# KOHTUJURISTI ETTEPANEK
# PAOLO MENGOZZI
esitatud 30. novembril 2010[1]

## I Sissejuhatus

1. Käesolevas eelotsusetaotluses palutakse Euroopa Kohtul täpsustada tunnustamise tingimusi, mida kohaldatakse nõukogu 21. detsembri 1988. aasta direktiivi 89/48/EMÜ vähemalt kolmeaastase kutseõppe läbimisel antavate kõrgharidusdiplomite tunnustamise üldsüsteemi kohta,[2] muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. mai 2001. aasta direktiiviga 2001/19/EÜ[3], (edaspidi „direktiiv 89/48") raames, kui luba tegelda kutsealase tegevusega taotletakse hariduse omandamise riigis reguleeritud tegevusena käsitatava tegevuse jaoks selle direktiivi artikli 1 punkti d teise lõigu tähenduses ning taotleja ei ole asjaomase kutseorganisatsiooni täieõiguslik liige. Samal ajal peab Euroopa Kohus vastama küsimusele, kas teadusuuringutega tegelemist keskkonnatehnoloogia valdkonnas võib pidada keskkonnainseneri kutsealaga tegelikuks tegelemiseks nimetatud direktiivi tähenduses.

## II Õiguslik raamistik

### A *Liidu teisene õigus*

#### 1. Direktiiv 89/48

2. Direktiiv 89/48 moodustab õigusliku raamistiku, mis oli põhikohtuasja faktiliste asjaolude asetleidmise ajal asjakohane, kuigi on hiljem kehtetuks tunnistatud.[4]

#### 3. Direktiivi 89/48 ja täpsemalt selle artikli 1 punkti a esimese lõigu kohaselt on diplom

1 – Algkeel: prantsuse.

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

3 – EÜT L 206, lk 1; ELT eriväljaanne 05/04, lk 138.

4 – Vt käesoleva ettepaneku punkt 12 jj.

„diplom, tunnistus või muu kvalifikatsiooni tõendav dokument või selliste diplomite, tunnistuste või muude tõendite kogum:

– mille on liikmesriigis välja andnud 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 sama tasemega asutuses, ning vajaduse korral seda, et asjaomane isik on edukalt läbinud tööalase koolituse, mida nõutakse lisaks keskharidusjärgsele koolitusele, ja

– mis näitab, et selle valdajal on asjaomases liikmesriigis reguleeritud kutsealal tegevuse alustamiseks või tegutsemiseks vajalik kutsealane kvalifikatsioon,

tingimusel et haridus ja koolitus, mille kohta diplom, tunnistus või muu kvalifikatsiooni tõendav dokument on välja antud, on omandatud valdavalt ühenduses või et sellise dokumendi valdajal on kolmeaastane töökogemus, mida kinnitab liikmesriik, mis on tunnustanud kolmanda riigi diplomit, tunnistust või muud kvalifikatsiooni tõendavat dokumenti."

4. Direktiivi 89/48 artikli 1 punktis c esitatud määratluse kohaselt on „reguleeritud kutseala […] reguleeritud kutsealane tegevus või tegevuste hulk, mis moodustab liikmesriigis asjaomase kutseala".

5. Direktiivi 89/48 artikli 1 punkti d esimese lõigu kohaselt on reguleeritud kutsealane tegevus

„kutsealane tegevus, kuivõrd sellise tegevusega tegelema hakkamine või tegelemine või üks tegelemise moodustest liikmesriigis eeldab otseselt või kaudselt õigusnormidest tulenevalt diplomi olemasolu. Reguleeritud kutsealase tegevusega tegelemise moodused seisnevad eelkõige järgmises:

– kutsealaga tegelemine kutsenimetuse all, kui sellise nimetuse kasutamine on lubatud vaid neil, kellel on õigusnormidele vastav diplom."

6. Direktiivi 89/48 artikli 1 punkti d teises ja kolmandas lõigus on nähtud ette:

„Kui esimest lõiku ei kohaldata, käsitatakse [reguleeritud kutsealase tegevusena niisugust] kutsealast tegevust, [millega] tegelevad sellise ühenduse või organisatsiooni liikmed,

mille eesmärk on eelkõige asjaomases valdkonnas kõrgete standardite edendamine ja säilitamine ning mida liikmesriik on selle eesmärgi saavutamisel spetsiaalselt tunnustanud ja mis

– annab oma liikmetele diplomid,

– tagab, et liikmed peavad kinni ettenähtud ametialase käitumise reeglitest ja

– annab oma liikmetele õiguse kasutada asjaomase diplomiga vastavuses olevat kutsenimetust, seda tähistavat tähekombinatsiooni või staatust.

Lisas on esitatud nende ühenduste ja organisatsioonide mittetäielik nimekiri, kes vastavad pärast käesoleva direktiivi vastuvõtmist teise lõigu tingimustele. Kui liikmesriik annab ühendusele või organisatsioonile teises lõigus osutatud tunnustuse, teatab ta sellest komisjonile, kes avaldab kõnealuse teabe Euroopa Ühenduste Teatajas. [Tsitaati on parandatud Euroopa Kohtus, kuna direktiivi eestikeelne tõlge on ebatäpne.]"

7. Direktiivi 89/48 artikli 1 punktis e on täpsustatud, et „töökogemus [on] tegelik ja õiguspärane tegelemine asjaomase kutsealaga mõnes liikmesriigis".

8. Direktiivi 89/48 artikli 2 esimene lõik sätestab, et „[k]äesolevat direktiivi kohaldatakse kõigi liikmesriikide kodanike suhtes, kes soovivad vastuvõtvas liikmesriigis tegutseda reguleeritud kutsealal füüsilisest isikust ettevõtjana või töötajana".

9. Direktiivi 89/48 artikkel 3 sätestab:

„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,

– mis on valdaja oma kutsealal tegutsemiseks ette valmistanud.

Esimeses lõigus nimetatud kaheaastast erialast töökogemust võib mitte nõuda, kui taotleja kvalifikatsioon või kvalifikatsioonid, mis on käesolevas punktis nimetatud, omistati reguleeritud koolituse lõpetamise järel.

Esimeses lõigus osutatud kvalifikatsiooni tõendava dokumendiga samaväärsena käsitatakse järgmist: mis tahes ametlik kvalifikatsioon või selliste ametlike kvalifikatsioonide kogum, mille on liikmesriigis andnud pädev asutus, kui see on antud pärast ühenduses toimunud koolituse edukat lõpetamist ja kõnealuse liikmesriigi pädev asutus tunnistab seda samaväärsena ning tingimusel, et teistele liikmesriikidele ja komisjonile on teatatud sellisest tunnustamisest."

10. Direktiivi 89/48 artikli 9 lõike 1 esimeses lõigus on sätestatud, et „[l]iikmesriigid määravad artiklis 12 osutatud aja jooksul pädevad asutused, kes on volitatud vastu võtma käesolevas direktiivis osutatud avaldusi ja tegema otsuseid".

11. Direktiivi 89/48 I lisas on artikli 1 punkti d teises lõigus sätestatud tingimustele vastavate kutsealaste ühenduste ja organisatsioonide loetelus toodud ka Engineering Council.

2. Direktiiv 2005/36/EÜ

12. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. septembri 2005. aasta direktiiv 2005/36/EÜ kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kohta [5]

5 – ELT L 255, lk 22.

(edaspidi „direktiiv 2005/36”) järgnes alates 2007. aasta 20. oktoobrist direktiivile 89/48 [6].

13. Direktiivi 2005/36 põhjenduses 14 on kinnitatud, et „[d]irektiividega 89/48/EMÜ ja 92/51/EMÜ kehtestatud tunnustamismehhanismi ei muudeta”.

14. Direktiivi 2005/36 artikli 13 lõike 2 esimeses lõigus on sätestatud, et „[t]aotlejatel, kes on kaks aastat viimase kümne aasta jooksul tegutsenud täistööajaga lõikes 1 sätestatud kutsealal teises liikmesriigis, kus seda kutseala ei reguleerita, lubatakse sellel kutsealal tegutsema asuda ja tegutseda vastavalt lõikele 1, kui tal on üks või mitu pädevuskinnitust või kvalifikatsiooni tõendavat dokumenti”.

B *Siseriiklikud õigusnormid*

15. Direktiiv 89/48 võeti Kreeka siseriiklikku õiguskorda üle presidendi 23. juuni 2000. aasta dekreediga nr 165/2000 [7], mida seejärel muudeti presidendi 18. oktoobri 2001. aasta dekreediga nr 373/2001 [8] ja 23. detsembri 2002. aasta dekreediga nr 385/2002 [9] (edaspidi „dekreet nr 165/2000”).

16. Dekreedi nr 165/2000 artikli 2 lõikes 3 on reguleeritud kutseala määratletud nii, et see on „reguleeritud kutsealane tegevus või tegevuste hulk, mis moodustab liikmesriigis asjaomase kutseala”.

17. Dekreedi nr 165/2000 artikli 2 lõikes 4 on sätestatud, et [r]eguleeritud 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. Reguleeritud kutsealase tegevusega tegelemise moodused seisnevad eelkõige järgmises:

„a) kutsealaga tegelemine kutsenimetuse all, kui sellise nimetuse kasutamine on lubatud vaid neil, kellel on õigusnormidele vastav diplom;

b) […]

Reguleeritud kutsealase tegevusena käsitatakse niisugust kutsealast tegevust, millega tegelevad sellise ühenduse või organisatsiooni liikmed, mille eesmärk on eelkõige

6 – Vt direktiivi 2005/36 artikkel 62.

7 – *FEK* A’ 149, 28.6.2000.

8 – *FEK* A’ 251, 22.10.2001.

9 – *FEK* A’ 334, 31.12.2002.

asjaomases valdkonnas kõrgete standardite edendamine ja säilitamine ning mida liikmesriik on selle eesmärgi saavutamisel spetsiaalselt tunnustanud ja mis:

a) annab oma liikmetele diplomid,

b) tagab, et liikmed peavad kinni ettenähtud ametialase käitumise reeglitest ja

c) annab oma liikmetele õiguse kasutada asjaomase diplomiga vastavuses olevat kutsenimetust, seda tähistavat tähekombinatsiooni või staatust.

Käesoleva dekreedi artikli 9 lisas on ära toodud nende ühenduste ja organisatsioonide mitteammendav loetelu, mis vastavad käesoleva lõigu nõuetele. Kui liikmesriik annab ühendusele või organisatsioonile teises lõigus osutatud tunnustuse, teatab ta sellest komisjonile, kes avaldab kõnealuse teabe Euroopa Ühenduste Teatajas.

[…]”.

18. Dekreedi nr 165/2000 artikli 2 lõikes 5 on töökogemust määratletud nii, et see on „tegelik ja õiguspärane tegelemine asjaomase kutsealaga mõnes liikmesriigis”.

19. Dekreedi nr 165/2000 artikli 4 lõige 1 sätestab:

„Kui Kreekas eeldab reguleeritud kutsealal tegutsema hakkamine või tegutsemine diplomi olemasolu artikli 2 tähenduses, ei või käesoleva dekreedi artiklis 10 ette nähtud nõukogu ebapiisava kvalifikatsiooni tõttu keelduda andmast teise liikmesriigi kodanikule luba asuda tegutsema või tegutseda sellel kutsealal samadel tingimustel, mis kehtivad oma kodanike suhtes:

a) kui taotluse esitajal on artiklis 2 nimetatud diplom, mis on talle antud mõnes teises liikmesriigis ja mida selles liikmesriigis nõutakse tegutsemiseks kõnealusel kutsealal selle riigi territooriumil, ja

b) kui taotleja on eelmise kümne aasta jooksul kõnealusel kutsealal täistööajaga kaks aastat tegutsenud mõnes teises liikmesriigis, kus kõnealune kutseala ei ole reguleeritud käesoleva dekreedi artikli 2 lõigete 3 ja 4 tähenduses, ning tal on tõendid ühe või mitme kvalifikatsiooni kohta

i) mille on liikmesriigis välja andnud pädev asutus,

ii) 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

iii) mis on taotleja oma kutsealal tegutsemiseks ette valmistanud.

Esimeses lõigus nimetatud kaheaastast erialast töökogemust ei või nõuda, kui taotleja kvalifikatsioon või kvalifikatsioonid, mis on käesolevas punktis nimetatud, omistati reguleeritud koolituse lõpetamise järel."

20. Dekreedi nr 165/2000 artikliga 10 loodi Kreeka haridus- ja religiooniministeeriumi haldusalas kollegiaalse organina kõrgharidusdiplomite vastastikuse tunnustamise nõukogu (Symvoulio Anagnorisis Epangelmatikis Isotimias Titlon Tritovathmias Ekpaidefsis, edaspidi „diplomite tunnustamise nõukogu").

21. Dekreedi nr 165/2000 artikli 11 lõikes 1 on nähtud ette, et „[õ]igust tegutseda mingil kutsealal käesoleva dekreediga kehtestatud tingimustel tunnustatakse [diplomite] tunnustamise nõukogu konkreetselt põhjendatud otsusega".

## III Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

22. Kreeka kodanik Christina Ioanni Toki õppis kaks aastat ühe Pátra (Kreeka) tehnoloogiainstituudi tehnoloogiosakonnas. Euroopa Ühenduse programmi *European Community Course Credit Transfer System* raames läbis ta seejärel Sheffield Hallami ülikoolis (Ühendkuningriik) inseneri üheaastase õppekava suunitlusega keskkonnale, mille lõpul sai 1997. aastal diplomi *Bachelor of Engineering with Environmental Studies*. Ta jätkas oma õpinguid Portsmouthi ülikoolis keskkonnainseneri õppekava raames, mille läbimise järel omandas 1998. aastal kraadi *Master of Science*.

23. Alates 1999. aasta 1. septembrist töötas C. I. Toki teadlasena (*researcher*) Portsmouthi ülikooli tsiviilehituse osakonnas ning seda 2002. aasta 31. augustini. Ta sai tookord töötasu, mille suurus oli 8000 naelsterlingit aastas, ning tal oli sotsiaalkindlustus. Oma tegevuse raames ja ühe tema tööd jälgiva õppejõudteadlase tõendi kohaselt pidi ta tagama üliõpilaste järelevalve ja tegevuse juhendamise. Ta osales ka uurimisprojektis, mida viidi läbi koostöös ühe jäätmekäitlustehnoloogiatele spetsialiseerunud Briti eraettevõtjaga ja mille käigus hinnati ühe uuendusliku linnareovee

käitlemise meetodi tõhusust. Samal ajal kuulus ta ühte ökotehnoloogia uurimisrühma.

24. C. I. Toki registreerus 2002. aasta aprillis diplomeeritud spetsialistina (*graduate*) vabatahtlikult Chartered Institution of Water and Environmental Managementi (edaspidi „CIWEM") juures, seejärel praktikandina Engineering Councili (inseneride nõukogu) registris, mis on lõpliku registreerumise esimene etapp. Kohtutoimikust ilmneb, et C. I. Toki ei saanud Engineering Councili täieõiguslikuks liikmeks. Et ta kantaks lõplikult registrisse kui *chartered engineer* – kutsenimetus, mille annab oma liikmetele Engineering Council – oleks asjaomane isik pidanud läbi tegema selles nõukogus erimenetluse, mille käigus hinnatakse tema pärast ülikooliõpinguid omandatud teadmisi ja töökogemust ning toimub vestlus tema kutsekvalifikatsiooni teemal.

25. C. I. Toki esitas 4. juulil 2003 diplomite tunnustamise nõukogule taotluse tunnustada dekreedi nr 165/2000 alusel, millega võeti üle direktiiv 89/48, ja arvestades tema Ühendkuningriigis omandatud töökogemust, tema õigust tegutseda Kreekas keskkonnainseneri reguleeritud kutsealal. Diplomite tunnustamise nõukogu koostas 8. märtsil 2005 protokolli nr 96, millega jättis C. I. Toki taotluse rahuldamata põhjendusel, et tal ei ole Ühendkuningriigis välja antud inseneridiplomit, sest tal ei ole reguleeritud kutsenimetust *chartered engineer*. Ta ei ole seega omandanud kutsealaseid õigusi päritoluriigis (Ühendkuningriik), nagu on nõutud dekreedis nr 165/2000. Keskkonnainseneri kutseala on diplomite tunnustamise nõukogu sõnul Kreekas endiselt reguleeritud kutseala, Ühendkuningriigis aga mitte. Sellegipoolest järeldas diplomite tunnustamise nõukogu asjaolu põhjal, et Engineering Council annab välja kutsenimetust *chartered engineer*, et kõnealune tegevusala on reguleeritud. C. I. Tokil seda kutsenimetust aga ei ole. Diplomite tunnustamise nõukogu sõnul on dekreedi nr 165/2000 artikli 4 lõikes 1 tõesti ette nähtud direktiivi 89/48 artikli 3 punktis a kirjeldatud tunnustamismehhanismi kohaldamine juhul, kui asjaomane isik on pärit liikmesriigist, milles taotluse eseme ks oleval kutsealal tegutsemine on reguleeritud ja seda kontrollivad vastavalt direktiivi artikli 1 punkti d teisele lõigule selles riigis tunnustatud ühendused või organisatsioonid.

26. C. I. Toki esitas diplomite tunnustamise nõukogu protokolli nr 96 peale 29. märtsil 2005 vaide, milles väitis, et viimane jättis õigusvastaselt arvesse võtmata esiteks kolmeaastase töökogemuse, mille C. I. Toki oli omandanud stipendiumit saava teadlasena Briti ülikooli tsiviilehituse osakonnas, ning

teiseks tema registreerimise vannutatud inseneride esimese astme liikmena inseneride registris ja eelkõige CIWEM juures. Diplomite tunnustamise nõukogu, kes oli vahepeal saanud Engineering Councililt mõned selgitused, vaatas C.I. Toki taotluse niisiis uuesti läbi ja jättis selle samadel põhjustel 12. aprillil 2005 taas rahuldamata. C.I. Toki esitas seega Symvoulio tis Epikrateiasele (Kreeka kõrgeim halduskohus) haridus- ja religiooniministeeriumi peale kaebuse, milles taotles, et tühistataks diplomite tunnustamise nõukogu protokoll nr 98, millega viimane jättis oma 8. märtsi 2005. aasta otsuse muutmata.

27. Eelotsusetaotluse esitanud kohtus väitis C.I. Toki, et diplomite tunnustamise nõukogu tugines tema taotlust rahuldamata jättes õigusvastaselt dekreedi nr 165/2000 artikli 4 lõike 1 punktile a, kuigi oleks pidanud seda analüüsima selle dekreedi artikli 4 lõike 1 punktist b lähtudes, sest keskkonnainseneri kutseala ei ole Ühendkuningriigis reguleeritud. Lisaks väidab C.I. Toki, et tal on siiski diplom dekreedi artikli 2 lõike 1 tähenduses ning ta suutis tõendada Ühendkuningriigis kümne viimase aasta jooksul omandatud kolmeaastat töökogemust.

28. Seistes silmitsi liidu õiguse tõlgendamise probleemiga, otsustas Symvoulio tis Epikrateias menetluse peatada ja esitada eelotsusetaotlusega, mis saabus Euroopa Kohtu kantseleisse 28. oktoobril 2009, Euroopa Kohtule EÜ artikli 234 alusel kaks järgmist eelotsuse küsimust:

„1. Kas direktiivi 89/48 […] artikli 3 [esimese lõigu] punkti b […] [esimest lõiku] tuleb tõlgendada nii, et kõnealuses õigusnormis ette nähtud tunnustamismehhanismi kohaldatakse juhtudel, kui päritoluliikmesriigis on asjaomane kutseala direktiivi artikli 1 punkti d teise lõigu tähenduses reguleeritud, kuid asjaomane isik ei ole niisuguse ühenduse või organisatsiooni täieõiguslik liige, mis vastab selles lõigus sätestatud tingimustele?

2. Kas [juhul, kui vastus esimesele küsimusele on jaatav,] mõeldakse direktiivi 89/48 […] artikli 3 [esimese lõigu] punktis b päritoluliikmesriigis kutsealal täistööajaga tegutsemise all füüsilisest isikust ettevõtjana või töötajana tegutsemist kutsealal, milleks vastuvõtvas liikmesriigis on esitatud loa taotlus direktiivi 89/48 […] alusel, või võib selle all mõelda ka kutsealaga seotud teadusuuringuid peamiselt mittetulunduslikus instituudis?”

## IV Menetlus Euroopa Kohtus

29. Kaebuse esitaja põhikohtuasjas, Kreeka valitsus ja Euroopa Komisjon edastasid Euroopa Kohtule oma kirjalikud märkused.

30. Kohtuistungil, mis toimus 12. oktoobril 2010, esitasid suuliselt oma märkused kaebuse esitaja põhikohtuasjas, Kreeka valitsus ja Euroopa Komisjon.

## V Õiguslik analüüs

A *Esimene küsimus*

31. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu esimesele küsimusele vastamiseks tuleb kinnitada, et kõnealune kutsealane tegevus kuulub tõesti direktiivi 89/48 kohaldamisalasse. Seejärel tuleb teha kindlaks, missugusesse kutsealase tegevuse kategooriasse direktiivi tähenduses kuulub kõnealune tegevus hariduse omandamise liikmesriigis. Kui see on välja selgitatud, jääb veel ainult lahendada kohaldatavate tunnustamise tingimuste küsimus.

1. Keskkonnainseneri tegevus kuulub direktiivi 89/48 kohaldamisalasse.

32. Esiteks täpsustasin juba, et kuigi nimetatud direktiiv on tunnistatud kehtetuks, moodustas see asjakohase õigusliku raamistiku hetkel, mil C. I. Toki diplomite tunnustamise nõukogule oma taotluse esitas. [10]

33. Kuna inseneri kutseala üldiselt ega keskkonnainseneri kutseala konkreetselt ei ole sektorina ühtlustatud, kuulub see lisaks seega üldisesse raamistikku, mille loob direktiiv 89/48.

34. Lõpuks ilmneb kohtutoimikust, et keskkonnainseneri kutseala on Kreekas reguleeritud, vastates nii tingimusele, mis on kehtestatud direktiivi artikli 2 esimeses lõigus. [11] Kuna C. I. Toki tugines diplomitele, mis tõendavad vähemalt kolmeaastast õpingutsüklit ja on välja antud teises liikmesriigis, [12] tuleb samuti asuda seisukohale, et kõnealune tegevus kuulub direktiivi 89/48 kohaldamisalasse.

10 – Vt käesoleva ettepaneku punkt 2.

11 – Vt ka 1. veebruari 1996. aasta otsus kohtuasjas C-164/94: Aranitis (EKL 1996, lk I-135, lk 17).

12 – Vt direktiivi 89/48 artikli 1 punkti a teine taane.

2. Keskkonnainseneri kvalifikatsioon haridu-se omandamise riigis

35. Kuna ei ole kahtlust, et keskkonnainseneri kutseala on vastuvõtvas liikmesriigis – Kreeka Vabariigis – reguleeritud kutseala ning kohaldatavate tunnustamise tingimuste kindlaksmääramiseks tuleb välja selgitada, kas hariduse omandamise liikmesriigis – Ühendkuningriigis – on see tegevus direktiivi 89/48 seisukohast reguleeritud tegevusala, reguleeritud tegevusena käsitatav tegevus või reguleerimata tegevus.

läbiviimises, kusjuures nendele, kes vastavad nõutavatele tingimustele, annab ta kutsenimetuse. Engineering Council kehtestab oma liikmetele ka kutse-eetika nõuded, mida need liikmed kohustuvad järgima, ning tal on selles osas distsiplinaarvolitused. Hoolimata sellest, et mõned kirjalikud märkused selles küsimuses on mitmetähenduslikud, ei ole niisiis kunagi väidetud, et keskkonnainsenerina tegutsemiseks on vaja saada selle nõukogu liikmeks ja seega omandada kutsenimetus *chartered engineer*. Vastupidi, kui C.I. Toki esindajat kohtuistungil Euroopa Kohtus selles osas küsitleti, kinnitas ta – ilma et teised kohalolevad pooled oleksid talle vastu vaielnud –, et C.I. Toki saab tegutseda Ühendkuningriigis keskkonnainseneri kutsealal ka siis, kui ta ei ole Engineering Councili liige.

36. Selle kohta, kas keskkonnainseneri kutseala on Ühendkuningriigis reguleeritud või reguleerimata, on asjaomased pooled esitanud vastuolulisi väiteid, mis ei põhine eriti üksikasjalikul analüüsil. Eelotsusetaotluse esitanud kohus täpsustab siiski, et Ühendkuningriigi kehtivate õigusaktidega ei ole inseneri ega keskkonnainsenerina tegutsema hakkamiseks kehtestatud mingit tingimust.[13] Ta märgib veel, et Engineering Councili roll seisneb oma liikmete kutsesobivuse hindamise menetluste

37. Selles olukorras ilmneb, et vastupidi diplomite tunnustamise nõukogu väitele ei saa seda tegevust mõista reguleeritud tegevusena direktiivi 89/48 artikli 1 punkti c ja artikli 1 punkti d esimese lõigu tähenduses. Euroopa Kohus on nimelt leidnud, et „niisuguseks kutsealaks on kutsealane tegevus, mida reguleerivad tegelema hakkamise ja tegelemise osas otseselt või kaudselt õigusnormid, see tähendab õigus- või haldusnormid. Juurdepääsu kutsealale või sellel tegutsemist tuleb pidada õigusnormidega otseselt reguleeritavaks, kui vastuvõtva liikmesriigi õigus- või haldusnormid kehtestavad korra, millega selle

13 – Kuigi kõnealuse kutsealase tegevusega tegelemise tingimusi kontrollib eelotsusetaotluse esitanud kohus, ei piira see Euroopa Kohtu õigust teha täpsustusi: vt 7. septembri 2006. aasta otsus kohtuasjas C-149/05: Price (EKL 2006, lk I-7691, punkt 39).

kutsealase tegevusega lubatakse sõnaselgelt tegelda ainult isikutel, kes vastavad teatavatele tingimustele, ning juurdepääs keelatakse isikutele, kes nendele ei vasta".[14] Ei ole aga tõendatud, et Engineering Councilisse mittekuulumine ei võimalda hakata tegutsema keskkonnainsenerina.

38. Direktiivi 89/48 artikli 1 punkti d teises lõigus on konkreetselt ette nähtud olukord, kus kutsealase tegevusega tegelevad „sellise ühenduse või organisatsiooni liikmed, mille eesmärk on eelkõige asjaomases valdkonnas kõrgete standardite edendamine ja säilitamine ning mida liikmesriik on selle eesmärgi saavutamisel spetsiaalselt tunnustanud […]". Nagu märgitud direktiivi 89/48 artikli 1 punkti d kolmandas lõigus, on selle direktiivi I lisas toodud nende ühenduste ja organisatsioonide mittetäielik loetelu, mis vastavad artikli 1 punkti d teises lõigus nimetatud tingimustele, ja nende hulgas on ka Engineering Council.[15] Kutsealased tegevused, millega tegeldakse selles kontekstis, on direktiivis kvalifitseeritud reguleeritud kutsealaste tegevustena käsitatavateks kutsealasteks tegevusteks. Engineering Council annab seega oma liikmetele välja „diplomi"[16], ilma et seda nõutaks siiski süstemaatiliselt kõigilt, kes soovivad tegelda keskkonnainseneri kutsealase tegevusega.

39. Keskkonnainsenerilt Ühendkuningriigis ei nõuta niisiis, et ta oleks eelnevalt ja kohustuslikus korras kantud Engineering Councili peetavasse registrisse. Kuigi võib ette kujutada, et *chartered engineer*'il on majanduslik eelis ja ta on juurdepääsul tööturule soodsamas olukorras,[17] on tegemist ainult oletusega, mis ei saa ühelgi juhul kahtluse alla panna tõdemust, et kõnealuse kutsealase tegevusega tegelemiseks ei ole eelnevalt vaja saada seda kutsenimetust.

40. See nüanss on oluline, sest kinnitab, et inseneritegevusega on täiesti võimalik tegeleda, olemata *chartered engineer* ehk teiste sõnadega direktiivi 89/48 artikli 1 punkti d teises lõigus nimetatud kutseühenduse liige. See seletab ka, miks on sel juhul tegemist kõigest reguleeritud kutsealase tegevusena *käsitatava* tegevusega. Võttes arvesse direktiivile lisatud loetelu sisu, näib mulle lisaks ilmne, et liidu seadusandja soovis nii rõhutada nende ühenduste ja organisatsioonide olemasolu ning nende võimalikku ajaloolist ja kultuurilist

14 – Eespool viidatud kohtuotsus Aranitis (punktid 18 ja 19).

15 – Vt lisa Ühendkuningriigile pühendatud peatüki punkt 21.

16 – Vt direktiivi 89/48 artikli 1 punkti d teise lõigu esimene taane.

17 – Igal juhul ei ole sellel asjaolul tähtsust, kuna Euroopa Kohus on vastuvõtvas liikmesriigis reguleeritud kutsealaks kvalifitseerimise osas selgelt märkinud, et „[k]küsimus, kas kutseala on reguleeritud, ei sõltu vastuvõtvas liikmesriigis valitsevast õiguslikust olukorrast ega selle liikmesriigi tööturu tingimustest" (eespool viidatud kohtuotsus Aranitis, punkt 23).

tähtsust asjaomastes liikmesriikides,[18] kuid kindlasti mitte seda, et nende liikmelisus on kohustuslik.[19] Selles olukorras ei kujuta asjaolu, et C. I. Toki ei ole Engineering Councili täieõiguslik liige, endast mingil juhul takistust, mis ei võimaldaks hakata tegutsema keskkonnainsenerina hariduse omandamise liikmesriigis.

41. Engineering Councili olemasolu ja tema tunnustamine direktiiviga annavad lõpuks tunnistust sellest, et inseneri (ja täpsemalt keskkonnainseneri) tegevust on direktiivi 89/48 põhjal võimalik kvalifitseerida kahte erinevat moodi.

42. Kui asjaomane isik sai Engineering Councili täieõiguslikuks liikmeks vabatahtlikult, antakse talle nimetus *chartered engineer*. Kutsealane tegevus, millega ta siis tegeleb, tuleb kvalifitseerida reguleeritud tegevusena käsitatavaks kutsealaseks tegevuseks, sest direktiivi artikli 1 punkti d teises lõigus on nähtud ette, et „[reguleeritud kutsealase tegevusena käsitatakse niisugust kutsealast tegevust, millega] tegelevad sellise ühenduse või organisatsiooni liikmed", mida on selles õigusnormis silmas peetud.

43. Seevastu kui asjaomane isik tegeleb oma tegevusega, olemata niisuguse ühenduse või organisatsiooni liige, mida on silmas peetud direktiivi 89/48 artikli 1 punkti d teises ja kolmandas lõigus, ei saa seda tegevust pidada hariduse omandamise liikmesriigis reguleeritud tegevusena käsitatavaks tegevuseks selle õigusnormi tähenduses.

44. Järelikult tuleb niisugune keskkonnainseneri tegevus, millega väidab end olevat tegelenud C. I. Toki,[20] see tähendab ilma et ta oleks olnud Engineering Councili täieõiguslik liige ehk siis ilma et tal oleks olnud kutsenimetust *chartered engineer*, kvalifitseerida reguleerimata kutsealaseks tegevuseks.

45. Nagu õigesti märkis Kreeka valitsus oma kirjalikes märkustes, on komisjon väljendanud 2003. aastal – see tähendab samal aastal, mil C. I. Toki esitas oma esimese taotluse diplomite tunnustamise nõukogule – samalaadset seisukohta Euroopa Parlamendi

18 – Selles osas tuleb märkida, et lisa käsitleb ainult Ühendkuningriigi või Iirimaa ühendusi või organisatsioone.

19 – Mul on näiteks natuke raske mõista, miks on raamatukoguhoidja elukutse niisugune, mille puhul tuleb Ühendkuningriigis kohustuslikus korras registreeruda Library Associationi juures, mis on üks neid kutseühendusi või -organisatsioone, mis on direktiivi lisas nimetatud (ja millest on nüüd saanud Chartered Institute of Library and Information Professionals).

20 – Sellist ettevaatlikku sõnastust tuleb kasutada, kui arvestada teist Euroopa Kohtule esitatud küsimust, mis peab meid panema endalt küsima just seda, mil määral tegeles C. Toki tegelikult keskkonnainseneri tegevusega.

petitsioonikomisjoni raames Kreeka kodaniku osas, kes oli igas mõttes C. I. Toki olukorraga võrreldavas olukorras. [21] Komisjon märkis tookord selgelt, et kuna inseneri kutseala ei reguleeri Ühendkuningriigis ükski erinorm, on olemas kaks eraldi juhtumit: asjaomane isik on kas *chartered engineer* või mitte. On niisiis täiesti üllatav, et komisjon kaitseb oma kirjalikes märkustes täpselt vastupidist seisukohta, milles väidab ilma mööndusteta, et keskkonnainseneri kutsealal tegutsemine on artikli 1 punkti d esimese lõigu tähenduses koostoimes artikli 1 punkti d teise lõiguga reguleeritud ning et kohaldatakse tunnustamise tingimusi, mis kehtivad reguleeritud kutsealade puhul.

46. Seisukohta, et ühte ja sama kutsealast tegevust võib direktiivi 89/48 põhjal kvalifitseerida kahel erineval viisil sõltuvalt sellega tegelemise tingimustest (kas liikmetena või mitteliikmetena), kinnitab liidu õiguse hilisem areng ja eelkõige eespool viidatud direktiiv 2005/36, millega tunnistati kehtetuks ja asendati direktiiv 89/48 ning mis – meenutan – ei olnud kohaldatav *ratione temporis* hetkel, mil C. I. Toki oma taotluse esitas. Direktiivi 2005/36 artikli 3 lõiget 2 kohaldatakse „I lisas loetletud ühingute või organisatsioonide *liikmete* praktiseeritava[te] kutseala[de]" suhtes [22] (kusjuures selles lisas on mainitud Engineering Councilit) ning selles on nähtud ette, et seda kutseala käsitatakse reguleeritud kutsealana. [23]

47. Pealegi, isegi kui Euroopa Kohus peaks asuma seisukohale, et asjaolu, et mõni ühendus või organisatsioon vastab teatava kutsealase tegevuse puhul direktiivi 89/48 artikli 1 punkti d teises lõigus sätestatud tingimustele, toob kaasa selle, et nimetatud tegevusele antakse reguleeritud kutsealase tegevusena käsitatava kutsealase tegevuse staatus, sealhulgas juhul, kui nimetatud kutsealase tegevusega tegelevad isikud, kes ei ole selle liikmed, ei mõjuta niisugune hinnang – nagu ma nüüd kohe selgitan – kohaldatavate tunnustamise tingimuste kindlaksmääramist.

21 – L. Kounise petitsioon 786/2002. L. Kounisel oli Ühendkuningriigis välja antud inseneridiplom, ilma et ta oleks siiski olnud Engineering Councili liige, st ilma et tal oleks olnud kutsenimetust *chartered engineer*. Ta soovis, et tema diplomit tunnustataks Kreekas, et ta saaks seal tegelda inseneri kutsealase tegevusega, milleks diplomite tunnustamise nõukogu keeldus talle luba andmast.

22 – Kohtujuristi kursiiv.

23 – Artikli 52 lõikes 2 on omakorda sätestatud, et „[k]ui vastuvõtvas liikmesriigis reguleerib teatud kutseala ühing või organisatsioon artikli 3 lõike 2 tähenduses, ei tohi liikmesriikide kodanikele anda luba kasutada selle ühingu või organisatsiooni kinnitatud kutsenimetusi ega nende lühendeid, kui nad ei tõenda, et nad on selle ühingu või organisatsiooni liikmed". See õigusnorm käsitleb seega ainult asjaomase ühenduse antava kutsenimetuse kandmise tingimusi ning sellest ei saa järeldada – mitte rohkem kui direktiivi 89/48 sõnastusest –, et ainult nende ühenduste liikmetel on lubatud kõnealuse kutsealase tegevusega tegelda.

3. Nende tunnustamise tingimuste kindlaksmääramine, mida kohaldatakse keskkonnainseneri kutsealase tegevuse suhtes olukorras, milles on kaebuse esitaja põhikohtuasjas kutsealal korraga nii vastuvõtvas liikmesriigis kui ka hariduse omandamise liikmesriigis.

48. Direktiiviga 89/48 luuakse süsteem, mis „tugevdades ühenduse kodanike õigust kasutada oma kutsealaseid oskusi mis tahes liikmesriigis, täiendab ja toetab […] kodanike õigust omandada sellised õigused seal, kus nad soovivad”.[24] Seepärast ja nagu Euroopa Kohtul on juba olnud võimalus rõhutada, ei vii „direktiiviga 89/48 kehtestatud tunnustamissüsteem […] diplomite ja asjaomase koolituse automaatse ja tingimusteta tunnustamiseni”.[25] Nii on selle direktiivi artiklis 3 kindlaks määratud kaks erinevat tunnustamise menetlust ning konkreetses faktiliste asjaolude raamistikus kohaldatakse ainult ühte nendest.[26]

49. Direktiivi 89/48 artikli 3 esimese lõigu punkti a kohaldatakse juhul, kui kutseala on reguleeritud hariduse omandamise liikmesriigis. Sel juhul peab pädev siseriiklik ametiasutus tuvastama, et taotlejal on tõesti diplom, mida nõutakse hariduse omandamise liikmesriigis, et tegutseda sellel reguleeritud

50. Nimetatud direktiivi artikli 3 esimese lõigu punktis b on omakorda ette nähtud teistsugune tunnustamismenetlus, mis põhineb hariduse omandamise liikmesriigis saadud töökogemusel, kui selles liikmesriigis ei ole „kõnealune kutseala […] reguleeritud artikli 1 punkti c ja artikli 1 punkti d esimese lõigu tähenduses”. Järelikult määratakse artikli 3 esimese lõigu punkti a kohaldamisala kindlaks, tõlgendades seda koostoimes artikli 3 esimese lõigu punktiga b, mis eeldab, kui arutleda *a contrario,* et artikli 3 esimese lõigu punktis a ette nähtud mehhanismi kohaldatakse, kui hariduse omandamise liikmesriigis peetakse kutseala või kutsealast tegevust reguleerituks.

51. Kui Euroopa Kohus leiab – nagu mina soovitan –, et niisugune keskkonnainseneri tegevus, millega väidab end olevat tegelenud C.I. Toki, ei ole hariduse omandamise liikmesriigis reguleeritud tegevus, tuleb kohaldada tunnustamise tingimusi, mis on niisugusel juhul ette nähtud artikli 3 esimese lõigu punktis b.

52. Vastasel juhul, see tähendab kui Euroopa Kohus peaks leidma, et niisugune keskkonnainseneri tegevus, millega väidab end olevat tegelenud C.I. Toki, on reguleeritud kutsealase tegevusena käsitatav kutsealane tegevus (direktiivi 89/48 artikli 1 punkti d teise

24 – Vt direktiivi 89/48 põhjendus 13.

25 – 23. oktoobri 2008. aasta otsus kohtuasjas C-274/05: komisjon *vs.* Kreeka (EKL 2008, lk I-7969, punkt 39).

26 – Eespool viidatud kohtuotsus Price (punkt 36).

lõigu tähenduses), peab Euroopa Kohus võtma arvesse, et artikli 3 esimese lõigu punktis a sätestatud tingimusi kohaldatakse ainult reguleeritud tegevuste suhtes (nimetatud direktiivi artikli 1 punkti c ja punkti d esimese lõigu tähenduses).

53. Direktiivi 89/48 artikli 3 esimese lõigu punktis b ette nähtud tunnustamismehhanismi kohaldatakse nimelt nii siis, kui kutseala ei ole hariduse omandamise liikmesriigis reguleeritud, kui ka siis, kui tegevus on reguleeritud tegevusena käsitatav tegevus artikli 1 punkti d teise lõigu tähenduses.

54. Lähtudes Euroopa Kohtu praktikast, ei tundu olukord siiski sama selge.

55. Euroopa Kohus on juba leidnud, et „direktiivi [89/48] artikli 3 esimese lõigu [punkt b] on kohaldatav vaid juhul, kui asjaomane kutseala pole [hariduse omandamise liikmesriigis] reguleeritud" [27], tegemata siiski erilist vahet reguleeritud kutselaste tegevustena käsitatavate kutsealaste tegevuste vahel.

56. Euroopa Kohtu seisukoht kohtuasjas Price [28] on selles mõttes pigem üllatav. Nimetatud kohtuasjas oli H. Price'il kraad *Bachelor*, mille on akrediteerinud üks direktiivi artikli 1 punkti d teises lõigus nimetatud ja lisas loetletud organisatsioonidest. Temast ei saanud siiski kunagi kõnealuse organisatsiooni (Royal Institution of Chartered Surveyors) liiget. Kuigi Euroopa Kohtule esitatud eelotsuse küsimus ei käsitlenud niisugusel juhul kohaldatava tunnustamismehhanismi kindlaksmääramist, teatas Euroopa Kohus, et kuna „H. Price ei ole Royal Institution of Chartered Surveyors'i liige, siis ei tõusetu käesolevas kohtuasjas küsimust nimetatud organisatsiooni väljastatud diplomite tunnustamisest [artikli 3 esimese lõigu punkti a] alusel isegi siis, kui ilmneb, et [kõnealune] kutseala kujutab endast Ühendkuningriigis reguleeritud kutseala nimetatud organisatsiooni poolt ettenähtud eeskirjade alusel". [29] Euroopa Kohus laseb siin aimata, et kui H. Price oleks olnud selle organisatsiooni liige ja tal oleks seega olnud selle välja antud diplom, oleks kohaldatavaks tunnustamismehhanismiks olnud artikli 3 esimese lõigu punkt a, isegi kui kõnealune kutsealane tegevus on ainult reguleeritud tegevusena käsitatav tegevus artikli 1 punkti d teise lõigu tähenduses. Euroopa Kohus järeldab seega, et „[d]irektiivi 89/48 artikli 3 esimese lõigu punkti b kohaldatakse siis, kui kõnealune kutseala on reguleeritud riigis, kus haridus omandati. Seetõttu […] kohaldatakse seda sätet vaid siis, kui Royal Institution of Chartered Surveyors ei vasta […] artikli 1 punkti d teises lõigus kehtestatud kriteeriumidele". [30] Eespool esitatud põhjustel näib mulle, et see lahendus on selgelt vastuolus artikli 3 esimese lõigu punkti b sõnastusega ning oleks sobiv, kui Euroopa Kohus kasutaks käesolevas kohtuasjas võimalust,

27 – 14. juuli 2005. aasta otsus kohtuasjas C-141/04: Peros (EKL 2005, lk I-7163, punkt 31).

28 – Eespool viidatud kohtuotsus.

29 – *Ibidem* (punkt 47).

30 – *Ibidem* (punkt 48).

et parandada oma kohtupraktikat selles küsimuses.

57. Ma ei saa siinkohal jätta märkimata, et tegevuste osas, mis kuuluvad direktiivi 89/48 artikli 1 punkti d teise lõigu kohaldamisalasse, on oluline viidata täielikule väljendile „reguleeritud kutsealase tegevusena käsitatav kutsealane tegevus". Kuna selliste tegevuste suhtes kohaldatav tunnustamismehhanism ei ole täpselt sama, mis reguleeritud tegevuste puhul artikli 1 punkti d esimese lõigu tähenduses, ei saa esimesi teistega täielikult samastada. Selles olukorras on äärmiselt eksitav reguleeritud tegevusteks jätkuvalt nimetada tegevusi, mida ei käsitata direktiivi 89/48 kohaselt reguleeritud kutsealaste tegevustena.

58. Lõpuks – ja need viimased märkused on ka õiged ainult juhul, kui Euroopa Kohus peaks järeldama, et niisugune keskkonnainseneri tegevus, millega väidab end olevat tegelenud C.I. Toki, on reguleeritud kutsealase tegevusena käsitatav kutsealane tegevus direktiivi 89/48 artikli 1 punkti d teise lõigu tähenduses – tuleb mainida, et dekreediga nr 165/2000 võeti direktiivi 89/48 artikli 3 esimese lõigu punkt b üle ebatäielikult, mis tõi arvatavasti kaasa selle, et diplomite tunnustamise nõukogus säilis segadus. Selle dekreedi artikli 4 lõike 1 punktis b, milles on nähtud ette direktiivi 89/48 artikli 3 punktis b sätestatud tunnustamise tingimuste kohaldamine, on selles osas, mis puudutab tegevuse kvalifitseerimist päritoluliikmesriigis reguleeritud tegevuseks, viidatud artikli 2 lõikele 3[31] ja artikli 2 lõikele 4 tervikuna,[32] selle asemel et piirduda artikli 2 lõike 4 esimese lõiguga. Selle tagajärg oli diplomite tunnustamise nõukogu otsust arvestades see, et direktiivi artikli 3 punktis b ette nähtud tunnustamise tingimuste kohaldamine välistatakse juhtudel, kui asjaomane isik on pärit liikmesriigist, kus tegutsemist kutsealal, mis on direktiivi alusel esitatud taotluse esemeks, kontrollivad osaliselt selle riigi tunnustatud ühendused ja organisatsioonid vastavalt direktiivi artikli 1 punkti d teisele lõigule. Direktiivi artikli 3 esimese lõigu punkti b ei võetud seega õigesti üle.

59. Kuna see on nii, ei takista miski C.I. Tokil tugineda eelotsusetaotluse esitanud kohtus sellele õigusnormile. Euroopa Kohus on

31 – Mis vastab direktiivi 89/48 artikli 1 punktile c.

32 – Mis vastab direktiivi 89/48 artikli 1 punktile d.

juba kaua aega olnud seisukohal, et „direktiivi [89/48] eesmärk on anda õigusi teiste liikmesriikide kodanikele” [33], ning ta on juba leidnud, et „direktiivi 89/48 artikli 3 esimese lõigu punkt a kujutab endast õigusnormi, mille sisu on tingimusteta ja piisavalt täpne. Eraõiguslikud isikud võivad seega tugineda siseriiklikus kohtus sellele sättele, et vältida niisuguste siseriiklike õigusnormide kohaldamist, mis ei ole selle direktiiviga kooskõlas”. [34] Mina omalt poolt arvan, et sama tuleb tõdeda artikli 3 esimese lõigu punkti b osas, sest mulle näib, et artikkel 3 – vähemalt mis puudutab selle tervet esimest lõiku – moodustab nii jagamatu terviku.

60. Ma teen ettepaneku vastata esimesele küsimusele, et direktiivi 89/48 artikli 3 esimese lõigu punkti b tuleb tõlgendada nii, et selles ette nähtud tunnustamismehhanismi kohaldatakse juhtudel, kui kutseala käsitatakse hariduse omandamise liikmesriigis reguleeritud kutsealase tegevusena selle direktiivi artikli 1 punkti d teise lõigu tähenduses. Kuna direktiivi 89/48 artikli 3 esimese lõigu punkti b kohaldatakse nii hariduse omandamise riigis reguleeritud tegevustena käsitatavate tegevuste kui ka reguleerimata tegevuste puhul, ei mõjuta see, kas asjaomane isik on selle direktiivi artikli 1 punkti d teises lõigus sätestatud tingimustele vastava ühenduse või organisatsiooni liige või mitte, kohaldatava tunnustamismehhanismi kindlaksmääramist.

B *Teine küsimus*

61. Kui Euroopa Kohus peaks järeldama, et C. I. Toki olukorra suhtes hetkel, mil seda hindas diplomite tunnustamise nõukogu, kohaldatakse tunnustamise tingimusi, mis on nähtud ette direktiivi 89/48 artikli 3 esimese lõigu punktis b, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas töökogemust, mille C. I. Toki omandas teadlasena ülikoolis aastatel 1999–2002, võib käsitada nii, et ta on tegutsenud keskkonnainseneri kutsealal täistööajaga kaks aastat viimase kümne aasta jooksul.

1. Teise küsimuse vastuvõetavus

62. Kõigepealt märgin, et eelotsusetaotluse esitanud kohtu teise küsimuse vastuvõetavus ei ole ilmne. Kuna eelotsusetaotluse esitanud kohtule esitati kaebus, milles paluti tühistada diplomite tunnustamise nõukogu tehtud vaidlusalune otsus, siis juhul, kui Euroopa Kohus

33 – 23. märtsi 1995. aasta otsus kohtuasjas C-365/93: komisjon *vs.* Kreeka (EKL 1995, lk-499, punkt 9).

34 – 29. aprilli 2004. aasta otsus kohtuasjas C-102/02: Beuttenmüller (EKL 2004, lk I-5405, punkt 55); vt ka eespool viidatud kohtuotsus Peros (punkt 32).

otsustab järgida minu ettepanekuid esimese küsimuse osas, piisab sellest, et eelotsustaotluse esitanud kohus otsustaks vaidlusaluse otsuse tühistada ja kohtuasja ametiasutusse tagasi saata. Lisaks põhineb see otsus mehhanismil, mis vastab siseriiklikes õigusnormides direktiivi 89/48 artikli 3 esimese lõigu punktile a, mistõttu diplomite tunnustamise nõukogu tegi otsuse küsimuses, kas C.I. Toki saab tugineda samaväärsele diplomile, kuid mitte küsimuses, kas töökogemust, mille C.I. Toki Ühendkuningriigis teadlasena omandas, saab võtta õiguspäraselt arvesse selle direktiivi artikli 3 esimese lõigu punktis b ette nähtud tunnustamismehhanismi raames. Lõpuks tuleb märkida, et juhul, kui kohtuasi peaks saadetama tagasi Kreeka ametiasutusse, ei saa viimane enam otsust teha direktiivi 89/48 alusel, mis on direktiiviga 2005/36 kehtetuks tunnistatud. [35]

63. Vaatamata kõigele sellele paneb terve rida asjaolusid mind arvama, et küsimus on vastuvõetav.

64. Esiteks ei vaidlustanud ükski kirjalikke märkusi esitanud asjaomastest pooltest selle teise küsimuse vastuvõetavust.

65. Teiseks tuleneb väljakujunenud kohtupraktikast, et EÜ artikli 234 raames algatatud menetluses „on üksnes asja menetleval ja selle lahendamise eest vastutaval siseriiklikul kohtul kohtuasja eripära arvesse võttes õigus hinnata eelotsuse vajalikkust asjas otsuse langetamiseks ning Euroopa Kohtule esitatavate küsimuste asjakohasust. Kui esitatud küsimused puudutavad liidu õiguse tõlgendamist, on Euroopa Kohus järelikult reeglina kohustatud otsuse langetama". [36] Ainult erandjuhtudel peab ta oma pädevuse hindamiseks kindlaks tegema need asjaolud, mille tõttu siseriiklik kohus talle eelotsusetaotluse esitas. [37] Täpsemalt saab Euroopa Kohus „siseriikliku kohtu esitatud eelotsusetaotlusele […] vastamata jätta vaid siis, kui on ilmne, et taotletud liidu õiguse tõlgendamine ei ole mingil viisil seotud põhikohtuasja faktiliste asjaolude või esemega, või juhul, kui probleem on hüpoteetiline või kui Euroopa Kohtule ei ole teada vajalikke faktilisi või õiguslikke asjaolusid, et anda tarvilik vastus talle esitatud küsimustele". [38] Mulle meeldib eelotsusetaotluse esitanud kohtu põhjendus, mille kohaselt tuleb edastada haldusasutusele, mille otsus kohe kindlasti tühistatakse, suunised, mida ta vajab uue otsuse tegemiseks. Taotletav liidu õigusnormi tõlgendus on ilmselgelt seotud vaidlusega põhikohtuasjas, ükskõik kas direktiivi 89/48 või direktiivi 2005/36 artikli 13 lõike 2 raames, milles on ära toodud samad tunnustamise tingimused, nagu on nähtud ette direktiivis 89/48. Nii et käesoleval juhul ei esine ühtegi nendest kolmest juhtumist,

35 – Direktiivi 2005/36 artikli 63 kohaselt pidid liikmesriigid selle direktiivi üle võtma hiljemalt 2007. aasta 20. oktoobriks.

36 – 18. märtsi 2010. aasta otsus kohtuasjas C-440/08: Gielen (EKL 2010, lk I-2323, punkt 27 ja seal viidatudkohtupraktika).

37 – *Ibidem*, punkt 28 ja seal viidatud kohtupraktika.

38 – *Ibidem*, punkt 29 ja seal viidatud kohtupraktika.

mille on välja toonud Euroopa Kohus ja mis võimaldavad keelduda tegemast otsust eelotsuse küsimuse kohta.

66. Lõpuks märgin, et direktiivi 2005/36 põhjenduses 14 on selgelt kinnitatud, et „[d]irektiividega 89/48/EMÜ ja 92/51/EMÜ kehtestatud tunnustamismehhanismi ei muudeta". Seega jäävad selgitused, mille Euroopa Kohus annab oma vastuses sellele teisele küsimusele, täiesti asjakohaseks nii direktiivi 89/48 kui ka direktiivi 2005/36 raames.

67. Selles olukorras teen Euroopa Kohtule ettepaneku tunnistada teine küsimus vastuvõetavaks ja seda edasi analüüsida.

2. Mõiste „täistööajaga tegutsemine kutsealal"

68. Kui kohaldatakse direktiivi 89/48 artikli 3 esimese lõigu punktis b sätestatud tunnustamise tingimusi, ei saa siseriiklik ametiasutus keelata asjaomase tegevusalaga tegelemist, kui taotleja on sellel kutsealal tegutsenud kaks aastat teises liikmesriigis, kus see tegevus ei ole reguleeritud. Direktiivi artikli 3 teises lõigus on täpsustatud, et esimeses lõigus mõeldakse tõesti töökogemust. Direktiivi 89/48 artikli 1 punktis e on töökogemust määratletud nii, et see on „tegelik ja õiguspärane tegelemine asjaomase kutsealaga mõnes liikmesriigis". Seega tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohtu teisele küsimusele vastamiseks teha kindlaks, kas tegevust, millega C. I. Toki tegeles ülikoolis, kus ta töötas aastatel 1999–2002, võib pidada tegelikuks ja täistööajaga tegutsemiseks keskkonnainseneri kutsealal.

69. C. I. Toki olukord on eriline selles mõttes, et selleks, et tal lubataks tegutseda keskkonnainseneri kutsealal Kreekas, tugineb ta kolmeaastasele töökogemusele, mille ta omandas mitte keskkonnainsenerina kui niisugusena, vaid teadlasena keskkonnatehnoloogia valdkonnas. Kaebuse esitaja põhikohtuasjas võeti kolmeks aastaks tööle Portsmouthi ülikooli kui *researcher*. Sellena osales C. I. Toki üliõpilaste juhendamises ja erinevat tüüpi akadeemilises tegevuses (näiteks osalemine ühe ökotehnoloogia uurimisrühma töös, aruannete koostamine, uurimistulemuste esitamine teadus- ja tööstusmaailmale). Kohtutoimikust

ilmneb, et ta tegi ka koostööd ühe erakapitalil põhineva äriühinguga, kes on spetsialiseerunud reovee töötlemise tehnoloogiatele, ning selle raames laboratooriumianalüüse reoveesetete käitlemise kvaliteedi kontrollimiseks. See viimane tegevus kujutab endast C.I. Toki arvates keskkonnainseneri kutseala põhiaspekti.

70. Võttes arvesse küsimuse sõnastust ja märkusi, mille on esitanud põhikohtuasja kaebuse esitaja, kes rõhutas seda aspekti, soovin esiteks täpsustada, et ei ole vaidlustatud ega ole ka kahtlust, et niisugused teadusuuringud, millega tegeles C.I. Toki, kujutavad endast kutsealast tegevust töötajana. Eelotsusetaotluse esitanud kohus on pidanud vajalikuks täpsustada teise küsimuse sõnastuses, et C.I. Toki omandas oma töökogemuse kui *researcher* „peamiselt mittetulunduslikus" instituudis. Küsimusel, kas kõnealune instituut on tulunduslik või mittetulunduslik, ei ole põhikohtuasja seisukohast absoluutselt mitte mingit tähtsust. Loeb ainult see, kas töökogemus omandati kutsealase tegevusega, millega tegeldi füüsilisest isikust ettevõtja või töötajana. Seda, et C.I. Toki võttis tööle Portsmouthi ülikool, ei ole muide vaidlustatud.

71. Ei ole niisiis vaja teha kindlaks, kas teadusuuringuid ülikoolis võib pidada iseenesest töökogemuseks. Tegelikult on esitatud küsimus – mida on palju keerukam lahendada –, kas need teadusuuringud, millega tegeldi vähemalt osaliselt keskkonnainseneri kutsealaga seotud valdkonnas, nagu näib – kui kasutada eelotsusetaotluse esitanud kohtu väljendit –, on täielikult käsitatavad tegeliku tegutsemisena sellel kutsealal liidu õiguse tähenduses.

72. Teisisõnu – kui C.I. Toki oleks soovinud, et tal lubataks tegutseda Kreekas teadlasena ning muidugi eeldusel, et siis kohaldataks tunnustamise tingimusi, mida kohaldatakse reguleerimata või reguleeritavate tegevustena käsitatavate tegevuste suhtes, oleks tema kogemust, mille ta omandas teise liikmesriigi ülikoolis, ilmselgelt tulnud arvesse võtta.

73. Käesoleva juhtumi ebaselgus seisneb selles, et C.I. Toki tugineb kolmeaastasele töökogemusele teadusuuringute valdkonnas, mis on siiski seotud keskkonnatehnoloogiaga. Asja teeb veelgi raskemaks see, et ükski pool ei ole võtnud seisukohta selle väidetava seose olemasolu ja tugevuse kohta, mis valitsevat C.I. Toki ülikoolitegevuse ja tegevuse vahel,

millega ta oleks tegelenud, kui oleks tegutsenud „tegelikult" keskkonnainseneri kutsealal.

74. Direktiivis 89/48 nõutav täistööajaga tegelemine viitab – nagu ma juba märkisin – töökogemusele, mis omandati liikmesriigis, kus seda kutseala ei reguleerita. See tähendab seega tõesti „tegelik[ku] ja õiguspära[st] tegelemi[st] asjaomase kutsealaga". „Asjaomase kutseala" all tuleb mõista seda, mida puudutab vastuvõtvas liikmesriigis esitatud tunnustamistaotlus. C. I. Toki taotlus käsitleb keskkonnainseneri tegevust. Esitatud põhjendustest lähtudes tuleb asuda seisukohale, et kogemust, mille C. I. Toki kui *researcher* omandas, ei saa *a priori* täielikult käsitada tegeliku tegelemisena keskkonnainseneri kutsealaga, sest ta ei tegutsenud Ühendkuningriigis täpselt sellel kutsealal. Selles osas on direktiivi 89/48 artikli 3 esimese lõigu punktis b täpsustatud, et tunnustamine eeldab, et tegemist oleks „kõnealuse" kutsealaga, see tähendab kutsealaga, millega tegelema hakkamiseks või tegelemiseks luba taotletakse. See on ka sisuliselt järeldus, millele jõudis komisjon oma eespool viidatud vastuses Euroopa Parlamendi petitsioonikomisjonile. [39]

75. Nii on Euroopa Kohus, tehes direktiivi 89/48 alusel otsust diplomite kohta, mida nõuab hariduse omandamise liikmesriik, kui reguleerib juurdepääsu „kõnealusele kutsealale" oma territooriumil, juba leidnud, et „direktiivi artikli 3 esimese lõigu punktis a esinevat väljendit „kõnealune kutseala" tuleb mõista selliselt, et see puudutab kutsealasid, mis päritolu- ja vastuvõtvas liikmesriigis on nende tegevuste osas, mida nad hõlmavad, kas ühesugused, samalaadsed või teatud juhtudel lihtsalt sarnased". [40] Ma arvan, et täiesti loogiliselt on Euroopa Kohtu tõlgendus õige ka artikli 3 esimese lõigu punkti b raames, milles on nähtud ette täistööajaga tegutsemine „kõnealusel kutsealal".

76. Lisaks võimaldab see, kuidas Euroopa Kohus on väljendit „kõnealune kutseala" tõlgendanud, teha teatavaid kohandusi, nõustudes, et tegemist võib olla ka hõlmatud tegevuste poolest samaväärsete kutsealadega. Kas ülesanded, mida C. I. Toki täitis oma koostöö raames erakapitalil põhineva spetsialiseerunud äriühinguga, võivad kujutada – nagu ta väidab – keskkonnainseneri tegevust, see tähendab samaväärse kutseala olulist aspekti Euroopa Kohtu praktika tähenduses, otsustab selles olukorras siseriiklik ametiasutus, mille kohustus on diplomite ja töökogemuse

39 – Komisjon väitis nimelt, et direktiivi 89/48 artikli 3 esimese lõigu punkti b kohaselt nõutav töökogemus peab olema omandatud samal kutsealal, millel asjaomane isik on saanud hariduse ja mida ta palub tunnustada. Komisjon leidis, et L. Kounis tugineb ainult *lecturer* kogemusele, ta ei suutnud tõendada töökogemust, mida nõutakse insenerilt (vt eespool viidatud petitsioon 786/2002).

40 – 19. jaanuari 2006. aasta otsus kohtuasjas C-330/03: Colegio (EKL 2006, lk I-801, punkt 20).

tunnustamine ning mis käesoleval juhul on diplomite tunnustamise nõukogu.

77. Kui diplomite tunnustamise nõukogu on hinnanud seost C. I. Toki ülikoolis töötamise aegse tegevuse ja tegeliku keskkonnainseneri kutsealal tegutsemisega seotud tegevuse vahel, tuleb seejärel teha kindlaks, kas nendest kolmest aastast, mille jooksul C. I. Toki oli ülikoolis *researcher*, tegeles ta vähemalt kaks aastat täistööajaga tõesti tegevusega, mis kujutab endast keskkonnainseneri kutseala põhiaspekti, sest kohtutoimikust ilmneb, et C. I. Toki tegeles nende kolme aasta vältel ka muude tegevustega, mis ei ole ilmselgelt seotud tegeliku tegutsemisega keskkonnainseneri kutsealal (näiteks üliõpilaste juhendamine).

78. Lisan veel, et ei saa välistada, et tegelemine tegevustega, mis on ainult seotud kutsealase tegevusega, milleks taotlus on esitatud, ei saa küll kujutada endast tegelikku tegelemist selle kutsealaga, kuid aitab omandada ja seejärel kinnistada taotleja teadmisi, mis on selle tegevusega seotud. On siiski tõenäoline, et C. I. Toki ja erakapitalil põhineva äriühingu koostöö ei võimaldanud asjaomasel isikul tegelda kõigi tegevustega, millega ta oleks pidanud tegelema, kui oleks tegelikult tegutsenud keskkonnainseneri kutsealal. C. I. Tokil ei olnud näiteks kokkupuudet klientidega; võib ka eeldada, et keskkonnainsenerid peavad tundma linnaplaneerimist ja ökoloogiat käsitlevaid siseriiklikke nõudeid, mida C. I. Toki ehk seoses Kreeka õigusnormidega ei tunne.

79. Et analüüs oleks täielik, tuleb kujutleda ka olukorda, kus siseriiklik ametiasutus otsustab kohaldada kaebuse esitaja suhtes põhikohtuasjas korvamismeetmeid. [41] Nii oleks see siis, kui diplomite tunnustamise nõukogu leiab, et keskkonnainseneri kutseala hõlmab Kreekas ühte või mitut kutsealast tegevust, mida ei hõlma see kutseala, millega taotleja tegeles hariduse omandamise liikmesriigis, ning kui see erinevus seisneb selles, et Kreekas nõutakse konkreetsemat haridust, mille hulka kuuluvad ained, mis erinevad sisuliselt selle hariduse omandamisel läbitud ainetest, millele taotleja tugineb. [42]

80. Korvamismeetmete puhul, mida sel juhul võetaks, tuleks nõuetekohaselt arvestada – proportsionaalsuse põhimõtet

41 – Direktiivi 89/48 artikkel 4, seejärel direktiivi 2005/36 artikkel 14.

42 – Direktiivi 89/48 artikli 4 lõike 1 punkti b kolmas taane, seejärel direktiivi 2005/36 artikli 14 lõike 1 punkt c. Viimane juhtum eeldab, et selleks, et direktiivi 89/48 artikli 3 esimese lõigu punktis b sätestatud tingimusi võiks lugeda täidetuks, tunnustab siseriiklik ametiasutus piisavat seost C. Toki tegevuse ja keskkonnainseneri tegevuse vahel ning et selle seotud tegevusega tegeldi ka tõesti täistööajaga.

järgides – C.I. Toki omandatud kogemust, kuigi sellest ei piisa, et lubada tal selle tegevusega tegelda otsekohe ja muude formaalsusteta.

81. Kohtupraktika ei jäta selles osas kahtlust, sest Euroopa Kohtul on juba olnud võimalus otsustada, et „direktiivi 89/48 artikli 4 kehtivusala, mis sõnaselgelt lubab kompensatsioonimeetmeid, tuleb piirata nende juhtudega, kus need on proportsionaalsed taotletava eesmärgiga”.[43] See, et korvamismeetmete puhul tuleb järgida proportsionaalsuse põhimõtet, on sõnaselgelt sätestatud direktiivi 2005/36 artikli 14 lõikes 5.[44] Nii et kui määratakse vajaduse korral kindlaks korvamismeetmed, peab siseriiklik ametiasutus võtma arvesse iga praktilist kogemust, mis on asjakohane tegelemisel kutsealaga, mille kohta taotlus on esitatud, ning mis võis korvata – kas või osaliselt – algselt saadud hariduses puuduvad teadmised.

82. Selles olukorras teen ettepaneku vastata teisele küsimusele, et nii direktiivi 89/48 kui ka direktiivi 2005/36 kohaselt tuleb kutsealaga tegelemist täistööajaga mõista tegeliku tegutsemisena sellel kutsealal, see tähendab kutsealal, millega tegelemiseks esitati loa taotlus. Seda, kas ülesanded, mida põhikohtuasja kaebuse esitaja täitis oma teadusuuringute raames, võivad kujutada hõlmatud tegevuste poolest samaväärset kutseala Euroopa Kohtu praktika tähenduses, otsustab siseriiklik ametiasutus. Lõpuks juhul, kui siseriiklik asutus võtab korvamismeetmeid, peab ta need meetmed siiski kindlaks määrama, järgides proportsionaalsuse põhimõtet ning võttes arvesse seost, mis valitseb kutseala, millega tegelemiseks vastuvõtvas liikmesriigis soovib kaebuse esitaja luba saada, ja hariduse omandamise liikmesriigis saadud töökogemuse vahel.

43 – Eespool viidatud kohtuotsus Colegio (punkt 24) ja 17. aprilli 2008. aasta otsus kohtuasjas C-197/06: Van Leuken (EKL 2008, lk I-2627, punkt 39).

44 – Direktiivi 2005/36 artikli 14 lõikes 5 on nimelt sätestatud, et korvamismeetmeid ja konkreetsemalt direktiivi artikli 14 lõiget 1 kohaldatakse, „järgides proportsionaalsuse põhimõtet. Eriti juhul, kui vastuvõttev liikmesriik kavatseb taotlejalt nõuda kas kohanemisaja läbimist või sobivustesti tegemist, peab ta kõigepealt kindlaks tegema, kas taotleja poolt liikmesriigis või mõnes kolmandas riigis saadud töökogemuse käigus nõutud teadmised katavad kas osaliselt või täielikult lõikes 4 sätestatud olulist erinevust”.

## VI Ettepanek

83. Kõikidest esitatud põhjendustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Symvoulio tis Epikrateiase esitatud eelotsuse küsimustele järgmiselt:

„1. Nõukogu 21. detsembri 1988. aasta direktiivi 89/48/EMÜ vähemalt kolmeaastase kutseõppe läbimisel antavate kõrgharidusdiplomite tunnustamise üldsüsteemi kohta (muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. mai 2001. aasta direktiiviga 2001/19/EÜ) artikli 3 esimese lõigu punkti b tuleb tõlgendada nii, et selles ette nähtud tunnustamismehhanismi kohaldatakse juhtudel, kui kutseala käsitatakse hariduse omandamise liikmesriigis reguleeritud kutsealase tegevusena selle direktiivi artikli 1 punkti d teise lõigu tähenduses. Kuna direktiivi 89/48 artikli 3 esimese lõigu punkti b kohaldatakse nii hariduse omandamise riigis reguleeritud tegevustena käsitatavate tegevuste kui ka reguleerimata tegevuste puhul, ei mõjuta see, kas asjaomane isik on selle direktiivi artikli 1 punkti d teises lõigus sätestatud tingimustele vastava ühenduse või organisatsiooni liige või mitte, kohaldatava tunnustamismehhanismi kindlaksmääramist.

2. Nii direktiivi 89/48 kui ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. septembri 2005. aasta direktiivi 2005/36/EÜ kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kohta kohaselt tuleb kutsealaga tegelemist täistööajaga mõista tegeliku tegutsemisena sellel kutsealal, see tähendab kutsealal, millega tegelemiseks esitati loa taotlus. Seda, kas ülesanded, mida põhikohtuasja kaebuse esitaja täitis oma teadusuuringute raames, võivad kujutada hõlmatud tegevuste poolest samaväärset kutseala Euroopa Kohtu praktika tähenduses, otsustab siseriiklik ametiasutus. Lõpuks juhul, kui

siseriiklik asutus võtab korvamismeetmeid, peab ta need meetmed siiski kindlaks määrama, järgides proportsionaalsuse põhimõtet ning võttes arvesse seost, mis valitseb kutseala, millega tegelemiseks vastuvõtvas liikmesriigis soovib kaebuse esitaja luba saada, ja hariduse omandamise liikmesriigis saadud töökogemuse vahel."