SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA PHILIPPA LÉGERJA,

predstavljeni 30. junija 2005[1]

1. Ali smejo, kadar imetnik diplome, pridobljene v državi članici, predloži pristojnim organom druge države članice vlogo za odobritev opravljanja poklica, za dostop do katerega se zahteva diploma, ti organi omejiti obseg odobritve, ki jo izdajo, le na poklicne dejavnosti, ki so zajete v diplomi, katere imetnik je prosilec, v skladu z veljavnimi predpisi v matični državi članici, in izključiti druge dejavnosti, ki jih zajema ta poklic v skladu s predpisi, veljavnimi v državi članici gostiteljici? V primeru pritrdilnega odgovora na to vprašanje, ali lahko država članica gostiteljica izključi takšno možnost?

2. Takšna so v bistvu vprašanja, ki jih je predložilo Tribunal Supremo (Španija) v okviru spora med pristojnimi španskimi organi in italijanskim državljanom, imetnikom italijanske diplome gradbenega inženirja na področju hidravlike, ki želi v Španiji opravljati poklic inženirja za ceste, kanale in pristanišča.

I – Pravni okvir

A – *Skupnostna ureditev*

3. Sodišče je v tej zadevi naprošeno, da natančno določi obseg načela priznavanja diplom, kot je določeno v Direktivi Sveta 89/48/EGS z dne 21. decembra 1988 o splošnem sistemu priznavanja visokošolskih diplom, pridobljenih s poklicnim izobraževanjem in usposabljanjem, ki traja najmanj tri leta[2] (v nadaljevanju: Direktiva).

4. Za delo zakonodajalca Skupnosti na področju priznavanja diplom sta značilna dva različna pristopa, od katerih je eden sektorski, drugi pa splošen.

1 — Jezik izvirnika: francoščina.

2 — UL 1989, L 19, str. 16.

5. V okviru sektorskega pristopa, ki je sprva prevladoval, se po eni strani prizadeva – od poklica do poklica – za uskladitev ali približevanje pogojev poklicnega izobraževanja in usposabljanja (kot na primer njuno trajanje in vsebina) ter po drugi strani za vzpostavitev načela samodejnega priznavanja diplom, navedenih na seznamu (sestavljenem v okviru zadevne direktive ali ki ga določijo države članice na način, ki je določen v Direktivi), med državami članicami. V zvezi s tem je bilo med letoma 1975 in 1985 sprejetih več direktiv za šest poklicev na področju zdravstva in za dejavnosti, povezane s področjem arhitekture.

6. Zaradi zapletenosti in zamudnosti, neločljivo povezanih s to zakonodajno metodo, je dobil prednost bolj globalen in prožen pristop, s katerim se je mogoče hitreje odzivati na pričakovanja državljanov držav članic, ki želijo opravljati poklic kot samozaposlene ali zaposlene osebe v državi članici, ki ni država, v kateri so pridobili poklicno kvalifikacijo.

7. Prav ta pristop je bil vodilo za sprejetje Direktive 89/48. Ta direktiva se lahko uporablja za poklice, ki niso predmet posebne direktive (ki za določen poklic vzpostavlja sistem vzajemnega priznavanja diplom)[3] in so regulirani v državi članici gostiteljici (to pomeni, da samozaposlene in zaposlene osebe za dostop do teh poklicev in njihovo opravljanje v tej državi članici potrebujejo visokošolsko diplomo)[4], če je bila diploma v matični državi članici pridobljena z najmanj triletnim študijem ali drugim enakovrednim izobraževanjem in usposabljanjem[5].

8. Kot je navedeno v peti uvodni izjavi Direktive, si države članice z namenom, da se zagotovi kakovost storitev, opravljenih na njihovem ozemlju, pridržujejo pravico do določitve minimalne stopnje izobrazbe, potrebne za opravljanje poklicev, za katere ni

3 — Glej člen 2, drugi odstavek, Direktive.

4 — Člen 2, prvi odstavek, Direktive določa, da se ta uporablja za vsakega državljana države članice (ki ga zaradi jezikovne lagodnosti imenujemo „državljan Skupnosti“), ki želi opravljati reguliran poklic v državi članici gostiteljici kot samozaposlena ali zaposlena oseba. Člen 1(c) te direktive določa, da je regulirani poklic „regulirana poklicna aktivnost ali niz aktivnosti, ki tvorijo ta poklic v neki državi članici“. Isti člen navaja v točki (d), da je regulirana poklicna aktivnost „poklicna aktivnost, za katero država članica glede *dostopa* ali *opravljanja* ali enega od pogojev za opravljanje neposredno ali posredno na podlagi zakonov in drugih predpisov zahteva določeno diplomo.“ Dodano je, da je opravljanje aktivnosti pod določenim strokovnim nazivom pogoj za opravljanje regulirane poklicne aktivnosti, kadar je uporaba takega naziva rezervirana za imetnike diplome. Treba je torej razlikovati med dostopom do poklicne aktivnosti in njenim opravljanjem. Za poklicno aktivnost pravimo, da je regulirana glede *dostopa*, kadar je za njeno opravljanje v splošnem, ne glede na pogoje opravljanja (na primer pod določenim strokovnim ali akademski nazivom), treba imeti diplomo. Za poklicno dejavnost rečemo, da je regulirana glede *opravljanja*, kadar je za njeno opravljanje v skladu z določenimi pogoji (kot na primer uporaba določenih strokovnih ali akademskih nazivov), po že doseženem dostopu do nje, treba imeti diplomo. Glede tega razlikovanja glej Pertek, J., „Reconnaissance des diplômes organisée par des directives“, založba Juris-Classeur, 1998, zvezek 720, točke od 40 do 69 in od 144 do 149.

5 — Glej člen 1(a) Direktive, v zvezi s tretjo uvodno izjavo te direktive.

bilo nobene tovrstne zahteve v posebni direktivi[6]. Vendar omenjene države članice v skladu s to isto uvodno izjavo ne morejo naložiti državljanu neke države članice obveznosti pridobitve kvalifikacije le na podlagi primerjave z diplomami, izdanimi v okviru njihovega nacionalnega izobraževalnega sistema, če je kandidat že pridobil vse kvalifikacije ali del teh v drugi državi članici, tako da je vsaka država članica gostiteljica, kjer je neki poklic reguliran, dolžna upoštevati kvalifikacije, pridobljene v drugi državi članici, in oceniti, ali te kvalifikacije ustrezajo kvalifikacijam, ki jih sama zahteva.

9. Obseg te obveznosti je določen v členu 3 Direktive, kot sledi:

„Če je v državi članici gostiteljici za opravljanje reguliranega poklica zahtevana diploma, pristojni organi ne morejo iz naslova nezadostnih kvalifikacij zavrniti odobritve državljanu druge države članice, da opravlja poklic pod enakimi pogoji kot njeni državljani:

(a) če ima prosilec diplomo, ki jo druga država članica predpisuje za dostop do tega poklica in njegovo opravljanje na njenem ozemlju, in je bila ta diploma pridobljena v drugi državi članici, ali

(b) če je kandidat s polnim delovnim časom opravljal dve leti v zadnjih desetih letih ta poklic v drugi državi članici, ki tega poklica nima reguliranega […] in ima enega ali več dokazil o formalnih kvalifikacijah:

— ki jih je izdal pristojni organ v državi članici […],

— iz katerih je razvidno, da je imetnik uspešno zaključil visokošolski program v trajanju najmanj treh let ali v enakem trajanju ob delu, na univerzi ali visokošolski ustanovi ali v drugi ustanovi, ki nudi enako stopnjo izobrazbe […], in

— ki je usposobil kandidata za opravljanje njegovega poklica.

[…]“

6 — Prav tako je v deseti uvodni izjavi te direktive navedeno, da ta „nima namena spreminjati poklicnih pravil, vključno s tistimi, ki se nanašajo na poklicno etiko, po katerih se mora ravnati vsaka oseba, ki opravlja določen poklic na ozemlju ene od držav članic, niti nima namena prisiliti migrante k izvajanju teh pravil; ker se omeji na to, da predvidi primerne ukrepe, ki zagotovijo, da se bo kandidat ravnal po pravilih države članice gostiteljice“.

10. Z vzpostavitvijo tega načela vzajemnega priznavanja diplom Direktiva krepi pravico državljana države članice Skupnosti, da uporabi svoja poklicna znanja v kateri koli državi članici, in s tem dopolnjuje ter sočasno krepi njegovo pravico do pridobitve takšnih znanj, kjer to želi.[7]

11. Glede na to načelo člen 4(1) Direktive navaja: „Ne glede na člen 3 lahko država članica gostiteljica od kandidata tudi zahteva:

a) [bodisi] da priloži dokaze o poklicnih izkušnjah, če je trajanje izobraževanja in usposabljanja, ki ga navaja kot dokazilo k svoji vlogi v skladu s členom 3(a) in (b), vsaj za eno leto krajše od zahtevanega v državi članici gostiteljici […]

[…]

b) [bodisi] da zaključi prilagoditveno obdobje[8] v trajanju največ 3 let ali da opravi preizkus usposobljenosti[9]:

— če izobrazba in usposobljenost, ki jo je dobil v skladu s členom 3(a) in (b), zajema predmete, ki so bistveno drugačni od predmetov, ki jih zajema diploma, zahtevana v državi članici gostiteljici, ali

— če v primeru iz člena 3(a), reguliran poklic v državi članici gostiteljici zajema eno ali več reguliranih poklicnih aktivnosti, ki niso zajete v reguliranem poklicu države članice, iz katere prihaja prosilec, in se ta razlika nanaša na posebno izobrazbo in usposabljanje, ki jo zahteva država članica gostiteljica in zajema predmete, ki so bistveno drugačni od predmetov, ki so zajeti v diplomi, ki jo je predložil prosilec […]“

7 — Glej trinajsto uvodno izjavo.

8 — Člen 1(f) Direktive opredeljuje prilagoditveno obdobje kot opravljanje določenega reguliranega poklica v državi članici gostiteljici pod vodstvom usposobljenega strokovnjaka in je lahko dopolnjeno z dodatnim izobraževanjem.

9 — Člen 1(g) Direktive opredeljuje preizkus poklicne usposobljenosti kot preverjanje izključno poklicnega znanja kandidata, ki ga opravijo pooblaščeni organi države članice gostiteljice in ima za cilj oceniti usposobljenost kandidata za opravljanje določenega reguliranega poklica v tej državi članici. Da omogočijo to preverjanje, pristojni organi pripravijo seznam snovi, ki na podlagi primerjave med izobrazbo in usposabljanjem, ki ju zahteva država članica gostiteljica, in med izobrazbo in usposobljenostjo, ki ju ima kandidat, ni zajeta v diplomi ali drugih dokazilih o formalnih kvalifikacijah, ki jih ima kandidat. Preizkus usposobljenosti se nanaša samo na snov, ki je zajeta na seznamu, znanje, ki je ključno za zmožnost opravljanje poklica v državi članici gostiteljici.

12. Člen 4(1)(b), drugi pododstavek, Direktive navaja pravilo, po katerem mora „država članica gostiteljica, če se odloči za eno od teh dveh možnosti, kandidatu pustiti možnost izbire med prilagoditvenim obdobjem in preizkusom usposobljenosti." Deveta uvodna izjava te direktive poudarja koristnost takih ukrepov: „[…] ker je namen enega [prilagoditveno obdobje] ali drugega [preizkus usposobljenosti] izboljšati stanje na področju vzajemnega priznavanja poklicnih kvalifikacij med državami članicami in torej olajšati prosto gibanje oseb znotraj Skupnosti; […] je njuna funkcija v ocenitvi sposobnosti kandidata, ki je že pridobil svojo poklicno kvalifikacijo v neki drugi državi članici, za prilagoditev novemu poklicnemu okolju."

13. Člen 7 Direktive določa obseg pravic, ki jih država članica gostiteljica prizna prosilcu na podlagi priznanja kvalifikacij tega prosilca. Odstavka 1 in 2 omenjenega člena nalagata pristojnim organom države članice gostiteljice obveznost, da priznajo državljanom držav članic, ki izpolnjujejo pogoje za dostop in opravljanje določenega reguliranega poklica na njenem ozemlju, pravico, da uporabljajo strokovni naziv države članice gostiteljice, ki ustreza temu poklicu, kot tudi pravico, da uporabljajo svoj zakonit akademski naziv države članice, iz katere prihajajo, in njegovo okrajšavo v jeziku te države. V zadnjem primeru je predvideno, da država članica gostiteljica lahko predpiše, da morajo temu nazivu slediti imena in kraji ustanov ali komisije, ki je naziv podelila.

14. Primerljive določbe so predvidene v Direktivi Sveta 92/51/EGS z dne 18. junija 1992 o drugem splošnem sistemu priznavanja strokovne izobrazbe in usposabljanja, ki dopolnjuje Direktivo 89/48/EGS[10]. Direktiva 92/51 se uporablja, če ni posebne direktive, za poklice, za dostop do katerih ali za opravljanje katerih je treba imeti v državi članici gostiteljici visokošolsko diplomo, če imetnik diplome, pridobljene v državi članici izvora, lahko dokaže, da je končal postsekundarno izobraževanje v trajanju najmanj od enega do treh let ali drugo enakovredno izobraževanje in usposabljanje.

B – *Nacionalna ureditev*

15. Iz predložitvene odločbe izhaja, da je bila Direktiva prenesena v špansko pravo s kraljevim odlokom št. 1665/1991 z dne 25. oktobra 1991[11].

16. Prav s členom 4(1) omenjenega odloka je bil izvršen prenos člena 3(a) Direktive, kot sledi: „Za dostop do dejavnosti reguliranega poklica v Španiji se priznajo, in imajo enake učinke kot ustrezna španska diploma, diplo-

10 — UL L 209, str. 25.

11 — BOE št. 280 z dne 22. novembra 1991, str. 37916.

me, pridobljene v državah članicah, s katerimi so njihovi imetniki dobili pravico za opravljanje tega istega poklica v tej državi.“

17. Poleg tega člen 5(b) istega odloka predvideva, da se priznavanje diplom v skladu s členom 4(1)(b) omenjene direktive lahko pogojuje z opravljanjem preizkusa usposobljenosti ali s prilagoditvenim obdobjem, po izbiri prosilca, kadar opravljeno izobraževanje in usposabljanje zajemata predmete, ki so zelo drugačni od predmetov, ki jih zajema zahtevana španska diploma, ali kadar zadevni poklic v Španiji zajema eno ali več poklicnih dejavnosti, ki ne obstajajo v okviru tega istega poklica v matični državi članici, in se ta razlika nanaša na posebno izobraževanje in usposabljanje, ki ga zahtevajo ustrezni španski predpisi, in na predmete, ki so zelo drugačni od predmetov, ki jih zajema diploma, ki jo je predložil prosilec[12].

18. Iz predložitvene odločbe prav tako izhaja, da je poklic inženirja za ceste, kanale in pristanišča v Španiji reguliran poklic, tako da je za dostop do tega poklica ali za njegovo opravljanje treba imeti diplomo inženirja za ceste, kanale in pristanišča[13]. Postsekundarno izobraževanje in usposabljanje, ki se zahteva za pridobitev takšne diplome, traja šest let.[14]

19. Ta poklic v Španiji zajema široko področje dejavnosti, kot so načrtovanje in gradnja hidravličnih in infrastrukturnih objektov za kopenski, pomorski ali rečni promet ter varovanje plaž in okolja ter prostorsko načrtovanje, skupaj z urbanizmom.[15]

II – Dejansko stanje in postopek v glavni stvari

20. 27. junija 1996 je Giuliano Mauro Imo, italijanski državljan, zaprosil pristojni španski organ (in sicer ministrstvo za razvoj) za priznanje njegove italijanske diplome

12 — Glej predložitveno odločbo v francoski različici, str. od 14 do 16, in stališča španske vlade, str. 3.

13 — Glej predložitveno odločbo v francoski različici, str. 13 in 17. Predložitveno sodišče ne navaja natančno, kako je poklic inženirja za ceste, kanale in pristanišča reguliran v Španiji. Vendar pa, ker je za *dostop* do tega poklica domnevno treba imeti diplomo inženirja za ceste, kanale in pristanišča, predpostavljam, da je tudi za *opravljanje* tega poklica s strokovnim nazivom inženirja za ceste, kanale in pristanišča prav tako treba imeti tako diplomo. Predpisi v zvezi z dostopom do nekega poklica in predpisi glede opravljanja tega poklica so namreč običajno povezani. Glej Pertek, J., op. cit., točka 53.

14 — Glej predložitveno odločbo v francoski različici, str. 3.

15 — *Ibidem*, str. 13 in 14.

gradbenega inženirja na področju hidravlike, in sicer zato, da bi imel v Španiji dostop do poklica inženirja za ceste, kanale in pristanišča.[16]

21. V okviru preučitve te vloge se je ministrstvo za razvoj posvetovalo z drugimi ministrstvi (ministrstvom za okolje in ministrstvom za izobraževanje in kulturo) in s Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos (zbornica inženirjev za ceste, kanale in pristanišča, v nadaljevanju: Colegio).

22. Po primerjavi izobraževanja in usposabljanja, ki ga je prosilec opravil v Italiji za pridobitev diplome gradbenega inženirja na področju hidravlike, na katero se sklicuje, in izobraževanja v Španiji na področju obalnega inženirstva za pridobitev diplome inženirja za ceste, kanale in pristanišča, je ministrstvo za okolje (natančneje generalna obalna direkcija) ugotovilo, da obstajajo med tema vrstama izobraževanja nekatere razlike. V zvezi s tem je sklenilo, da mora prosilec, če želi, da bo njegova diploma v Španiji priznana, pred tem končati prilagoditveno obdobje ali opraviti preizkus usposobljenosti.

23. V istem smislu je Colegio menil, da izobraževanje in usposabljanje, ki ga je prosilec opravil, vsebuje velike vrzeli (zlasti na področju okoljevarstvenega in sanitarnega inženirstva ter inženirstva za mostove), ki v povezavi s strokovno neizkušenostjo prosilca kažejo na neprimernost priznanja diplome, na katero se sklicuje.

24. Kar zadeva ministrstvo za izobraževanje in kulturo, to ni odgovorilo na predlog za posvetovanje, ki mu je bila poslan. Vendar pa iz predložitvene odločbe izhaja, da je to ministrstvo presodilo v zadevah, podobnih zadevnemu sporu o glavni stvari, da italijanska diploma gradbenega inženirja na področju hidravlike zadošča, da ima njen imetnik v Španiji dostop do poklica inženirja za ceste, kanale in pristanišča, ne da bi bilo treba od njega zahtevati, naj pred tem opravi prilagoditveno obdobje ali preizkus usposobljenosti.[17]

25. Z odlokom z dne 4. novembra 1996 je ministrstvo za razvoj končno priznalo prosilčevo diplomo in mu omogočilo dostop do poklica inženirja za ceste, kanale in pristanišča v Španiji.

16 — Predložitveno sodišče navaja, da je prosilec želel „opravljati“ v Španiji poklic inženirja za ceste, kanale in pristanišča. Vendar pa se zdi, da je bolj nameraval imeti dostop do tega poklica v tej državi članici v smislu Direktive, kot pa ga opravljati v neki določeni obliki, potem ko bo že imel dostop do njega (na primer, ko je uporabljal strokovni naziv inženirja za ceste, kanale in pristanišča). Za potrebe preučitve te zadeve torej predpostavljam, da se spor o glavni stvari osredotoča bolj na dostop do omenjenega poklica v smislu Direktive kot pa na opravljanje tega poklica. V tem smislu razumem podatke o dejstvih in o postopku, predstavljene v predložitveni odločbi, kot tudi vprašanja za predhodno odločanje, ki se na te navezujejo.

17 — Glej predložitveno odločbo v francoski različici, str. 6.

26. Colegio je vložil ničnostno tožbo zoper ta odločbo pred Audiencia Nacional, ki je pristojna za sporne upravne zadeve. V utemeljitev te tožbe je po eni strani trdil, da izobrazba in usposobljenost, ki ju je G. M. Imo pridobil v Italiji, ne ustrezata izobrazbi in usposobljenosti, ki se zahtevata v Španiji za dostop do poklica inženirja za ceste, kanale in pristanišča, in po drugi, da ta poklic v zadnji državi članici zajema dejavnosti, ki ne spadajo v poklic inženirja za področje hidravlike, ki obstaja v prvi omenjeni državi članici.

27. Navedena tožba je bila zavrnjena s sodbo z dne 1. aprila 1998 z utemeljitvijo, da italijanska diploma gradbenega inženirja za področje hidravlike po eni strani podeljuje pravico do dostopa do enakega poklica v Italiji kot diploma inženirja za ceste, kanale in pristanišča v Španiji in, po drugi strani, da izobrazba in usposobljenost, ki ju je imetnik take diplome pridobil, zajema pomembne predmete, ki se zahtevajo v zadnji državi članici za opravljanje poklica inženirja za ceste, kanale in pristanišča.

28. Colegio je vložil kasacijsko pritožbo zoper to sodbo pred Tribunal Supremo. V podkrepitev svoje pritožbe ponovno zatrjuje, da se, po eni strani, poklic inženirja za ceste, kanale in pristanišča (v Španiji) razlikuje od poklica inženirja na področju hidravlike (v Italiji) in, po drugi strani, da je v zvezi z razliko v dejavnostih podana pomembna razlika v izobraževanju in usposabljanju. Izobrazba in usposabljanje, ki ju je prosilec opravil v Italiji, je namreč pomanjkljiva, celo kar zadeva obalno inženirstvo, pri čemer naj bi bil ta predmet edini od številnih temeljnih predmetov španskega izobraževanja in usposabljanja inženirja za ceste, kanale in pristanišča, ki ga je prosilec študiral. Po mnenju Colegia naj bi se omenjeno špansko izobraževanje in usposabljanje torej nanašalo na predmete, ki so zelo drugačni od predmetov, ki jih je G. M. Imo študiral v okviru izobraževanja in usposabljanja v Italiji.

29. Vendar, četudi Colegio nasprotuje temu, da bi kandidat dobil odobritev za dostop do celotnega niza dejavnosti, ki spadajo v okvir poklic inženirja za ceste, kanale in pristanišča, pa ne nasprotuje temu, da bi ga dobil le za del teh dejavnosti, in sicer na področju hidravličnega inženirstva, ki ustreza diplomi, ki jo ima.

III – Vprašanji za predhodno odločanje

30. Glede na trditve strank v sporu o glavni stvari je Tribunal Supremo prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je treba člen 3(a) v zvezi s členom 4(1) Direktive 89/48/EGS z dne 21. decembra 1988 o splošnem sistemu priznavanja visokošolskih diplom, pridobljenih s poklicnim izobraževanjem in usposabljanjem, ki traja najmanj tri

leta, razlagati tako, da ne nasprotuje temu, da država članica gostiteljica omejeno prizna poklicne kvalifikacije prosilca, ki ima diplomo gradbenega inženirja na področju hidravlike (‚Ingegnere civile idraulico') (izdano v Italiji) in ki želi opravljati ta poklic v drugi državi članici, kjer ga zakonodaja priznava kot regulirani poklic inženirja za ceste, kanale in pristanišča (‚Ingeniero de caminos, canales y puertos')? Izhajamo iz predpostavke, da ta poklic v državi gostiteljici zajema dejavnosti, ki ne ustrezajo vedno diplomi prosilca, in da izobraževanje in usposabljanje, ki ga je ta priznala, ne zajemata določenih pomembnih predmetov, ki se v državi gostiteljici na splošno zahtevajo za pridobitev diplome inženirja za ceste, kanale in pristanišča.

2. V primeru pritrdilnega odgovora na prvo vprašanje, ali je omejitev pravice prosilcev, ki nameravajo opravljati poklic, bodisi kot samozaposlena ali zaposlena oseba v državi članici, ki ni država, v kateri so pridobili poklicno kvalifikacijo, ki dopušča državi gostiteljici, da z nacionalno zakonodajo izključi omejeno priznavanje poklicnih kvalifikacij, če taka odločba, ki je načeloma v skladu s členom 4 Direktive 89/48/EGS, pomeni, da za opravljanje poklica veljajo dodatne nesorazmerne zahteve, v skladu s členoma 39 [ES] in 43 ES?"

31. Predložitveno sodišče je določilo, da je treba izraz „omejeno priznavanje poklicnih kvalifikacij" (uporabljen v vsakem od obeh vprašanj) razumeti, kot da prosilcu dovoljuje dostop samo na področje dejavnosti, ki ustreza njegovi diplomi (hidravlika), ki sodi v širši pojem poklica inženirja za ceste, kanale in pristanišča (reguliranega v državi članici gostiteljici), ne da bi bil prosilec dolžan izpolniti dodatne zahteve, predvidene v členu 4(1)(b), prvi pododstavek, Direktive.[18]

32. Tribunal Supremo je prav tako navedlo, da se spor o glavni stvari umešča v okvir primera, navedenega v členu 4(1)(b), prvi pododstavek, druga alinea, Direktive.[19]

18 — Glej predložitveno odločbo v francoski različici, str. 24 in 25.
19 — *Ibidem*, str. 18 in 19.

IV – Analiza

33. Najprej bom preučil prvo vprašanje, nato pa po potrebi še drugo.

A – *Prvo vprašanje*

34. S prvim vprašanjem želi predložitveno sodišče v bistvu izvedeti, ali povezane določbe členov 3(a) in 4(1)(b), prvi pododstavek, druga alinea, Direktive nasprotujejo temu, da pristojni organi države članice, pri katerih je imetnik diplome, pridobljene v drugi državi članici, vložil vlogo za odobritev dostopa do poklica, za dostop do katerega ali za opravljanje katerega je v tej državi članici gostiteljici treba imeti diplomo, tej vlogi delno ugodijo, če se kandidat s tem strinja, tako da ga oprostijo obveznosti opravljanja prilagoditvenega obdobja ali preizkusa usposobljenosti, v zameno pa omejijo obseg izdane odobritve samo na dejavnosti tega poklica, do katerih diploma prosilca omogoča dostop v skladu z veljavnimi predpisi države članice, v kateri je bila pridobljena, in pri tem izključijo druge dejavnosti, ki spadajo v omenjeni poklic v skladu s predpisi, ki se uporabljajo v omenjeni državi članici gostiteljici.

35. Uvodoma navajam, da je ugotovljeno v okviru spora o glavni stvari, da se za priznavanje diplom uporablja sistem, ki ga uvaja Direktiva. Ne obstaja namreč posebna direktiva za poklic inženirja[20]. Poleg tega predpostavljam, da se Direktiva, razen Direktive 92/51, uporablja le v obsegu, v katerem je bila diploma, katere priznanje se zahteva, pridobljena s študijem, daljšim od treh let[21].

36. Prav tako domnevam, da je poklic inženirja na področju hidravlike v Italiji poklic, ki je reguliran v smislu Direktive, tako da se v okviru spora o glavni stvari[22] uporabljata člena 3(a) in 4(1)(b), prvi pododstavek, druga alinea, te direktive.

37. Glede na dane podatke bom preučil prvo vprašanje tako, da bom najprej preučil

20 — Zamisel o sprejetju posebne direktive za poklic inženirja je bila dana že leta 1969, ampak ni bila nikoli uresničena. V zvezi s tem glej Hamelin R., „La proposition de directive relative au titre d'ingénieur", *L'enseignement supérieur et la dimension européenne*, Économica, 1989, str. od 31 do 41.

21 — Po navedbah Colegia pred predložitvenim sodiščem traja izobraževanje in usposabljanje inženirja, na katero se prosilec sklicuje, pet let (glej predložitveno odločbo v francoski različici, str. 3). Glej v istem smislu Hamelin, R., op. cit., str. 33.

22 — Ob predpostavki, da naj to ne bi bilo tako, opozarjamo, da se uporabljata samo člen 3(b) (in ne tudi člen 3(a)) in člen 4(1)(a) ali (b), prvi pododstavek, prva ali tretja alinea, Direktive (pri čemer je navedeno, da tretja alinea dejansko povzema drugo).

besedilo teh določb Direktive, potem njen splošni sistem ter cilj, ki ga zasleduje.

1. Besedilo členov 3(a) in 4(1)(b), prvi pododstavek, druga alinea, Direktive

38. Naj spomnimo, da člen 3(a) Direktive določa, da „če je v državi gostiteljici za opravljanje *reguliranega poklica* zahtevana diploma, pristojni organi ne morejo iz naslova nezadostnih kvalifikacij zavrniti odobritve državljanu druge države članice, da opravlja poklic pod enakimi pogoji, kot njeni državljani […], če ima prosilec diplomo, ki jo druga država članica predpisuje za dostop do *tega poklica* in njegovo opravljanje na njenem ozemlju, in je bila ta diploma pridobljena v drugi državi članici […]“[23].

39. Prav tako naj spomnim na to, da člen 4 (1)(b), prvi pododstavek, druga alinea, Direktive določa: „Ne glede na člen 3 lahko država članica gostiteljica od kandidata tudi zahteva […], da zaključi prilagoditveno obdobje v trajanju največ 3 let ali da opravi preizkus usposobljenosti, *če v primeru iz člena 3(a) regulirani poklic v državi članici gostiteljici zajema eno ali več reguliranih poklicnih aktivnosti, ki niso zajete v reguliranem poklicu države članice, iz katere prihaja prosilec*, in se ta razlika nanaša na posebno izobrazbo in usposabljanje, ki jo zahteva država članica gostiteljica in zajema predmete, ki so bistveno drugačni od predmetov, ki so zajeti v diplomi, ki jo je predložil prosilec […]“[24]

40. Iz povezanosti teh določb izhaja, da primer iz člena 3(a) Direktive (na katerega se sklicuje člen 4(1)(b), prvi pododstavek, druga alinea, Direktive) ni omejen na predpostavko, da sta poklica, ki sta regulirana v državi članici gostiteljici in v matični državi članici, popolnoma enaka v tem smislu, da bi obstajala absolutna skladnost med njunima področjema dejavnosti. Izraz „tega poklica“, ki je uporabljen v omenjenem členu 3, torej ne pokriva le primerov, ko sta oba zadevna poklica popolnoma enaka, ampak tudi primere, ko sta zgolj podobna.[25]

41. Po mojem mnenju se člen 3(a) Direktive s tem omejuje na prepoved pristojnim organom države članice gostiteljice, da za-

23 — Moj poudarek.

24 — *Idem.*

25 — Glej v tem smislu *Le Petit Robert – Dictionnaire de la langue française*, Dictionnaires Le Robert, Pariz, 1999: nedoločni pridevniški prilastek „isti“ označuje popolno enakost ali le podobnost.

vrnejo državljanu Skupnosti *dostop* do reguliranega poklica ali do *opravljanja* tega poklica, izključno zato ker nima zahtevane nacionalne diplome, če je v drugi državi članici pridobil diplomo, ki je tam predpisana bodisi za *dostop* do enakega ali podobnega poklica, do katerega želi imeti dostop v državi članici gostiteljici, bodisi za *opravljanje* enakega ali podobnega poklica, ki ga želi opravljati v tej državi. Ta prepoved je določena s pridržkom možnosti, ki jo ima država članica gostiteljica, da v določenih okoliščinah zahteva od kandidata, naj konča prilagoditveno obdobje ali opravi preizkus usposobljenosti v skladu s členom 4(1)(b) Direktive z namenom, da bi ocenila zmožnost prosilca za dostop do zadevnega poklica ali do njegovega opravljanja v državi članici gostiteljici.

42. Tako na primer pristojni organi države članice gostiteljice ne morejo zavrniti odobritve državljanu Skupnosti, ki je imetnik diplome inženirja ali diplome računovodje, da opravlja poklic inženirja ali računovodje, izključno zato ker je bila omenjena diploma pridobljena v drugi državi članici, medtem ko mu ta ista diploma daje pravico do opravljanja poklica inženirja ali računovodje v tej državi, s pridržkom, da omenjeni organi lahko zahtevajo od kandidata, naj konča prilagoditveno obdobje ali opravi preizkus usposobljenosti, kadar poklic inženirja ali računovodje, ki je reguliran v državi članici gostiteljici, zajema širše področje dejavnosti od tistega, ki ga zajema poklic v matični državi članici, in ko se ta razlika v dejavnostih izraža tudi v pomembni razliki vsebine izobraževanja.

43. Pod drugi strani pa nič v besedilu člena 3(a) Direktive niti člena 4(1)(b), prvi pododstavek, druga alinea, te direktive ne nasprotuje temu, da omenjeni organi na primer zavrnejo dostop do poklica inženirja državljanu Skupnosti, ki je imetnik diplome za računovodjo, pridobljene v drugi državi članici, kajti ta poklica nikakor nista primerljiva glede dejavnosti, tako da zahteva po prilagoditvenem obdobju ali preizkusu usposobljenosti ni utemeljena. Ta poklica se namreč razlikujeta v tem, da prehod iz enega v drugega zahteva novo izobraževanje in usposabljanje kandidata, ki je popolnoma drugačno od tistega, ki ga je prej opravil.

44. Po mojem mnenju besedilo teh istih določb tudi ne nasprotuje temu, da pristojni organi države članice gostiteljice dovolijo državljanu Skupnosti, če na to pristane, samo dostop do tistih dejavnosti, ki so zajete z reguliranim poklicem, do katerega želi imeti dostop v tej državi članici (na primer poklic inženirja za ceste, kanale in pristanišča v Španiji), kadar ta del ustreza poklicnim dejavnostim, do katerih ima kandidat pravico dostopa v državi članici izvora zaradi diplo-

me, ki jo ima (na primer dejavnosti, ki ustrezajo italijanski diplomi gradbenega inženirja na področju hidravlike), ne da bi bil zaradi tega dolžan končati prilagoditveno obdobje ali opraviti preizkus usposobljenosti.

45. Takšna odločba o odobritvi ni namenjena temu, da bi državljanu Skupnosti zavrnila dostop do dejavnosti, ki spadajo v okvir reguliranega poklica v državi članici gostiteljici (na primer poklic inženirja za ceste, kanale in pristanišča v Španiji), izključno zato ker kandidat nima zahtevane nacionalne diplome (na primer španske diplome inženirja za ceste, kanale in pristanišča), medtem ko je v drugi državi članici pridobil diplomo, ki je tam predpisana za dostop do podobnega poklica (na primer poklica gradbenega inženirja na področju hidravlike). Iz tega sledi, da omenjena odločba ni v nasprotju z besedilom člena 3(a) Direktive.

46. Ta ugotovitev drži tudi, če se z zadevno odločbo o odobritvi hkrati kandidatu zavrne dostop do nekaterih dejavnosti, ki so zajete v reguliranem poklicu v državi članici gostiteljici, in sicer dejavnosti, do katerih nima pravice dostopa v matični državi članici zaradi svoje diplome (na primer dejavnosti inženirja za ceste, kanale in pristanišča, ki ne spadajo na specializirano področje hidravlike).

47. Dovoliti, da bi se prepoved, navedena v členu 3(a) Direktive, brez razlikovanja uporabila za vsako zavrnitev popolnega ali delnega dostopa do dejavnosti, ki jih zajema regulirani poklic v državi članici gostiteljici, bi pomenilo dodeliti omenjenemu členu širši obseg od tistega, ki ga je nedvomno predvidel zakonodajalec Skupnosti. Kajti če domnevamo (kar zavračam), da je bil namen zakonodajalca tak, bi ta to zelo verjetno izrecno navedel (v členu 3 ali v eni izmed uvodnih izjav Direktive), saj je omenjeni člen jedro splošnega sistema priznavanja diplom, ki je bil vzpostavljen z Direktivo. V zvezi s tem pa ni nobene take natančne navedbe.

48. Res se prepoved iz člena 3 Direktive uporablja zlasti za zavrnitev dostopa do reguliranega poklica v državi članici gostiteljici „pod enakimi pogoji kot njeni državljani“. Ta dikcija da morda misliti, da pristojni organi te države nimajo druge možnosti, kot da dovolijo popoln dostop do zadevnega poklica, to je do celotnega sklopa dejavnosti, ki jih zajema ta poklic v tej državi, tako da bi bilo izključeno dovoliti ali zavrniti delni dostop do takšnega poklica, torej omejiti takšno odločitev na nekatere od teh dejavnosti.

49. Vendar pa bi bilo po mojem mnenju takšno sklepanje pretirano. S tem izrazom se namreč skuša le poudariti, kar zadeva dostop do reguliranega poklica, da je pristojnim

organom države članice gostiteljice prepovedano izvajati kakršno koli diskriminacijo proti državljanu države članice tako, da mu zavrnejo dostop do določenega poklica, izključno zato ker nima zahtevane nacionalne diplome, če je v drugi državi članici pridobil diplomo, ki je tam predpisana za dostop do enakega ali podobnega poklica.

50. Ta dikcija je le izraz načela vzajemnega zaupanja med državami članicami, na katerem sloni sistem priznavanja diplom, ki ga vzpostavlja Direktiva in v skladu s katerim „diploma ni priznana zaradi upoštevanja stvarne vrednosti izobraževanja, ki ga potrjuje, ampak zato, ker v državi članici, v kateri je bila izdana, odpira dostop do reguliranega poklica“[26].

51. V tem smislu peta uvodna izjava Direktive navaja, kot odmev na člen 3 Direktive, da države članice „ne morejo […] naložiti državljanu neke države članice obveznosti pridobitve kvalifikacije le na podlagi primerjave z diplomami, izdanimi v okviru njihovega nacionalnega izobraževalnega sistema, če je kandidat že pridobil vso ali del kvalifikacij v drugi državi članici; ker je, glede na to, vsaka država članica gostiteljica, kjer je nek[i] poklic urejen, dolžna upoštevati kvalifikacije, pridobljene v drugi državi članici, in oceniti, če te kvalifikacije ustrezajo kvalifikacijam, ki jih sama zahteva.“

52. Z Direktivo se s tem zgolj izvajajo posledice sodne prakse Sodišča glede vzajemnega priznavanja poklicnih kvalifikacij, katerega načela so bila podana v sodbi z dne 7. maja 1991 v zadevi Vlassopoulou[27].

53. Iz tega sklepam, da besedilo člena 3(a) Direktive ne nasprotuje temu, da pristojni organi države članice gostiteljice sprejmejo odločitev o delnem dostopu do reguliranega poklica na njenem ozemlju, to je da je dostop omejen na poklicne dejavnosti, do katerih ima kandidat pravico dostopa v državi članici, v kateri je pridobil diplomo.

26 — Sodba z dne 29. aprila 2004 v zadevi Beuttenmüller (C-102/02, Recueil, str. I-5405, točka 52).

27 — C-340/89, Recueil, str. I-2357, točka 16. V tem smislu glej zlasti sodbe z dne 8. julija 1999 v zadevi Fernandez de Bobadilla (C-234/97, Recueil, str. I-4773, točke od 29 do 31); z dne 14. septembra 2000 v zadevi Hocsman (C-238/98, Recueil, str. I-6623, točke od 21 do 24); z dne 22. januarja 2002 v zadevi Dreessen (C-31/00, Recueil, str. I-663, točka 31) in z dne 16. maja 2002 v zadevi Komisija proti Španiji (C-232/99, Recueil, str. I-4235, točka 21). V skladu s to sodno prakso iz člena 43 ES izhaja, da so organi države članice pri preučevanju vloge državljana druge države članice, ki želi pridobiti odobritev za opravljanje reguliranega poklica, dolžni upoštevati poklicne kvalifikacije prosilca tako, da primerjajo kvalifikacije, izkazane z njegovimi diplomami, spričevali in drugimi podobnimi dokazili, ter njegove ustrezne poklicne izkušnje s poklicnimi kvalifikacijami, zahtevanimi z nacionalno zakonodajo za opravljanje zadevnega poklica.

54. Po mojem mnenju ta analiza ni v nasprotju z besedilom člena 4(1)(b), prvi pododstavek, druga alinea, Direktive, ki se nanaša, naj spomnimo, izrecno na primer, predviden v „členu 3(a)“, to je primer, predviden v členu 3(a) omenjene direktive.

55. Naj spomnim, da se te določbe člena 4 omejujejo na to, da dajejo možnost državi članici gostiteljici, da izda odobritev za dostop do (in opravljanje) dejavnosti, ki jih zajema regulirani poklic, če prosilec konča prilagoditveno obdobje ali opravi preizkus usposobljenosti, kadar sta izobraževanje in usposabljanje, ki ju je prejel za pridobitev diplome, ki mu je bila izdana v drugi državi članici, zelo drugačna od izobraževanja in usposabljanja, ki se zahtevata v omenjeni državi članici gostiteljici, kar se ustrezno izraža v razliki, po eni strani, med področjem dejavnosti, ki jih obsega podoben poklic, do katerega ima kandidat pravico dostopa v državi članici, v kateri je pridobil diplomo, in, po drugi strani, med področjem dejavnosti, ki jih zajema poklic, do katerega želi imeti dostop v državi članici gostiteljici.

56. Nalaganje takih zahtev prosilcu ostaja samo možnost in ne obveznost, ki bi jo država članica gostiteljica morala sistematično izvajati, tako da besedilo člena 4 Direktive ne nasprotuje temu, da se pristojni organi te države v določenih okoliščinah odpovejo takšnim zahtevam.

57. Poleg tega je edini namen teh morebitnih zahtev oceniti prosilčevo zmožnost prilagoditve novemu poklicnemu okolju, do katerega želi imeti dostop, kadar na to ni bil pripravljen v okviru izobraževanja in usposabljanja, ki ju je opravil zaradi pridobitve diplome.[28] Iz tega sledi, da te zahteve ne bi bile upravičene ob predpostavki, da je kandidatu v državi članici gostiteljici odobren samo dostop do dejavnosti, ki so zajete s poklicem, do katerega mu omogoča dostop njegova diploma v matični državi članici, in za katere je treba domnevati, da se je že pripravil v okviru izobraževanja in usposabljanja, ki ju je opravil za pridobitev te diplome.

58. Sicer pa Direktiva 98/5/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. februarja 1998 za olajšanje trajnega opravljanja poklica odvetnika v drugi državi članici kakor tisti, v kateri je bila kvalifikacija pridobljena[29], vzpostavlja načelo, po katerem ima vsak odvetnik pravico, da v državi članici gostiteljici pod strokovnim nazivom iz matične države opravlja enake dejavnosti kot odvetnik, ki jih opravlja pod strokovnim nazivom te države, razen če ta izključi odvetnike, ki so pridobili strokovni naziv v drugi državi

28 — Naj spomnimo da je smotrnost prilagoditvenega obdobja ali preizkusa poklicne usposobljenosti natančno opredeljena v deveti uvodni izjavi Direktive in v njenem členu 1(f) in (g).

29 — UL L 77, str. 36.

članici, iz dostopa do nekaterih dejavnosti, ki jih zajema poklic odvetnika na ozemlju države članice gostiteljice, kadar so te dejavnosti v drugih državah članicah rezervirane za druge poklice kakor za odvetniški poklic.[30]

59. Tako Direktiva 98/5 predvideva možnost, da država članica državljanu Skupnosti, ki je pridobil kvalifikacije v drugi državi članici, zavrne dostop do nekaterih dejavnosti, ki jih zajema poklic odvetnika v državi članici gostiteljici, kadar ta del dejavnosti ne spada na področje dejavnosti, ki jih zajema ta poklic v drugi državi članici. Ta položaj je primerljiv s položajem iz člena 4(1)(b), prvi pododstavek, druga alinea, Direktive.

60. Direktiva 98/5 namreč ni namenjena temu, da nadomesti Direktivo (v zvezi s poklicem odvetnika), ampak jo tako dopolniti, da prizna odvetnikom, ki so pridobili poklicno kvalifikacijo v drugi državi članici in ki ne želijo opravljati preizkusa usposobljenosti iz člena 4 Direktive, pravico do vključitve v ta poklic v državi članici gostiteljici, po določeni dobi pridobivanja poklicnih izkušenj v tej državi in pod nazivom iz matične države[31].

30 — Glej povezana člena 2 in 5(1) in (2). Gre za sestavo aktov, ki dajejo pooblastilo za upravljanje s premoženjem umrlih oseb ali pa se nanašajo na nastanek ali prenos stvarnih nepremičninskih pravic.

31 — To izhaja iz druge, tretje in pete uvodne izjave Direktive 98/5.

61. Ta kratki pregled Direktive 98/5 utrjuje moje prepričanje, da niti besedilo člena 3(a) Direktive niti besedilo člena 4(1)(b), prvi pododstavek, druga alinea, Direktive ne nasprotujeta temu, da pristojni organi države članice gostiteljice dovolijo državljanu Skupnosti, če na to pristane, dostop le do dela dejavnosti, ki jih zajema regulirani poklic v tej državi članici, kadar ta del ustreza poklicnim dejavnostim, do katerih ima kandidat pravico dostopa v matični državi članici na podlagi diplome, ki jo ima, ne da bi bil zaradi tega dolžan končati prilagoditveno obdobje ali opraviti preizkus usposobljenosti.

62. Po mojem mnenju splošni sistem Direktive ne zbuja dvoma o tej razlagi.

2. Splošni sistem Direktive

63. Po mojem mnenju nobena druga določba Direktive ne nasprotuje temu, da pristojni organi države članice gostiteljice izdajo v korist prosilca, če se ta s tem strinja, tako odobritev delnega dostopa do reguliranega poklica na njenem ozemlju, pri čemer ga oprostijo obveznosti, da konča prilagoditveno obdobje ali opravi preizkus usposobljenosti.

64. Naj spomnim, da člen 7(1) Direktive nedvomno predvideva, da pristojni organi države članice gostiteljice priznajo državljanom držav članic, ki izpolnjujejo pogoje za dostop do in opravljanje reguliranega poklica na njenem ozemlju, pravico do uporabe *strokovnega naziva države članice gostiteljice*, ki ustreza temu poklicu.

65. Te določbe izražajo skrb zakonodajalca Skupnosti, da v državi članici gostiteljici olajša izenačenje državljanov drugih držav članic, ki so pridobili diplomo v teh državah, z njenimi državljani, ki so pridobili poklicne kvalifikacije v omenjeni državi članici gostiteljici. Ta skrb je povezana s ciljem, ki mu Direktiva sledi in ki si prizadeva, kot bomo podrobneje spoznali, olajšati evropskim državljanom opravljanje poklicev, za dostop do katerih je v državi članici gostiteljici treba pridobiti postsekundarno izobrazbo.

66. Ob tem je, če so pristojni organi države članice gostiteljice na podlagi omenjenih določb dolžni priznati tem državljanom pravico do uporabe strokovnega naziva, ki ustreza zadevnemu reguliranemu poklicu na ozemlju te države, po mojem mnenju ta obveznost nujna samo takrat, kadar kandidati izpolnjujejo vse pogoje za dostop do in opravljanje tega poklica, ki se zahtevajo v tej državi.

67. Iz tega sklepam, da člen 7(1) Direktive ne nasprotuje temu, da v primeru, če kandidati ne izpolnjujejo vseh pogojev, predvidenih v državi članici gostiteljici za dostop do zadevnega reguliranega poklica (zlasti če ne opravijo prilagoditvenega obdobja ali preizkusa usposobljenosti), pristojni organi te države dovolijo tem kandidatom, če to želijo, dostop le do dela dejavnosti, ki jih zajema ta poklic (tistih, do katerih imajo dostop v matični državi članici), in ne do celotnega sklopa dejavnosti, in jim tudi ne dovolijo uporabljati strokovnega naziva, ki ustreza navedenemu poklicu, da bi tako zlasti preprečili vsako zmedo potrošnikov, ki bi lahko potrebovali njihove storitve na ozemlju omenjene države članice gostiteljice.

68. To velja toliko bolj v primeru, ko državljani držav članic sicer izpolnjujejo vse pogoje za dostop in opravljanje reguliranega poklica na ozemlju države članice gostiteljice (na primer po končanem prilagoditvenem obdobju ali opravljenem preizkusu usposobljenosti), kandidati pa ne opravljajo nujno tega poklica pod ustreznim strokovnim nazivom v omenjeni državi članici gostiteljici, čeprav izpolnjujejo vse zahtevane pogoje za dostop do celotnega sklopa dejavnosti, ki jih zajema omenjeni poklic, in za njihovo opravljanje pod takim poklicnim nazivom. To izhaja iz člena 7(2) Direktive.

69. Zakonodajalec Skupnosti namreč nalaga obveznost pristojnim organom države članice gostiteljice, da priznajo državljanom držav članic, ki izpolnjujejo vse pogoje za dostop in opravljanje reguliranega poklica na ozemlju omenjene države članice gostiteljice, pravico do uporabe *zakonitega akademskega naziva države članice, iz katere prihajajo* (v nasprotju s strokovnim nazivom) in tudi njegovo okrajšavo v jeziku te države. Možnost izenačitve teh državljanov z njenimi državljani je še manj sistematična, saj isti člen 7(2) Direktive, določa: „Država članica gostiteljica lahko predpiše, da morajo temu nazivu slediti imena in kraji ustanov ali komisije, ki je naziv podelila."

70. Iz tega sledi, da splošni sistem Direktive ne nasprotuje temu, da pristojni organi države članice gostiteljice izdajo prosilcu, če se s tem strinja, odobritev delnega dostopa do dejavnosti, ki jih obsega regulirani poklic v tej državi, tako da prosilec ni popolnoma izenačen z imetnikom diplome, pridobljene v tej isti državi, pri dostopu do tega poklica.

71. Ta sklep je *a fortiori* nujen, kot bom sedaj ponazoril, glede na obravnavo cilja, ki ga Direktiva zasleduje.

3. Cilj Direktive

72. Kot je Sodišče večkrat poudarilo, iz člena 57(1) Pogodbe ES (po spremembi postal člen 47(1) ES) izhaja, da je cilj direktiv, sprejetih na podlagi omenjenega člena, kot tudi Direktive, olajšati dostop do samozaposlitve in do opravljanja dejavnosti kot samozaposlena oseba z določitvijo skupnih pravil in meril, ki v mejah možnosti privedejo do vzajemnega priznavanja diplom, spričeval in drugih dokazil.[32] Enako velja glede dostopa do zaposlitve in do opravljanja dejavnosti, ki prav tako spadajo na področje uporabe omenjene direktive.

73. Naj spomnim, da v tem smislu tretja uvodna izjava Direktive poudarja, da „je za to, da se hitro odgovori na pričakovanja državljanov držav članic, ki imajo visokošolske diplome, ki podeljujejo poklicno izobrazbo in so bile izdane v eni od držav članic, ki ni država članica, v kateri želijo opravljati svoj poklic, potrebno obenem vzpostaviti še drug način priznavanja diplom (drugačen, kot je bil do sedaj izbran v sprejetih področnih direktivah), ki bo omogočal državljanom opravljanje vseh poklicnih dejavnosti, ki so v neki državi članici gostiteljici podvržene

32 — Glej predvsem sodbe Hocsman (točka 32); Dreessen (točka 26) in Komisija proti Španiji (točka 19).

zahtevi po izobrazbi, ki presega srednjo stopnjo, če imajo diplomo, ki jih pripravlja na opravljanje take dejavnosti in zajemajo najmanj tri leta trajajočega postopka študija ter so bile izdane v drugi državi članici".

74. Pri tem bo, kot je navedeno v trinajsti uvodni izjavi Direktive, sistem, ki ga ta vzpostavlja, „z okrepitvijo pravic državljanu Skupnosti do uporabe poklicnega znanja v katerikoli državi članici izpopolnil in obenem okrepil njihove pravice do pridobivanja takih znanj, kot želijo."

75. Iz tega sledi, da cilj, in sicer olajšanje dostopa in opravljanja dejavnosti zaposlenim in samozaposlenim osebam, ki mu Direktiva sledi, nikakor ne nasprotuje mehanizmu, kot je odobritev dostopa do nekaterih dejavnosti, ki jih zajema regulirani poklic v državi članici gostiteljici (ne da bi bil kandidat dolžan končati prilagoditveno obdobje ali opraviti preizkus usposobljenosti, če ta država predvideva takšno zahtevo), temveč, nasprotno, govori v prid dopustitvi takšnega mehanizma.

76. Prilagoditveno obdobje namreč lahko v skladu s členom 4(1)(b), prvi pododstavek, Direktive traja do treh let. Če se tako obdobje odpravi, to jasno pomeni pomemben, celo odločilen prihranek časa za državljana države članice, ki želi imeti dostop do reguliranega poklica v državi članici gostiteljici, zlasti če želi imeti dostop samo do tistih dejavnosti tega poklica, do katerih je imel že do tedaj pravico dostopa ali do katerih je že imel dostop v državi članici, v kateri je pridobil diplomo. Taka zahteva lahko resno vzame voljo kandidatu, da bi se odločil za prilagoditveno obdobje ali ga končal, ker obstaja tveganje, da ne bo videl pozitivnega rezultata svojih naporov.

77. Enako velja za preizkus usposobljenosti, kajti četudi je ta vključen v člen 1(g) Direktive in je načeloma drugi nadomestni ukrep, ki je prepuščen kandidatovi izbiri, na splošno velja, da je ta zahteva taka, da v veliki meri odvrača kandidata od namere po poklicni preselitvi v državo članico, ki ni država, v kateri je pridobil diplomo, zlasti če naj bi v tej drugi državi članici opravljal popolnoma enake dejavnosti, kot jih je opravljal do tedaj.[33]

33 — Glej v zvezi s tem poročilo, ki ga je 15. februarja 1996 sestavila Komisija Evropskih skupnosti za Evropski parlament in Svet o uporabi splošnega sistema priznavanja visokošolskih diplom, ob sklicevanju na člen 13 Direktive 89/48/EGS (COM(96) 46 konč., str. 14, 15 in 21). Prav tako glej 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, str. 47 in 48.

78. Glede na vse te preudarke menim, da je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da povezane določbe členov 3(a) in 4(1)(b), prvi pododstavek, druga alinea, Direktive ne nasprotujejo temu, da pristojni organi države članice, pri katerih imetnik diplome, pridobljene v drugi državi članici, vloži vlogo za odobritev dostopa do poklica, za dostop do katerega ali za opravljanje katerega je v tej državi članici gostiteljici treba imeti diplomo, tej vlogi delno ugodijo, če se kandidat s tem strinja, in ga oprostijo obveznosti opravljanja prilagoditvenega obdobja ali preizkusa usposobljenosti ter ustrezno omejijo obseg izdane odobritve samo na dejavnosti tega poklica, do katerih diploma prosilca omogoča dostop v skladu z veljavnimi predpisi države članice, v kateri je bila pridobljena, in izključijo druge dejavnosti, ki spadajo v omenjeni poklic v skladu s predpisi, ki se uporabljajo v omenjeni državi članici gostiteljici.

B – *Drugo vprašanje*

79. Predložitveno sodišče želi z drugim vprašanjem v bistvu izvedeti, ali je treba razlagati člena 39 ES in 43 ES tako, da nasprotujeta temu, da država članica gostiteljica v takšnih okoliščinah izključi možnost, da pristojni organi te države izdajo odobritev za delni dostop do dejavnosti, ki jih obsega regulirani poklic na njenem ozemlju, kakršen je poklic inženirja za ceste, kanale in pristanišča, ker naj bi bile dejavnosti, ki so zajete s tem poklicem, v skladu z opredelitvijo tega poklica, ki jo je navedena država članica gostiteljica vključila v svoje nacionalne predpise, nerazdružljive, tako da bi se morala odobritev za dostop do tega poklica nujno razširiti na vse dejavnosti, ki jih zajema ta poklic.

80. Po mojem mnenju več elementov govori v prid pritrdilnemu odgovoru na to vprašanje.

81. Člen 43 ES v drugem pododstavku nedvomno predvideva, da se pravica do ustanavljanja izvaja pod pogoji, ki jih določa zakonodaja države ustanovitve za svoje državljane. Iz tega sledi, da mora, kadar je dostop do poklicne dejavnosti ali do opravljanja te dejavnosti v državi članici gostiteljici reguliran, državljan druge države članice, ki namerava imeti dostop do te dejavnosti ali do opravljanja te dejavnosti, načeloma izpolnjevati pogoje, določene v tej zakonodaji.[34]

34 — Glej predvsem sodbi z dne 30. novembra 1995 v zadevi Gebhard (C-55/94, Recueil, str. I-4165, točke od 33 do 36) in z dne 1. februarja 2001 v zadevi Mac Quen in drugi (C-108/96, Recueil, str. I-837, točka 25).

82. Čeprav ob tem velja, da so v primeru neusklajenosti pogojev za dostop do dejavnosti zadevnega inženirja države članice edine pristojne za določitev teh pogojev, prav tako velja, da morajo te države v skladu z ustaljeno sodno prakso izvajati svoje pristojnosti na tem področju ob upoštevanju temeljnih pravic, zajamčenih s Pogodbo, kakršne so pravice iz členov 39 ES in 43 ES.[35]

83. Na podlagi ustaljene sodne prakse je torej mogoče utemeljiti nacionalne ukrepe, ki lahko ovirajo ali zmanjšujejo privlačnost izvrševanja temeljnih pravic, zajamčenih s Pogodbo, kot so pravice, predvidene v členih 39 ES ali 43 ES, le če izpolnjujejo štiri pogoje: uporabljajo se nediskriminatorno, ustrezajo nujnim razlogom v splošnem interesu, so primerni za uresničitev zasledovanega cilja in ne prekoračijo okvirov, ki so potrebni za njegovo doseganje.[36]

84. Kadar imajo predpisi države članice gostiteljice, ki opredeljujejo dejavnosti reguliranega poklica na ozemlju te države, za posledico izključitev možnosti pristojnih organov te države, da izdajo odobritev delnega dostopa do dejavnosti, ki jih zajema ta poklic, je jasno, da ti predpisi (kot so predpisi, na katere se nanaša spor v postopku v glavni stvari) lahko ovirajo ali zmanjšujejo privlačnost tako uveljavljanja prostega gibanja oseb kot tudi pravice do ustanavljanja.

85. Čeprav velja, da ti predpisi veljajo enako za državljane države članice gostiteljice kot za državljane drugih držav članic, pa težko ugotovim, v kolikšni meri ustrezajo nujnim razlogom v splošnem interesu, kot je varstvo potrošnikov.

86. Nisem namreč prepričan, da – kakor predvidevajo zadevni nacionalni predpisi, na katere se nanaša spor v postopku v glavni stvari —, celoten sklop dejavnosti, ki sodi v poklic inženirja za ceste, kanale in pristanišča, tvori tako nerazdružljivo celoto, da bi bilo nemogoče izvzeti dejavnosti inženirja na področju hidravlike iz ostalih dejavnosti, ki jih zajema omenjeni poklic.

35 — Glej predvsem sodbe z dne 29. oktobra 1998 v združenih zadevah De Castro Freitas in Escallier (C-193/97 in C-194/97, Recueil, str. I-6747, točka 23); z dne 3. oktobra 2000 v zadevi Corsten (C-58/98, Recueil, str. I-7919, točka 31) in prej navedeno Mac Quen in drugi (točka 24).

36 — V zvezi s prostim gibanjem oseb glej predvsem sodbo z dne 31. marca 1993 v zadevi Kraus (C-19/92, Recueil, str. I-1663, točka 32); v zvezi s pravico do ustanavljanja prej omenjeno sodbo Gebhard (točka 37); sodbo z dne 9. marca 1999 v zadevi Centros (C-212/97, Recueil, str. I-1459, točka 34); sodbo Mac Quen in drugi (točka 26) in sodbo z dne 6. novembra 2003 v zadevi Gambelli in drugi (C-243/01, Recueil, str. I-13031, str. 64).

87. Pravzaprav ni ničesar, kar bi *objektivno* nasprotovalo temu, da se na primer načrtovanje in gradnja hidravličnih objektov izvzameta iz izdelave in izvedbe infrastrukturnih objektov za kopenski promet. To tudi sicer izhaja iz razmer v Italiji, ker so dejavnosti, ki sodijo v poklic inženirja na področju hidravlike, prav v tej državi članici izvzete iz drugih dejavnosti, ki v Španiji sodijo v poklic inženirja na ceste, kanale in pristanišča. Tako se izkaže, da odobritev delnega dostopa do poklica inženirja za ceste, kanale in pristanišča, kot je reguliran v Španiji, v ničemer ne zmanjšuje možnosti imetnika diplome inženirja na področju hidravlike, pridobljene v drugi državi članici, da v državi članici gostiteljici ne bi mogel opravljati dejavnosti, do katerih ima na podlagi svoje diplome dostop v matični državi članici.

88. Zato je vprašljivo, ali sporni španski predpisi ustrezajo *objektivni* potrebi po varstvu potrošnikov.

89. Poleg tega bi se tudi ob predpostavki, da ti nacionalni predpisi ustrezajo potrebi po varstvu potrošnikov, tako da izključujejo možnost, da bi bili potrošniki v zmoti glede obsega poklicnih kvalifikacij kandidata, takšno tveganje lahko zmanjšalo, ker država članica gostiteljica lahko zahteva od zadevnega kandidata, naj poleg strokovnega naziva države članice gostiteljice uporablja na primer strokovni ali akademski naziv matične države in, kjer je primerno, v jeziku te države članice.[37] Takšen ukrep bi manj omejeval prosto gibanje oseb in pravico do ustanavljanja kot pa izključitev vsakega odločanja o delnem dostopu do reguliranega poklica.

90. Iz tega sklepam, da je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da je treba člena 39 ES in 43 ES razlagati tako, da nasprotujeta temu, da država članica gostiteljica v takšnih okoliščinah izključi možnost, da pristojni organi te države izdajo odobritev delnega dostopa do dejavnosti, ki jih zajema regulirani poklic na njenem ozemlju, kakršna je dejavnost poklica inženirja za ceste, kanale in pristanišča, izključno zato ker naj bi bile dejavnosti, ki jih obsega ta poklic, v skladu z opredelitvijo tega poklica, kot jo je zadevna država članica gostiteljica vključila v svoje nacionalne predpise, nerazdružljive, tako da bi se morala odobritev dostopa do tega poklica nujno razširiti na vse dejavnosti, ki jih zajema ta poklic.

37 — Glej točki 66 in 67 teh sklepnih predlogov.

V – Predlog

91. Zaradi tega Sodišču predlagam, naj na vprašanja, ki jih je postavilo Tribunal Supremo, odgovori:

1. Povezane določbe členov 3(a) in 4(1)(b), prvi pododstavek, druga alinea, Direktive Sveta 89/48/EGS z dne 21. decembra 1988 o splošnem sistemu priznavanja visokošolskih diplom, pridobljenih s poklicnim izobraževanjem in usposabljanjem, ki traja najmanj tri leta, ne nasprotujejo temu, da pristojni organi države članice, pri katerih imetnik diplome, pridobljene v drugi državi članici, vloži vlogo za odobritev dostopa do poklica, za dostop do katerega ali za opravljanje katerega je v tej državi članici gostiteljici treba imeti diplomo, tej vlogi delno ugodijo, če se kandidat s tem strinja, in ga oprostijo obveznosti opravljanja prilagoditvenega obdobja ali preizkusa usposobljenosti ter ustrezno omejijo obseg izdane odobritve samo na dejavnosti tega poklica, do katerih diploma prosilca omogoča dostop v skladu z veljavnimi predpisi države članice, v kateri je bila pridobljena, in izključijo druge dejavnosti, ki spadajo v omenjeni poklic v skladu s predpisi, ki se uporabljajo v omenjeni državi članici gostiteljici.

2. Člena 39 ES in 43 ES je treba razlagati tako, da nasprotujeta temu, da država članica gostiteljica v takšnih okoliščinah izključi možnost, da pristojni organi te države izdajo odobritev delnega dostopa do dejavnosti, ki jih zajema regulirani poklic na njenem ozemlju, kakršna je dejavnost poklica inženirja za ceste, kanale in pristanišča, izključno zato ker naj bi bile dejavnosti, ki jih obsega ta poklic, v skladu z opredelitvijo tega poklica, kot jo je zadevna država članica gostiteljica vključila v svoje nacionalne predpise, nerazdružljive, tako da bi se morala odobritev dostopa do tega poklica nujno razširiti na vse dejavnosti, ki jih zajema ta poklic.