SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 8. maja 2008 *

V zadevi C-39/07,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 226 ES, vložene 1. februarja 2007,

Komisija Evropskih skupnosti, ki jo zastopata H. Støvlbæk in R. Vidal Puig, zastopnika, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

tožeča stranka,

proti

Kraljevini Španiji, ki jo zastopa M. Muñoz Pérez, zastopnik, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

tožena stranka,

* Jezik postopka: španščina.

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi C. W. A. Timmermans, predsednik senata, L. Bay Larsen, P. Kūris in J.-C. Bonichot, sodniki, ter C. Toader (poročevalka), sodnica,

generalni pravobranilec: M. Poiares Maduro,
sodni tajnik: R. Grass,

na podlagi pisnega postopka,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

1 Komisija Evropskih skupnosti s tožbo Sodišču predlaga, naj ugotovi, da Kraljevina Španija s tem, da ni sprejela vseh ustreznih ukrepov za prenos 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 (UL 1989, L 19, str. 16) glede poklica bolnišničnega farmacevta, ni izpolnila obveznosti iz te direktive.

Pravni okvir

Skupnostna ureditev

Direktivi 85/432/EGS in 85/433/EGS

2 Svet je 16. septembra 1985 sprejel Direktivo 85/432/EGS, katere cilj je uskladitev zakonov in drugih predpisov v zvezi z nekaterimi dejavnostmi na področju farmacije (UL L 253, str. 34).

3 Člen 1(1) Direktive 85/432 določa:

„Države članice imetnikom diplome, spričevala ali druge univerzitetne ali enakovredne izobrazbe iz farmacije, ki izpolnjujejo pogoje iz člena 2, zagotovijo pravico vsaj do dostopa do dejavnosti iz odstavka 2 in opravljanja takšnih dejavnosti, ob upoštevanju, kjer je to primerno, zahtev glede dodatnih poklicnih izkušenj.“

4 Člen 3 Direktive 85/432 določa:

„Najpozneje v treh letih po izteku roka iz člena 5 Komisija predloži Svetu ustrezne predloge o specializacijah v farmaciji in zlasti bolnišnični farmaciji. Svet te predloge preuči v enem letu.“

5 Svet je 16. septembra 1985 sprejel Direktivo 85/433/EGS, katere cilj je vzajemno priznavanje diplom, spričeval in drugih dokazil o formalnih kvalifikacijah iz farmacije, vključno z ukrepi za učinkovito uresničevanje pravice do ustanavljanja za nekatere farmacevtske dejavnosti (UL L 253, str. 37).

6 Člen 2(1) Direktive 85/433, kot je bila spremenjena z Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 2001/19/ES z dne 14. maja 2001 (UL L 206, str. 1), določa:

„Vsaka država članica priznava diplome, spričevala in druga dokazila o formalnih kvalifikacijah iz člena 4, ki jih podeljujejo države članice državljanom drugih držav članic v skladu s členom 2 Direktive 85/432 […], tako, da glede pravice dostopa do in opravljanja dejavnosti iz člena 1 na svojem ozemlju priznava tem kvalifikacijam enak učinek[,] kot jih imajo diplome, spričevala in druge formalne kvalifikacije iz člena 4, ki jih sama podeljuje.“

7 Španska diploma iz navedene priloge je diploma farmacevta („Título de licenciado en farmacia“).

Direktiva 89/48

8 Člen 1 Direktive 89/48, kot je bila spremenjena z Direktivo 2001/19, določa:

„Za namene te direktive je:

a) diploma vsaka diploma, spričevalo ali drugo dokazilo o formalnih kvalifikacijah ali vsaka celota takih diplom, spričeval ali drugih dokazil:

– ki jo je izdal pristojni organ v državi članici, imenovan v skladu z zakoni in drugimi predpisi te države;

– ki dokazuje, da je imetnik uspešno končal vsaj triletni posrednješolski izobraževalni program ali enakovredno dobo izrednega izobraževanja na univerzi, visokošolski ustanovi ali drugi ustanovi enakovredne ravni ter da je, kadar je to primerno, opravil strokovno usposabljanje, ki se zahteva poleg visokošolske izobrazbe,

– iz katere je razvidno, da ima imetnik poklicne kvalifikacije, zahtevane za dostop in opravljanje določenega poklica v tej državi članici,

če je bilo izobraževanje in usposabljanje, potrjeno s pridobitvijo te diplome, spričevala ali drugega dokazila o formalnih kvalifikacijah, v prevladujoči meri pridobljeno v Skupnosti, ali če ima imetnik tri leta poklicnih izkušenj, potrjenih […] s strani države članice, ki je priznala diplomo, spričevalo ali druga dokazila o formalnih kvalifikacijah, izdana v tretji državi.

[…]

c) reguliran poklic: je regulirana poklicna aktivnost ali niz aktivnosti, ki tvorijo ta poklic v neki državi članici;

d) regulirana poklicna aktivnost: je 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. Zlasti se v nadaljevanju pogoji za opravljanje regulirane poklicne aktivnosti nanašajo na:

– opravljanje aktivnosti pod določenim strokovnim nazivom, ko je uporaba takega naziva rezervirana za imetnike diplome, ki jo določajo zakoni in drugi predpisi,

[…]“

9 Člen 2 Direktive 89/48 določa:

„Ta direktiva velja za vsakega državljana države članice, ki želi opravljati reguliran poklic v državi članici gostiteljici kot samozaposlena ali zaposlena oseba.

Ta direktiva ne velja za poklice, ki so predmet posebne direktive, ki med državami članicami ureja vzajemno priznavanje diplom."

10 Člen 4 Direktive 89/48 določa:

„1. Ne glede na člen 3 lahko država članica gostiteljica ?glede pravice dostopa državljana druge države članice do reguliranega poklica? od kandidata tudi zahteva:

[…]

b) da zaključi prilagoditveno obdobje v trajanju največ 3 let ali da opravi preizkus usposobljenosti:

[…]“

Nacionalna ureditev

Predpisi o specializacijah v farmaciji

11 Predpisi o specializacijah v farmaciji so določeni s kraljevim odlokom 2708/1982 o ureditvi študija specializacije in dodelitve naziva farmacevt specialist (Real Decreto 2708/1982, por el que se regulan los estudios de especialización y la obtención del título de farmacéutico especialista) z dne 15. oktobra 1982 (BOE št. 261 z dne 30. oktobra 1982, str. 29994).

12 Člen 1 tega kraljevega odloka določa:

„Ob upoštevanju pravic, priznanih farmacevtom, lahko le imetniki diplome farmacevta specialista [farmacéutico especialista], ki jo izda ministrstvo za izobraževanje in znanost, nosijo naziv farmacevta specialista, opravljajo poklic kot specialisti oziroma so lahko s tem nazivom zaposleni v javni ali zasebni ustanovi.“

13 Člen 2 tega kraljevega odloka določa:

„Za pridobitev diplome farmacevta specialista so določeni ti pogoji:

a) imeti mora diplomo farmacevta;

b) opraviti mora celotno izobraževanje in usposabljanje ustrezne specializacije, skladno s študijskim načrtom in določenim programom;

c) uspešno mora opraviti ocenjevalne preizkuse, določene za to področje.“

14 Na podlagi člena 3 kraljevega odloka 2708/1982 velja:

„Kot specializacije v farmaciji so priznane te specializacije:

Prva skupina – Specializacije, za katere se zahteva zlasti bolnišnično izobraževanje in usposabljanje:

[…]

– Bolnišnična farmacija

[…]“

Predpisi, s katerimi se prenesejo direktive 85/432, 85/433 in 89/48

15 Direktivi 85/432 in 85/433 sta bili v nacionalno pravo preneseni s kraljevim odlokom 1667/1989 z dne 22. decembra 1989 (BOE št. 4 z dne 4. januarja 1990, str. 217).

16 Člen 1 tega kraljevega odloka določa:

„Če diplome, spričevala in druga dokazila, našteti v prilogi I k temu kraljevemu odloku, ki so bili podeljeni državljanom države članice Evropske gospodarske skupnosti, izpolnjujejo merila, določena v prilogi II, se priznajo v Španiji in imajo glede možnosti opravljanja poklica farmacevta enak učinek kakor uradna univerzitetna diploma farmacevta.“

17 Španska diploma, povzeta v prilogi I h kraljevemu odloku, je enaka kot diploma iz priloge k Direktivi 85/433.

18 Direktiva 89/48 je bila v špansko pravo prenesena s kraljevim odlokom 1665/1991 z dne 25. oktobra 1991 (BOE št. 280 z dne 22. novembra 1991, str. 37916).

19 Člen 2(1) tega kraljevega odloka določa:

„Pravila, našteta v tem kraljevem odloku, se uporabljajo za državljane države članice Evropske unije, ki kot imetniki diplome, pridobljene v državi navedene unije, želijo v Španiji kot samozaposlene ali zaposlene osebe opravljati reguliran poklic, za opravljanje katerega se zahteva visokošolska izobrazba in usposabljanje, ki traja najmanj tri leta."

20 Člen 3(a) tega kraljevega odloka določa, da so „regulirani poklici" vsi poklici, ki so našteti v prilogi I k navedenemu odloku. V tej prilogi pa ni naveden poklic bolnišničnega farmacevta.

Predhodni postopek

21 Komisija je 19. decembra 2005 Kraljevini Španiji poslala pisni opomin, v katerem tej državi članici očita, da glede poklica farmacevta specialista ni prenesla Direktive 89/48.

22 Kraljevina Španija je v svojem odgovoru z dne 17. marca 2006 navedla, da se Direktiva 89/48 ne uporablja za poklic bolnišničnega farmacevta, ker gre za specializacijo

v poklicu farmacevta, ki je posebej urejena z direktivama 85/432 in 85/433, ki sta bili v špansko pravo preneseni s kraljevim odlokom 1667/1989.

23 Ker je Komisija menila, da ta odgovor ni zadovoljiv, je 4. julija 2006 Kraljevini Španiji poslala dodatno obrazloženo mnenje, na katerega je ta država članica odgovorila 12. januarja 2007 – kar je po izteku roka, ki ga je Komisija določila v tem obrazloženem mnenju –, in sicer je ponovila svojo trditev, da se Direktiva 89/48 ne uporablja v okviru specializacije v farmacevtskem sektorju.

24 Ker Komisija ni bila zadovoljna s to utemeljitvijo, je vložila to tožbo.

Tožba

Trditve strank

25 Komisija zatrjuje, da ker je s členom 1 kraljevega odloka 2708/1982 izključeno, da bi imetniki diplome, podeljene v državi članici in ki so ji na podlagi člena 2 Direktive 85/433 priznani enaki učinki, imeli naziv farmacevta specialista in bi lahko opravljali poklic bolnišničnega farmacevta, država – tožena stranka – glede tega poklica ni prenesla te direktive.

26 Ta institucija namreč meni, po eni strani, da bi ta naziv moral biti v smislu člena 1(a) Direktive 89/48 opredeljen kot „diploma“, če ga podeli pristojni pooblaščeni organ, če je pridobljen z visokošolskim izobraževanjem in usposabljanjem, ki traja najmanj tri leta, in izkazuje, da ima njegov imetnik sposobnosti, ki se zahtevajo za opravljanje poklica bolnišničnega farmacevta v Španiji. Po drugi strani naj bi bil poklic, ki je pridržan za imetnike diplome farmacevta specialista, reguliran poklic v smislu člena 1(c) Direktive 89/48. Ta poklic naj bi namreč pomenil opravljanje regulirane dejavnosti v smislu člena 1(d) te direktive, ker je možnost opravljanja tega poklica odvisna od opravljene diplome.

27 Komisija v zvezi s tem poudarja, da Direktiva 89/48 ne izključuje nobenega reguliranega poklica s svojega področja uporabe, razen tistih, ki jih ureja posebna direktiva o vzajemnem priznavanju. Predvsem pa naj ta direktiva ne bi vsebovala nobene določbe, ki bi jo bilo mogoče razlagati tako, da s svojega področja uporabe izključuje farmacevtske poklice ali, splošneje, poklice v zdravstvu. Vključitev takih poklicev v splošni sistem priznavanja diplom naj ne bi bil v nasprotju s členom 47(3) ES, ki določa, da morajo biti pred postopnim odpravljanjem omejitev glede pravice ustanavljanja oziroma skupaj z njim vzajemno usklajeni pogoji za opravljanje teh poklicev. Cilj navedene direktive naj ne bi bila vzpostavitev sistema avtomatičnega priznavanja diplom, ampak vzpostavitev splošnega načina, ki omogoča poenostavitev priznanja diplom.

28 Poleg tega naj se direktivi 85/432 in 85/433 ne bi uporabljali za poklic bolnišničnega farmacevta, ker se nanašata le na diplomo farmacevta. Direktiva 85/432, s katero se

uskladijo pogoji glede izobrazbe in usposabljanja za podelitev diplome farmacevta, za katero se uporablja sistem priznanja, določen z Direktivo 85/433, se naj namreč v smislu njenega člena 3 ne bi nanašal na specializacije v farmaciji in zlasti specializacijo v bolnišnični farmaciji. Po drugi strani naj bi bila diploma farmacevta edina diploma, ki je navedena v prilogi k Direktivi 85/433, kar zadeva Kraljevino Španijo.

29 Kraljevina Španija ugovarja, da poklic bolnišničnega farmacevta, kot posebno področje poklica farmacevta, ne spada na področje uporabe Direktive 89/48. Tak poklic je mogoče urejati le s posebnimi predpisi, ker člen 47(3) ES uveljavlja izrecni pridržek zlasti v zvezi z odpravljanjem omejitev pri opravljanju farmacevtskih poklicev. Zato take odprave omejitev ne bi bilo mogoče izvesti s splošnim sistemom priznanja diplom, določenim s to direktivo.

30 Ta razlaga naj bi bila potrjena z direktivama 85/432 in 85/433, ki ustrezata zahtevi glede določitve posebnih pravil uskladitve zakonodaj o nekaterih farmacevtskih dejavnostih, da se omogoči vzajemno priznanje nazivov in diplom v farmaciji. V nasprotju s tem pa naj Direktiva 89/48, s katero je kot edini pogoj za priznanje diplom določeno minimalno trajanje študija, ne bi mogla zadoščati za zagotovitev spoštovanja obveznosti podrobne opredelitve, določene v členu 47(3) ES. Iz tega naj bi sledilo, da če na podlagi člena 3 Direktive 85/432 niso bili sprejeti posebni predpisi na tem področju, naj se Komisija pri očitanju neskladnosti notranje zakonodaje s splošnim sistemom priznavanja diplom ne bi mogla sklicevati na Direktivo 89/48.

Presoja Sodišča

31 Obe stranki v postopku priznavata, da se direktivi 85/432 in 85/433 ne uporabljata za diplomo farmacevta specialista, ki omogoča možnost opravljanja poklica bolnišničnega farmacevta. Vendar iz te razlage izpeljeta dva različna pomena. Komisija meni, da neobstoj posebne direktive pomeni, da ta diploma spada na področje uporabe Direktive 89/48, medtem ko kraljevina Španija meni da, če ni take direktive, je treba šteti, da priznanje navedene diplome ni urejeno niti z Direktivo 89/48 niti z drugim aktom sekundarnega prava.

32 V zvezi s tem je treba takoj ugotoviti, da področje uporabe Direktive 89/48 ni določeno glede na področje ali vrsto zadevnih diplom. Iz njenega člena 1(a) namreč izhaja, da se ta direktiva uporablja predvsem za vse diplome iz visokošolskih študijev, podeljenih ob zaključku visokošolskega študija, ki traja najmanj tri leta in ki daje njenemu imetniku možnost opravljanja reguliranega poklica.

33 Poleg tega, kot to izhaja iz ustaljene sodne prakse, je treba poklic šteti za reguliranega v smislu Direktive 89/48, če je možnost opravljanja poklicne dejavnosti, ki je del tega poklica, ali samo opravljanje urejeno z zakoni ali drugimi predpisi, ki določajo sistem, ki izrecno pridrži to poklicno dejavnost osebam, ki izpolnjujejo nekatere pogoje, in jo prepove tistim, ki jih ne izpolnjujejo (v tem smislu glej zlasti sodbi z dne 1. februarja 1996 v zadevi Aranitis, C-164/94, Recueil, str. I-135, točki 18 in 19, in z dne 9. septembra 2003 v zadevi Burbaud, C-285/01, Recueil, str. I-8219, točka 45).

34 V obravnavani zadevi je treba na podlagi nacionalnih predpisov s tega področja ugotoviti, da je diploma farmacevta specialista diploma iz visokošolskega študija, ki omogoča opravljanja reguliranega poklica, in sicer poklica bolnišničnega farmacevta.

35 Čeprav Kraljevina Španija ne izpodbija take opredelitve diplome in zadevnega poklica, meni da, ker se Direktiva 89/48 ne uporablja za diplome iz specializacije v farmaciji, ni zavezana določiti možnosti za državljane drugih držav članic, da začnejo opravljati oziroma da opravljajo poklic bolnišničnega farmacevta.

36 Tako razlago te direktive je treba zavrniti.

37 V zvezi s tem je treba najprej poudariti, da je pravica do priznanja diplom zagotovljena s členom 43, drugi odstavek, ES kot izraz temeljne pravice do svobode ustanavljanja. V skladu z ustaljeno sodno prakso iz te določbe Pogodbe ES izhaja, da država članica, ki prejme prošnjo za odobritev izvajanja poklica, za katerega se po nacionalnem pravu zahteva visokošolska diploma ali poklicno usposabljanje, naj upošteva diplome, potrdila in druga dokazila o usposobljenosti, ki jih je zadevna oseba pridobila z namenom opravljanja tega polica v drugi državi članici, tako da primerja kvalifikacije, izkazane s temi dokumenti, z znanji in sposobnostmi, ki se zahtevajo po nacionalnem pravu (glej sodbi z dne 7. maja 1991 v zadevi Vlassopoulou, C-340/89, Recueil, str. I-2357, točka 16, in z dne 14. septembra 2000 v zadevi Hocsman, C-238/98, Recueil, str. I-6623, točka 23).

38 Direktiva 89/48, kot izhaja iz njene tretje uvodne izjave, določa „način priznavanja“ diplom, na katere se nanaša. Določa splošni sistem priznavanja visokošolskih diplom, ki omogoča možnost opravljanja reguliranega poklica in s tem izvajanje pravice, ki je določena s Pogodbo.

39 Poleg tega, kot je poudarila Komisija, Direktiva 89/48 ne vzpostavlja avtomatičnega sistema priznavanja. Ta direktiva namreč, čeprav priznava pravico do možnosti opravljanja reguliranih poklicev, na podlagi svojega člena 4(b) državi članici gostiteljici omogoča, da od kandidata, državljana druge države članice, zahteva, da konča prilagoditveno obdobje ali da opravi preizkus usposobljenosti, zlasti če izobrazba in usposobljenost, ki jo je dobil, temelji na predmetih, ki so bistveno drugačni od predmetov, ki jih zajema diploma, zahtevana v državi članici gostiteljici, ali če regulirani poklic v tej državi članici zajema eno ali več reguliranih poklicnih dejavnosti, ki niso zajete v reguliranem poklicu matične države članice oziroma države, iz katere prihaja prosilec, ali če se razlika med poklicnimi dejavnostmi v obeh zadevnih državah nanaša na posebno izobrazbo in usposabljanje, ki je bistveno drugačno.

40 Kraljevina Španija navaja, da člen 47(3) ES v vsakem primeru izključuje, da bi se direktiva, katere cilj je vzpostavitev splošnega sistema priznavanja diplom, lahko uporabljala za poklice v zdravstvu, ker ta člen izrecno uveljavlja pridržek pri zdravstvenih delavcih, zdravstvenih sodelavcih in farmacevtih, za katere ni mogoče odpraviti omejitev brez akta, ki določa pravila o „uskladitvi pogojev za njihovo opravljanje v posameznih državah članicah“.

41 To trditev je treba zavrniti. Taka razlaga člena 47(3) ES bi dejansko povzročila ne le neuporabo Direktive 89/48, ampak še splošneje – izključitev pravice državljanov Skupnosti do priznanja diplom iz specializacije v farmaciji, medtem ko ta pravica izhaja iz člena 43, drugi odstavek, ES.

42 Ravno nasprotno, cilj člena 47(3) ES ni omejitev obsega pravice do priznanja diplom, ampak preprečitev izvajanja sistema avtomatičnega priznavanja diplom za možnost opravljanja poklicev v zdravstvu brez uskladitve določb, ki urejajo opravljanje teh poklicev. Ta določba Pogodbe se nanaša na tak sistem, ki ga je treba vzpostaviti povezano s postopno uskladitvijo določb o opravljanju navedenih poklicev.

43 Iz tega sledi, da priznavanje diplom, ki dajejo možnost opravljanja poklica bolnišničnega farmacevta, spada na področje uporabe Direktive 89/48 in da morajo države članice določiti sistem, ki bo omogočal tako priznavanje na podlagi pogojev, določenih s to direktivo.

44 Glede na navedeno je treba ugotoviti, da Kraljevina Španija z nesprejetjem vseh potrebnih ukrepov za prenos Direktive 89/48 glede poklica bolnišničnega farmacevta ni izpolnila obveznosti iz te direktive.

Stroški

45 V skladu s členom 69(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Komisija je predlagala, naj se Kraljevini Španiji naloži plačilo stroškov, in ker ta s tožbenimi predlogi ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

1. **Kraljevina Španija z nesprejetjem vseh potrebnih ukrepov za prenos 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, glede poklica bolnišničnega farmacevta ni izpolnila obveznosti iz te direktive.**

2. **Kraljevini Španiji se naloži plačilo stroškov.**

Podpisi