja kes soovib tegutseda sellel kutsealal teises liikmesriigis, mille õigus tunnustab reguleeritud kutsealana tee-, kanali- ja sadamainseneri (*ingeniero de caminos, canales y puertos*) kutseala? Küsimus lähtub oletusest, et viimane kutseala hõlmab vastuvõtvas liikmesriigis selliseid tegevusalasid, mis kõigil juhtudel ei vasta taotleja diplomiga hõlmatud tegevusaladele, ning et koolitus, millel taotleja on osalenud, ei kata teatavaid põhiteemasid, mida vastuvõtvas liikmesriigis tee-, kanali- ja sadamainseneri diplomi saamisel üldiselt nõutakse.

2. Kui vastus esimesele küsimusele on jaatav, siis kas EÜ artiklitega 39 ja 43 on kooskõlas see, kui nende taotlejate õigusi, kes füüsilisest isikust ettevõtjana või töötajana soovivad kutsealal tegutseda muus liikmesriigis kui see, kus nad omandasid oma kutsekvalifikatsiooni, piiratakse selliselt, et vastuvõtval liikmesriigil on õigus oma siseriikliku õiguse alusel välistada kutsekvalifikatsiooni piiratud tunnustamist, kui vastav otsus, mis on põhimõtteliselt kooskõlas direktiivi 89/48/EMÜ artikliga 4, sätestab sellel kutsealal tegutsemise suhtes täiendavad, ebaproportsionaalsed nõuded?"

31. Eelotsusetaotluse esitanud kohus täpsustas, et mõistet „kutsekvalifikatsiooni piiratud tunnustamine" (mida on kasutatud mõlemas küsimuses) tuleb mõista kui tunnustamist, mis võimaldab taotlejal asuda tegutsema üksnes valdkonnas, mis vastab tema diplomile (vesiehitusinsener) ning mis kuulub üldisema tee-, kanali- ja sadamainseneri kutseala alla (nii, nagu see on reguleeritud vastuvõtvas liikmesriigis), kohaldamata taotlejale direktiivi artikli 4 lõike 1 punkti b esimeses lõigus ette nähtud täiendavaid piiranguid. [18]

32. Tribunal Supremo märkis samuti, et vaidlusalune asi kuulub põhiosas direktiivi artikli 4 lõike 1 punkti b esimese lõigu teise taande kohaldamisalasse. [19]

18 — Vt eelotsusetaotluse prantsuskeelne versioon, punktid 24 ja 25.

19 — *Ibidem*, punktid 18 ja 19.

IV. Eelotsuse küsimuste analüüs

33. Analüüsin kõigepealt esimest eelotsuse küsimust ja seejärel vajadusel ka teist.

A. *Esimene eelotsuse küsimus*

34. Esimese küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada seda, kas direktiivi artikli 3 punktiga a koostoimes artikli 4 lõike 1 punkti b esimese lõigu teise taandega on kooskõlas see, et liikmesriigi pädev astutus, mis menetleb teises liikmesriigis diplomi saanud isiku taotlust saada luba tegutsema asumiseks kutsealal, millel tegutsema hakkamine või tegutsemine eeldab vastavas liikmesriigis diplomi olemasolu, rahuldab kõnealuse taotluse osaliselt ja vabastab taotleja kohustusest läbida kohanemisaeg või sooritada sobivustest, piirates samas loa ulatust nii, et see puudutab ainult neid vastava kutseala juurde kuuluvaid tegevusalasid, millel tegutsemiseks annab õiguse hageja diplom kooskõlas kehtiva õigusega liikmesriigis, kus diplom on saadud, välistades tegevusalad, mida hõlmab vastav kutseala vastuvõtva liikmesriigi kehtiva õiguse kohaselt.

35. Juhin kõigepealt tähelepanu asjaolule, et põhikohtuasjast on selge, et käesolevas asjas kohaldatakse kõnealuse direktiiviga loodud diplomite tunnustamise süsteemi. Inseneri elukutset puudutavat eridirektiivi ei ole. [20] Pealegi eeldan ma, et olukorras, kus diplom, mille tunnustamist taotletakse, näib tõendavat kolmeaastase kõrgharidustaseme koolituse läbimist, on ainus võimalus kohaldada kõnealust direktiivi, välistades direktiivi 92/51 kohaldamise. [21]

36. Eeldan samuti, et vesiehitusinseneri kutseala on Itaalias reguleeritud kutseala asjaomase direktiivi mõttes, mistõttu põhikohtuasjas laienevad nimetatud direktiivi artikli 3 punkt a ning artikli 4 lõike 1 punkti b esimese lõigu teine taane. [22]

37. Eeltoodud andmetest lähtudes käsitlen esimest küsimust, võttes järgemööda vaat-

20 — 1969. aastal kaaluti võimalust võtta vastu eridirektiiv inseneri elukutse kohta, aga selleni pole siiani jõutud. Selles osas vt Hamelin, R., „La proposition de directive relative au titre d'ingénieur", *L'enseignement supérieur et la dimension européenne*, Economica, 1989, lk 31–41.

21 — Vastavalt andmetele, mida esitas Colegio eelotsusetaotluse esitanud kohtule, kestab inseneri koolitus, mille tunnustamist soovis taotleja, viis aastat. (Vt eelotsusetaotluse punkt 3.) Vt samas küsimuses Hamelin, R., *op. cit.*, lk 33.

22 — Oletades, et see nii ei ole, juhin tähelepanu sellele, et kohaldatavad oleksid ainult direktiivi artikli 3 punkt b (ja mitte sama artikli punkt a) ning artikli 4 lõike 1 punkt a või punkti b esimese lõigu esimene või kolmas taane (olgu öeldud, et kolmas taane kordab sisuliselt teise sõnastust).

luse alla direktiivi sätete sõnastuse, üldise ülesehituse ja eesmärgi.

1. Direktiivi artikli 3 punkti a ja artikli 4 lõike 1 punkti b esimese lõigu teise taande sõnastus

38. Tuletan meelde, et direktiivi artikli 3 punkt a sätestab, et „kui vastuvõtvas liikmesriigis eeldab reguleeritud kutsealal tegutsema hakkamine või tegutsemine diplomi olemasolu, ei või pädev asutus ebapiisava kvalifikatsiooni tõttu keelduda andmast liikmesriigi kodanikule luba asuda tegutsema või tegutseda sellel kutsealal samadel tingimustel, mis kehtivad selle riigi oma kodanike suhtes, [...] kui taotlejal on diplom, mida muus liikmesriigis nõutakse reguleeritud kutsealal tegutsema hakkamiseks või tegutsemiseks tolle riigi territooriumil ja see diplom on talle antud liikmesriigis [...]". [23]

39. Märgin samuti ära, et direktiivi artikli 4 lõike 1 punkti b esimese lõigu teine taane sätestab, et „olenemata artikli 3 sätetest võib vastuvõttev liikmesriik nõuda, et taotleja [...] läbiks kuni kolmeaastase kohanemisaja või sooritaks sobivustesti [...] *kui artikli 3 punktis a osutatud juhul hõlmab vastuvõtvas liikmesriigis reguleeritud kutseala ühte või mitut reguleeritud kutsetegevust, mis ei kuulu reguleeritud kutseala alla selles liikmesriigis, kust taotleja pärit on või tuleb,* ning kui see erinevus vastab konkreetsele vastuvõtvas liikmesriigis nõutavale koolitusele ja käsitleb teemasid, mis erinevad märkimisväärselt taotleja esitatud diplomiga hõlmatutest [...]". [24]

40. Eeltoodud sätete koosmõjust tuleneb, et direktiivi artikli 3 punktis a reguleeritud juhtum (mida on silmas peetud direktiivi artikli 4 lõike 1 punkti b esimese lõigu teises taandes) ei hõlma ainult sellist olukorda, kus vastuvõtva liikmesriigi reguleeritud kutseala ning päritoluriigi reguleeritud kutseala on täiesti identsed selles mõttes, et eksisteerib täielik vastavus nende poolt hõlmatavate tegevusalade osas. Artiklis 3 läbivalt kasutatud väljend „sama kutseala" hõlmab lisaks olukorrale, kus kaks kutseala on ühesugused, ka olukorda, kus nad on lihtsalt sarnased. [25]

41. Minu arvates on piirdutud diretiivi artikli 3 punktis a sellega, et vastuvõtva liikmesriigi pädeval asutusel on keelatud mitte

23 — Kohtujuristi kursiiv.

24 — *Idem.*

25 — Vt selles osas *Le Petit Robert — Dictionnaire de la langue française*, Dictionnaires Le Robert, Pariis, 1999: umbmäärane omadussõna „sama" on defineeritud kui absoluutset samasust või lihtsalt sarnasust kirjeldav.

lubada ühenduse kodanikul asuda tegutsema või tegutseda reguleeritud kutsealal ainult sel põhjusel, et tal ei ole nõutud riiklikku diplomit, kui ta on saanud teises liikmesriigis diplomi, mille olemasolu eeldab selles liikmesriigis tegutsema asumine identsel või samalaadsel tegevusalal, millel taotleja soovib vastuvõtvas liikmesriigis tegutsema asuda, või siis tegutsemine identsel või samalaadsel tegevusalal, millel taotleja soovib vastuvõtvas liikmesriigis tegutseda. Nimetatud piirang on allutatud reservatsioonile, mille kohaselt on vastuvõtval liikmesriigil õigus teatud olukorras nõuda, et huvitatud isik läbiks kohanemisaja või sooritaks sobivustesti vastavalt direktiivi artikli 4 lõike 1 punktile b, enne kui see riik tunnustab taotleja sobivust asuda tegutsema või tegutseda asjaomasel kutsealal vastuvõtvas liikmesriigis.

42. Nii näiteks ei või vastuvõtva liikmesriigi pädev asutus keelduda lubamast inseneri või raamatupidaja diplomit omaval ühenduse kodanikul asuda tegutsema inseneri või raamatupidaja kutsealal, ainult põhjendusega, et kõnealune diplom on saadud teises liikmesriigis, kui seesama diplom võimaldab mainitud riigis juurdepääsu inseneri või raamatupidaja kutsealale, võttes sealjuures arvesse, et asjaomasel asutusel on võimalus kohustada huvitatud isikut läbima kohanemisaeg või sooritama sobivustesti, juhul, kui kutseala sellisena, nagu ta on reguleeritud vastuvõtvas liikmesriigis, hõlmab suuremat hulka tegevusi kui sama kutseala päritoluliikmesriigis, ning kui see erinevus tegevuste osas väljendub olulise erinevusena koolituse sisus.

43. Seevastu ei ole direktiivi artikli 3 punkti a ega ka artikli 4 lõike 1 punkti b esimese lõigu teise taande sõnastusega vastuolus see, kui asjaomane asutus keelduks näiteks andmast ühenduse kodanikule, kes on teises liimesriigis saanud raamatupidaja diplomi, luba asuda tegutsema inseneri kutsealal, kuna need kaks kutseala ei ole hõlmatavate tegevuste osas absoluutselt võrreldavad ja seda ulatuses, et ka kohanemisaja või sobivustesti nõue ei ole õigustatud. Eelnimetatud kaks kutseala erinevad sellisel määral, et üleminek ühelt teisele eeldab huvitatud isiku poolt uue ja varasemast täielikult erineva koolituse läbimist.

44. Minu arvates ei ole kõnealuste sätete sõnastusega kuidagi vastuolus see, kui vastuvõtva liikmesriigi pädev asutus annab ühenduse kodanikule viimase nõusolekul loa tegevuse alustamiseks ainult osal vastuvõtvas liikmesriigis reguleeritud kutsealaga (näiteks tee-, kanali- ja sadamainseneri kutseala Hispaanias) hõlmatud tegevustest, niivõrd kui see osa on vastavuses kutsetegevustega, millele huvitatud isikul on päritoluliikmesrii-

gis juurdepääs tulenevalt oma diplomist (tegevused, mis on hõlmatud vesiehitusinseneri diplomiga), ilma et ta oleks kohustatud läbima kohanemisaja või sooritama sobivustesti.

45. Nimelt ei tähenda loa andmine sellisel kujul keeldumist võimaldada ühenduse kodanikule juurdepääsu ükskõik millisele vastuvõtvas likmesriigis reguleeritud kutsealaga (näiteks tee-, kanali- ja sadamainseneri kutseala Hispaanias) hõlmatud tegevusele ainult põhjusel, et huvitatud isikul puudub nõutav riiklik diplom (näiteks Hispaania tee-, kanali- ja sadamainseneri diplom), juhul kui ta on saanud teises liikmesriigis diplomi, mille olemasolu on sarnasel kutsealal (näiteks vesiehitusinseneri kutsealal) tegutsema asumise eelduseks. Eeltoodust tuleneb, et kõnealune otsus ei ole vastuolus direktiivi artikli 3 punkti a sõnastusega.

46. See järeldus peab paika ka juhul, kui loa andmise otsusega kaasneb samaaegselt keeldumine võimaldada huvitatud isikule juurdepääsu teatavatele tegevustele, mida hõlmab endas reguleeritud kutseala vastuvõtvas liikmesriigis, nimelt sellistele tegevustele, millele tal päritoluliikmesriigis puudub oma diplomist tulenevalt juurdepääs (nagu tee-, kanali- ja sadamainseneri tegevused, mis ei kuulu vesiehitusinseneri kutseala juurde).

47. Tõdeda, et direktiivi artikli 3 punktis a sisalduv piirang rakendub ühetaoliselt igasugusele, see tähendab nii täielikule kui ka osalisele keeldumisele võimaldada juurdepääsu tegevustele, mida hõlmab reguleeritud kutseala vastuvõtvas liikmesriigis, tähendaks kahtlemata kõnealuse artikli kohaldamisala käsitlemist laiemana, kui ühenduse seadusandja on seda ette näinud. Oletades (oletus, mille võib kõrvale jätta), et seadusandja pidas silmas nimetatud laiemat käsitlust, oleks ta väga tõenäoliselt seda küsimust selgesõnaliselt täpsustanud (artiklis 3 või mõnes direktiivi põhjendustest), kuna kõnealune artikkel kujutab endast direktiiviga loodud üldise diplomite tunnustamise süsteemi võtmekohta. Ent selles osas ei ole toodud ühtki vastavat täpsustust.

48. Muidugi laieneb direktiivi artiklis 3 sätestatud piirang just keeldumisele võimaldada vastuvõtvas liikmesriigis reguleeritud kutsealal tegutsema asumine „samadel tingimustel, mis kehtivad selle riigi oma kodanike suhtes". Sellest väljendist võib jääda mulje, et liikmesriigi pädeval asutusel ei ole teist võimalust, kui lubada täielik juurdepääs asjaomasele kutsealale, see tähendab kõigile neile tegevustele, mida see kutseala vastavas liikmesriigis hõlmab, kusjuures oleks välistatud võimalus anda luba või keelata osaline juurdepääs asjaomasele kutsealale, see tähendab piirata vastavat luba teatavate tegevustega.

49. Ometi oleks sellisele järeldusele jõudmine minu arvates liialdus. Tõepoolest, eelnimetatud väljend osutab ainult sellele, et mis puutub reguleeritud kutsealal tegut-

sema asumisse, on vastuvõtva liikmesriigi pädeval asutusel keelatud diskrimineerida ükskõik mil viisil liikmesriigi kodanikku, keelates talle juurdepääsu reguleeritud kutsealale ainult seetõttu, et tal ei ole nõutud riiklikku diplomit, kui ta on saanud mõnes teises liikmesriigis diplomi, mis on vajalik vastavas riigis samal või sarnasel kutsealal tegutsema asumiseks.

50. Kõnealune väljend peegeldab liikmesriikide vastastikust usaldust, millel rajaneb direktiiviga loodud diplomite tunnustamise süsteem, mille kohaselt „diplomit ei tunnustata mitte kutseala enda pärast, vaid seetõttu, et ta avab liikmesriigis, kus ta on väljastatud [...] juurdepääsu reguleeritud kutsealale". [26]

51. Just eelnimetatud tähenduses osutab direktiivi viies põhjendus sellele, korrates sama direktiivi artiklit 3, et liikmesriigid „ei või [...] siiski nõuda, et teise liikmesriigi kodanik omandaks sellise erialase ettevalmistuse, mille nad määravad üldjuhul kindlaks üksnes oma riikliku haridussüsteemi kohaselt välja antud diplomite põhjal, kui asjaomane isik on selle kvalifikatsiooni osaliselt või tervikuna omandanud muus liikmesriigis [ning] selle tulemusel peab iga vastuvõttev liikmesriik, kus kutseala on reguleeritud, võtma arvesse teises liikmesriigis nõutavat kvalifikatsiooni ja määrama kindlaks, kas see kvalifikatsioon vastab asjaomases liikmesriigis nõutavale kvalifikatsioonile".

52. Direktiivi nimetatud säte ei kujuta endast muud kui järeldusi Euroopa Kohtu praktikast kutsekvalifikatsioonide vastastikuse tunnustamise kohta, mille põhimõtted on välja toodud 7. mai 1991. aasta kohtuotsuses Vlassopoulou. [27]

53. Järeldan eeltoodust, et direktiivi artikli 3 punkti a sõnastusega ei ole vastuolus see, kui vastuvõtva liikmesriigi pädev asutus võtab vastu otsuse oma territooriumil osalise juurdepääsu võimaldamise kohta reguleeritud kutsealale, see tähendab piirates juurdepääsu kutsetegevustega, millel huvitatud isikul on õigus asuda tegutsema liikmesriigis, kus ta sai oma diplomi.

26 — 29. aprilli 2004. aasta otsus kohtuasjas C-102/02: Beuttenmüller (EKL 2004, lk I-5405, punkt 52).

27 — Kohtuotsus C-340/89 (EKL 1991, lk I-2357, punkt 16). Vt selles osas ka 8. juuli 1999. aasta otsus kohtuasjas C-234/97: Fernandez de Bobadilla (EKL 1999, lk I-4773, punktid 29–31); 14. septembri 2000. aasta otsus kohtuasjas C-238/98: Hocsman (EKL 2000, lk I-6623, punktid 21–24); 22. jaanuari 2002. aasta otsus kohtuasjas C-31/00: Dreessen (EKL 2002, lk I-663, punkt 31) ning 16. mai 2002. aasta otsus kohtuasjas C-232/99: komisjon *vs.* Hispaania (EKL 2002, lk I-4235, punkt 21). Vastavalt eeltoodud kohtupraktikale tuleneb EÜ artiklist 43, et liikmesriigi asutused on kohustatud, menetledes teise liikmesriigi kodaniku taotlust saada luba tegutseda reguleeritud kutsealal, võtma arvesse huvitatud isiku kutsekvalifikatsiooni, kõrvutades ühelt poolt taotlejale diplomite, tunnistuste ja teiste dokumentidega omistatud kvalifikatsiooni ning tema vastavat töökogemust ja teiselt poolt kutsekvalifikatsiooni, mille olemasolu eeldab asjaomasel kutsealal tegutsemine vastavalt riiklikule seadusandlusele.

54. Minu arvates ei ole eelnev arutluskäik vastuolus direktiivi artikli 4 lõike 1 punkti b esimese lõigu teise taande sõnastusega, kus — ma rõhutan — on sõnaselgelt silmas peetud „artikli 3 punktis a", st kõnealuse direktiivi artikli 3 punktis a sätestatud juhtumit.

55. Tõepoolest, tuletan meelde, et artiklis 4 sätestatu piirdub sellega, et jätab vastuvõtvale liikmesriigile õiguse seada reguleeritud kutsealaga hõlmatud kutsetegevustele juurdepääsuloa (kui mitte tegutsemisloa) andmine sõltuvusse kohanemisaja läbimisest või sobivustesti sooritamisest taotleja poolt, juhul kui viimase poolt teises liikmesriigis diplomi saamiseks läbitud koolitus erineb olulisel määral vastuvõtvas liikmesriigis nõutud koolitusest ning sellest erisusest tulenevalt erinevad ühelt poolt tegevusvaldkonnad, mida hõlmab sarnane kutseala, millele taotlejal on juurdepääs liikmesriigis, kus ta sai oma diplomi, ning teiselt poolt tegevusvaldkonnad, mida hõlmab kutseala, millel taotleja soovib asuda tegutsema vastuvõtvas liikmesriigis.

56. Eelkirjeldatud nõuete rakendamine taotleja suhtes jääb lihtsalt võimaluseks ega aseta vastuvõtvale liikmesriigile nende süstemaatilise rakendamise kohustust, mis tähendab, et direktiivi artikli 4 sõnastusega pole vastuolus, kui vastava riigi pädev asutus teatud olukordades loobub kõnealuste nõuete kohaldamisest.

57. Pealegi on nende võimalike nõuete rakendamise ainus eesmärk hinnata taotleja suutlikkust kohaneda uue kutsealase keskkonnaga, milles ta soovib asuda tegutsema, kuna taotleja ei saanud selleks diplomi saamiseks läbitud koolituse raames ettevalmistust.[28] Siit tuleneb, et eelkirjeldatud nõuete kohaldamine pole õigustatud juhul, kui huvitatud isikule võimaldatakse vastuvõtvas liikmesriigis juurdepääs üksnes neile tegevustele, mis on hõlmatud kutsealaga, millel lubab tegutsema asuda viimase poolt päritoluriigis saadud diplom, kuna nende tegevuste puhul tuleb eeldada, et ta on saanud vastava ettevalmistuse diplomi saamiseks läbitud koolituse raames.

58. Liiatigi sätestab Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. veebruari 1998. aasta direktiiv 98/5/EÜ, millega hõlbustatakse alalist tegutsemist advokaadi kutsealal muus liikmesriigis kui see, kus omandati kutsekvalifikatsioon,[29] põhimõtte, mille kohaselt igal advokaadil on õigus alaliselt tegutseda vastuvõtvas liikmesriigis päritolumaa kutsenimetuse all [tegeldes] sama kutsetegevusega, mis vastuvõtvas liikmesriigis kasutatava vastava kutsenimetuse alusel tegutsev advokaat, välja arvatud juhul, kui kõnealune riik on välistanud teises liikmesriigis kutsekvalifikatsiooni omandanud advokaatide juurdepääsu teatud

28 — Tuletan meelde, et kohanemisaja ning sobivustesti mainitud eesmärki on täpsustatud direktiivi üheksandas põhjenduses ning samuti direktiivi artikli 1 punktides f ja g.

29 — EÜT L 77, lk 36; ELT eriväljaanne 06/03, lk 83.

tegevustele, mida hõlmab advokaadi kutseala kõnealuses liikmesriigis, kuna nende tegevuste teostamine kuulub teistes liikmesriikides advokaadi kutsealast erinevate kutsealade alla. [30]

59. Nii näeb direktiiv 98/5 liikmesriigile ette võimaluse keelduda võimaldamast mõnes teises liikmesriigis kutsekvalifikatsiooni omandanud ühenduse kodanikule juurdepääsu kindlatele tegevusaladele, mida hõlmab advokaadi kutseala vastuvõtvas likmesriigis, kui see osa tegevustest ei kuulu tegevuste hulka, mida hõlmab sama kutseala teises liikmesriigis. Eelkirjeldatud olukord on võrreldav direktiivi artikli 4 lõike 1 punkti b esimese lõigu teises taandes sätestatuga.

60. Direktiivi 98/5 mõte ei ole asendada direktiivi 89/48 (advokaadi kutset puudutavas osas), vaid seda täiendada, tunnustades nende advokaatide, kes on omandanud kutsekvalifikatsiooni teises liikmesriigis ning kes ei soovi sooritada direktiivi artiklis 4 ette nähtud sobivustesti, õigust integreeruda vastuvõtvas liikmesriigis vastavasse kutsealasse pärast teatavat kutsealal praktiseerimise ajavahemikku vastuvõtvas liikmesriigis päritolumaa kutsenimetuse all. [31]

30 — Vt koos artiklit 2 ja artikli 5 lõikeid 1 ja 2. See puudutab ametlike dokumentide koostamist pärandvara valitsemiseks ja kinnisasjaga seotud õiguste loomiseks või üleandmiseks.

31 — Eelkirjeldatu tuleneb direktiivi 98/5 teisest, kolmandast ja viiendast põhjendusest.

61. See põgus ülevaade direktiivist 98/5 viib mind mõtteni, et ei direktiivi artikli 3 punkti a ega ka artikli 4 lõike 1 punkti b esimese lõigu teise taande sõnastusega ei ole vastuolus see, kui vastuvõtva liikmesriigi pädev asutus võimaldab ühenduse kodanikule viimase nõusolekul ilma kohanemisaega läbimata ja sobivustesti sooritamata juurdepääsu ainult osale selles liikmesriigis reguleeritud kutsealaga hõlmatud tegevusvaldkonnast, kui see osa vastab neile kutsetegevustele, millele huvitatud isikul on päritoluliikmesriigis juurdepääs tulenevalt oma diplomist.

62. Olen seisukohal, et sellises tõlgenduses ei luba kahelda ka direktiivi üldine ülesehitus.

2. Direktiivi üldine ülesehitus

63. Minu arvates ei ole direktiivi ühegi teise sättega vastuolus see, et vastuvõtva liikmesriigi pädev asutus võib taotleja nõusolekul anda viimasele eelkirjeldatud osalise juurdepääsu loa reguleeritud kutselalale oma territooriumil, sidumata seda kohustusega läbida kohanemisaeg või sooritada sobivustest.

64. Muidugi näeb direktiivi artikli 7 lõige 1 ette, et — tuletan meelde — vastuvõtva liikmesriigi pädev asutus tunnustab selle riigi territooriumil reguleeritud kutsealal tegutsemise alustamisele või jätkamisele seatud tingimustele vastavate liikmesriikide kodanike õigust kasutada *vastuvõtva liikmesriigi kutsenimetust*, mis vastab asjaomasele kutsealale.

65. Eeltoodud sätetes väljendub ühenduse seadusandja tahe hõlbustada vastava liikmesriigi diplomit omavate teise liikmesriigi kodanike assimileerimist nende vastuvõtva liikmesriigi kodanikega, kes on oma kutsekvalifikatsiooni omandanud vastuvõtvas liikmesriigis. See soov on seotud direktiivi eesmärgiga, mis seisneb, nagu selgub edasisest analüüsist, Euroopa kodanike tegutsemise hõlbustamisel sellistel kutsealadel, millel tegutsema asumine eeldab vastuvõtvas liikmesriigis keskharidusjärgse koolituse läbimist tõendava diplomi olemasolu.

66. See tähendab, et kui vastuvõtva liikmesriigi pädev asutus on asjaomastest sätetest lähtudes sunnitud tunnustama ühenduse kodanike õigust kasutada kutsenimetust, mis vastab vastuvõtvas liikmesriigis reguleeritud kutsealale, siis minu arvates eksisteerib nimetatud kohustus ainult siis, kui huvitatud isik vastab kõigile asjaomasel kutsealal tegutsemise alustamisele või jätkamisele seatud tingimustele.

67. Järeldan eeltoodust, et direktiivi artikli 7 lõikega 1 ei ole vastuolus see, et juhul, kui huvitatud isikud ei vasta kõigile vastuvõtva liikmesriigi poolt asjaomasel reguleeritud kutsealal tegutsemise alustamisele või jätkamisele seatud tingimustele (iseäranis siis, kui nad ei ole läbinud kohanemisaega või sooritanud sobivustesti), siis võib vastuvõtva liikmesriigi pädev asutus vastavalt oma äranägemisele võimaldada isikule juurdepääsu osale asjaomase kutsealaga hõlmatud tegevustest (nendele, millele on isikul juurdepääs päritoluliikmesriigis), ent ta ei või lubada juurdepääsu kõigile tegevustele ning sellest tulenevalt ei või ta lubada asjaomasele kutsealale vastava kutsenimetuse kasutamist, et mitte ajada segadusse potentsiaalseid tarbijaid vastuvõtvas liikmesriigis.

68. Eeltoodu on asjakohane seda enam, et isegi juhul, kui ühenduse kodanik vastab kõigile vastuvõtva liikmesriigi territooriumil reguleeritud kutsealal tegutsemise alustamisele või jätkamisele seatud tingimustele (näiteks pärast kohanemisaja läbimist või sobivustesti sooritamist), ei ole kutsenimetus, mille all huvitatud isikud tegutsevad, tingimata vastavuses vastuvõtva liikmesriigi omaga, isegi kui need isikud vastavad kõigile asjaomase kutsealaga hõlmatud tegevuste alustamisele ja nendega vastava kutsenimetuse all tegelemise jätkamisele seatud tingimustele. See on see, mis tuleneb direktiivi artikli 7 lõikest 2.

69. Tõepoolest, ühenduse seadusandja on pidanud oluliseks asetada vastuvõtva liikmesriigi pädevale asutusele kohustuse tunnustada selle riigi territooriumil reguleeritud kutsealal tegutsemise alustamisele või jätkamisele seatud tingimustele vastavate liikmesriikide kodanike õigust *kasutada päritoluliikmesriigis kõnealusele kutsealale vastavat õiguspärast akadeemilise kraadi tähist* (eristada kutsenimetusest) ning vajadusel selle lühendit päritoluliikmesriigi keeles. Ideest assimileerida eelnimetatud kodanikud vastuvõtva liikmesriigi kodanikega ei ole süstemaatiliselt kinni peetud, kuna direktiivi sama artikli 7 lõige 2 täpsustab, et „vastuvõttev liikmesriik võib nõuda, et selle tähise järele tuleb märkida selle andnud asutuse või eksamikomisjoni nimetus ja asukoht".

70. Eeltoodust tuleneb, et direktiivi üldise ülesehitusega on kooskõlas see, kui vastuvõtva liikmesriigi pädev asutus võimaldab taotlejale viimase nõusolekul osalise juurdepääsu tegevustele, mida hõlmab reguleeritud kutseala vastuvõtva liikmesriigi territooriumil sel viisil, et teda ei assimileerita täielikult vastuvõtvas liikmesriigis asjaomasele kutsealale juurdepääsu võimaldava diplomi omanikega.

71. Nimetatud järeldus saab veelgi kinnitust järgnevas direktiivi eesmärgi analüüsis.

3. Direktiivi eesmärk

72. Nagu kohus on korduvalt rõhutanud, tuleneb EÜ artikli 57 lõikest 1 (muudetuna EÜ artikli 47 lõige 1), et nimetatud sätte alusel vastu võetud direktiivide, nagu näiteks asjaomane direktiiv, eesmärk on hõlbustada tegutsema asumist või tegutsemist füüsilisest isikust ettevõtjana, kehtestades reegleid ja ühiseid kriteeriume, mis lõppkokkuvõttes viib nimetatud diplomite, tunnistuste ja muude kvalifikatsiooni tõendavate dokumentide vastastikuse tunnustamiseni võimaluse piires.[32] Sama laieneb töölepingu alusel tegutsema asumisele ja tegutsemisele, mis kuuluvad samuti asjaomase direktiivi kohaldamisalasse.

73. Just eeltoodud tähenduses rõhutab direktiivi kolmas põhjendus — mille toon siinkohal uuesti välja — et „selleks, et reageerida kiiresti ühenduse riikide nende kodanike ootustele, kes on saanud kõrgharidust tõendava diplomi pärast tööalase koolituse lõpetamist mõnes muus liikmesriigis kui see, milles nad soovivad hakata oma kutsealal tegutsema, tuleks luua muu meetod (mis erineb praeguseni vastu võetud sektoraalsete direktiividega loodust) selliste diplomite tunnustamiseks, et asjaomastel isikutel oleks

32 — Vt eelkõige eespool viidatud kohtuotsused Hocsman, punkt 32; Dreessen, punkt 26 ja komisjon *vs.* Hispaania, punkt 19.

võimalik tegeleda kutsetegevusega, mille jaoks on vastuvõtvas liikmesriigis vaja läbida keskharidusjärgne koolitus, kui nad on saanud muus liikmesriigis sellise tegevuse jaoks vajaliku diplomi pärast vähemalt kolm aastat kestnud õpinguid".

74. Direktiivi 13. põhjenduses on asjaomase direktiiviga loodud süsteemi kohta märgitud, et „tugevdades ühenduse kodanike õigust kasutada oma kutsealaseid oskusi mis tahes liikmesriigis, täiendab ja toetab selline süsteem kodanike õigust omandada sellised õigused seal, kus nad soovivad".

75. Siit tuleneb, et direktiivi peamine eesmärk, ehk füüsilisest isikust ettevõtjana ja töötajana tegutsema hakkamise ja tegutsemise hõlbustamine, on kaugel sellest, et välistada mingi mehhanismi loomine, nagu näiteks juurdepääsu võimaldamine teatud tegevustele, mida hõlmab reguleeritud kutseala vastuvõtvas liikmesriigis (ilma, et huvitatud isik peaks läbima kohanemisaega või sooritama sobivustesti, juhul kui vastuvõttev liikmesriik on sätestanud nimetatud nõude), pigem räägib see sellise mehhanismi loomise kasuks.

76. Kohanemisaeg võib vastavalt direktiivi artikli 4 lõike 1 punkti b esimesele lõigule kesta kuni kolm aastat. Kohanemisaja vältimine tähendaks kahtlemata aja kokkuhoidu, mis võib olla märkimisväärne või isegi otsustav liikmesriigi kodaniku jaoks, kes soovib asuda tegutsema vastuvõtvas liikmesriigis reguleeritud kutsealal, eriti juhul, kui ta soovib juurdepääsu üksnes neile selle kutseala tegevustele, millel tal juba on õigus tegutsema asuda või millel ta on juba asunud tegutsema liikmesriigis, kus ta sai oma diplomi. Selline nõue võib vähendada oluliselt huvitatud isiku soovi valida kohanemisaeg või see lõpuni teha, eriti kui on oht, et ta ei jõua soovitud eesmärgini.

77. Sama käib ka sobivustesti kohta, kuna hoolimata sellest, et see test on piiritletud direktiivi artikli 1 punktis g ning kujutab endast põhimõtteliselt teist kompensatsioonimeedet, mille valikuõigus on jäetud huvitatud isikule, on üldiselt teada, et nimetatud nõue vähendab oma olemusest tulenevalt oluliselt viimase soovi kaaluda kutsealase rände võimalust teise liikmesriiki kui see, kus ta sai oma diplomi, eriti juhul, kui ta hakkaks selles teises liikmesriigis tegelema täpselt samade tegevustega kui need, millega ta tegeles senini. [33]

33 — Vt selles osas Euroopa Ühenduste Komisjoni, Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. veebruari 1996. aasta aruanne kõrgharidusdiplomite vastastikuse tunnustamise üldsüsteemi rakendamise kohta, direktiivi 89/48/EMÜ artikli 13 rakendamisel [KOM(96) 46 lõplik, punktid 14, 15 ja 21]. Vt ka Parkins, N., „La directive 89/48/CEE: progrès sur la voie de la mise en œuvre", *Reconnaissance générale des diplômes et libre circulation des professionnels*, Institut Européen d'Administration Publique, 1992, lk 47 ja 48.

78. Esitatud põhjendustest lähtudes teen ettepaneku vastata esimesele küsimusele, et kui liikmesriigi pädev asutus menetleb taotlust, mille on esitanud teises liikmesriigis diplomi saanud isik ja mis puudutab luba tegutseda kutsealal, millel tegutsemiseks on vajalik vastav diplom, siis vastavalt direktiivi artikli 3 punktile a, koostoimes artikli 4 lõike 1 punkti b esimese lõigu teise taandega, on mainitud asutusel õigus rahuldada huvitatud isiku taotlus viimase nõusolekul osaliselt, kohustamata teda läbima kohanemisaega ega sooritama sobivustesti, ning vähendades vastavalt antava loa ulatust, piirates seda asjaomase kutseala tegevustega, millele taotlejal on oma diplomist lähtuvalt juurdepääs vastavalt selle riigi kehtivale õigusele, kus ta diplomi omandas, ning välistades juurdepääsu teistele tegevustele, mida hõlmab asjaomane kutseala vastuvõtva liikmesriigi kehtiva õiguse kohaselt.

B. *Teine eelotsuse küsimus*

79. Teise eelotsuse küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada seda, kas EÜ artikleid 39 ja 43 tuleb tõlgendada nii, et nendega on kooskõlas see, kui vastuvõttev liikmesriik välistab kõnealuses olukorras pädeva asutuse õiguse anda osaline juurdepääs tegevustele, mida hõlmab vastavas liikmesriigis reguleeritud kutseala, nagu näiteks tee-, kanali- ja sadamainseneri kutseala, põhjendusega, et vastuvõtva liikmesriigi siseriiklikus õiguses kehtestatud asjaomase kutseala definitsiooni järgi on selle kutseala poolt hõlmatud tegevused jagamatud, mistõttu peab vastav juurdepääsuluba tingimata puudutama neid tegevusi kogumis.

80. Minu arvates toetavad mitmed asjaolud jaatavat vastust eeltoodud küsimusele.

81. EÜ artikli 43 teise lõigu kohaselt teostatakse asutamisvabadust tingimustel, mida oma kodanike jaoks sätestab selle riigi õigus, kus asutamine toimub. Sellest tuleneb, et kui mingi konkreetse tegevuse alustamist või jätkamist reguleerib vastuvõttev liikmesriik, siis teise liikmesriigi kodanik, kes soovib vastaval kutsealal tegutseda, peab põhimõtteliselt nendele nõuetele vastama. [34]

34 — Vt eelkõige 30. novembri 1995. aasta otsus kohtuasjas C-55/94: Gebhard (EKL 1995, lk I-4165, punktid 33–36) ja 1. veebruari 2001. aasta otsus kohtuasjas C-108/96: Mac Quen jt (EKL 2001, lk I-837, punkt 25).

82. Seega, kui peab paika, et kui juurdepääsu tingimused inseneri asjaomastele tegevustele ei ole harmoniseeritud, kuulub nende tingimuste määratlemine üksnes liikmesriikide pädevusse, siis on liikmesriigid vastavalt kohtupraktikale siiski kohustatud teostama oma pädevusi asjaomases valdkonnas viisil, mis järgib asutamislepinguga, näiteks EÜ artiklites 39 ja 43, tagatud põhivabadusi. [35]

83. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on siseriiklikud meetmed, mis takistavad või muudavad vähem ahvatlevaks asutamislepingutega tagatud põhivabaduste rakendamise — näiteks nende, mis on sätestatud EÜ artiklites 39 või 43 —, kehtivad ainult neljal kumulatiivselt laieneval eeltingimusel: neid peab kohaldama mittediskrimineerival viisil, need peavad olema põhjendatud avaliku huviga ning olema eesmärgi täitmiseks sobivad, võimata ületada selle saavutamiseks vajalikku. [36]

84. Niivõrd, kui vastuvõtva liikmesriigi õigusnormid, määratledes oma territooriumil reguleeritud kutsealaga hõlmatud tegevused, välistavad üksiti vastuvõtva liikmesriigi pädeva asutuse võimaluse anda osaline juurdepääs asjaomase kutseala tegevustele, on selge, et sellised õigusnormid (näiteks põhikohtuasjas küsimuse all olevad) võivad takistada või muuta vähem ahvatlevaks nii isikute liikumisvabaduse kui asutamisvabaduse teostamise.

85. Kui vastab tõele, et kõnealused õigusnormid on erisusteta rakendatavad nii vastuvõtva liikmesriigi kui teiste liikmesriikide kodanikele, siis on mul raske mõista, kuidas võiks see olla kooskõlas ülekaaluka avaliku huviga, näiteks vajadusega kaitsta tarbijaid.

86. Tõepoolest, ma ei ole veendunud, et tee-, kanali- ja sadamainseneri kutseala hõlmatavad tegevused moodustavad jagamatu terviku selliselt, et vesiehitusinseneri kutseala tegevust ei ole võimalik eristada ülejäänud asjaomase kutseala tegevustest, nagu näevad ette asjaomased siseriiklikud õigusnormid.

35 — Vt eelkõige 29. oktoobri 1998. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-193/97 ja C-194/97: De Castro Freitas ja Escallier (EKL 1998, lk I-6747, punkt 23); 3. oktoobri 2000. aasta otsus kohtuasjas C-58/98: Corsten (EKL 2000, lk I-7919, punkt 31) ja eespool viidatud kohtuotsus Mac Quen jt, punkt 24.

36 — Vt isikute liikumisvabaduse kohta eelkõige 31. märtsi 1993. aasta otsus kohtuasjas C-19/92: Kraus (EKL 1993, lk I-1663, punkt 32); asutamisvabaduse kohta eespool viidatud kohtuotsus Gebhard, punkt 37; 9. märtsi 1999. aasta otsus kohtuasjas C-212/97: Centros (EKL 1999, lk I-1459, punkt 34); eespool viidatud kohtuotsus Mac Quen jt, punkt 26 ning 6. novembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-243/01: Gambelli jt (EKL 2003, lk I-13031, punkt 64).

87. *A priori* ei ole miski *objektiivselt* selle vastu, et näiteks vesiehitusrajatiste planeerimine ja väljaehitus on eristatud maismaatranspordi infrastruktuuride arendusest ja ehitusest. Liiatigi tuleneb see Itaalias eksisteerivast olukorrast, kuna kõnealuses liikmesriigis on vesiehitusinseneri kutseala tegevused just nimelt eristatud teistest tegevustest, mida hõlmab Hispaanias tee-, kanali- ja sadamainseneri kutseala. Nii ei näi osalise juurdepääsu luba tee-, kanali- ja sadamainseneri kutsealale, nii nagu ta on reguleeritud Hispaanias, vähendavat teises liikmesriigis vesiehitusinseneri diplomi omandanud isiku võimelisust teostada vastuvõtvas liikmesriigis tegevusi, millele tal on juurdepääs päritoluliikmesriigis oma diplomist tulenevalt.

88. Seetõttu kahtlen, kas vaidlusalused Hispaania õigusnormid on vastavuses tarbijate kaitse *objektiivse* vajadusega.

89. Isegi kui oletada, et asjaomaste siseriiklike õigusnormidega soovitakse tagada tarbijate kaitse, välistades et viimased võiksid eksida huvitatud isiku kutsealase kvalifikatsiooni ulatuse mõistmisel, võiks nimetatud riski vähendada vastuvõtva liikmesriigi võimalusega nõuda, et huvitatud isik kannab näiteks oma päritoluriigi kutsenimetust või oma akadeemilise kraadi tähist päritoluliikmesriigi keeles, välistades vastuvõtva liikmesriigi kutsenimetuse kasutamise. [37] Selline meede oleks isikute liikumisvabaduse ja asutamisvabaduse seisukohast vähem piirav kui asjaomasele reguleeritud kutsealale igasuguse osalise juurdepääsu välistamine.

90. Esitatud põhjendustest lähtudes teen ettepaneku vastata teisele küsimusele, et EÜ artikleid 39 ja 43 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus, kui vastuvõttev liikmesriik välistab kõnealuses olukorras selle riigi pädeva asutuse võimaluse anda osalise juurdepääsu luba tegevustele, mida selle liikmesriigi territooriumil hõlmab reguleeritud kutseala, näiteks tee-, kanali- ja sadamainseneri kutseala, ainult põhjendusega, et vastuvõtva liikmesriigi siseriiklike õigusnormidega kehtestatud asjaomase kutseala definitsiooni kohaselt on vastava kutseala hõlmatavad tegevused jagamatud, nii et neil tegutsema asumise luba peaks kindlasti hõlmama kõiki kutseala hõlmatavaid tegevusi kogumis.

37 — Vt käesoleva ettepaneku punktid 66 ja 67.

V. Ettepanek

91. Eeltoodut arvesse võttes teen ettepaneku vastata Tribunal Supremo esitatud küsimustele järgmiselt:

1. Nõukogu 21. detsembri 1988. aasta direktiivi 89/48/EMÜ vähemalt kolmeaastase kutseõppe läbimisel antavate kõrgharidusdiplomite tunnustamise üldsüsteemi kohta artikli 3 punkt a koostoimes artikli 4 lõike 1 punkti b esimese lõigu teise taandega on kooskõlas see, kui liikmesriigi pädev asutus menetleb teises liikmesriigis diplomi saanud isiku taotlust saada luba tegutsemaks kutsealal, millel tegutsemise alustamiseks või jätkamiseks on vastuvõtvas liikmesriigis vajalik vastav diplom, on mainitud asutusel õigus rahuldada huvitatud isiku taotlus viimase nõusolekul osaliselt, kohustamata teda läbima kohanemisaega ega sooritama sobivustesti, ning vähendades vastavalt antava loa ulatust, piirates seda asjaomase kutseala tegevustega, millele taotlejal on oma diplomist lähtuvalt juurdepääs vastavalt selle riigi kehtivale õigusele, kus ta diplomi omandas, ning välistades juurdepääsu teistele tegevustele, mida hõlmab asjaomane kutseala vastuvõtva liikmesriigi kehtiva õiguse kohaselt.

2. EÜ artikleid 39 ja 43 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus see, kui vastuvõttev liikmesriik välistab kõnealuses olukorras selle riigi pädeva asutuse võimaluse anda osalise juurdepääsu luba tegevustele, mida selle liikmesriigi territooriumil hõlmab reguleeritud kutseala, näiteks tee-, kanali- ja sadamainseneri kutseala, ainult põhjendusega, et vastuvõtva liikmesriigi siseriiklike õigusnormidega kehtestatud asjaomase kutseala definitsiooni kohaselt on vastava kutseala hõlmatavad tegevused jagamatud, nii et neil tegutsema asumise luba peaks kindlasti hõlmama kõiki kutseala hõlmatavaid tegevusi kogumis.