KOHTUJURISTI ETTEPANEK

CHRISTINE STIX-HACKL

esitatud 23. märtsil 2006 [1]

I. Sissejuhatavad märkused

1. Käesolev menetlus puudutab juurdepääsu avaliku enampakkumise juhataja ametikohale Prantsusmaal ning sellega seoses Ühendkuningriigis saadud diplomi „Bachelor of Arts in Fine Arts Valuations" tunnustamist. Tegemist on küsimusega, kas nõukogu 18. juuni 1992. aasta direktiiv 92/51/EMÜ direktiivi 89/48/EMÜ täiendava tööalase koolituse tunnustamise teise üldsüsteemi kohta [2] (edaspidi „direktiiv 92/51") või nõukogu 21. detsembri 1988. aasta direktiiv 89/48/EMÜ vähemalt kolmeaastase kutseõppe läbimisel antavate kõrgharidusdiplomite tunnustamise üldsüsteemi kohta [3] (edaspidi „direktiiv 89/48") on kohaldatavad eelkõige küsimuses, kuidas tõlgendada mõistet „õigusteenuse pakkuja kutseala" nende direktiivide mõttes. Terviklikkuse huvides tuleb veel märkida, et mõlemad direktiivid on vahepeal asendatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. septembri 2005. aasta direktiiviga 2005/36/EÜ kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kohta, [4] mis tuleb üle võtta 20. oktoobriks 2007.

II. Õiguslik raamistik

A. *Ühenduse õigus*

2. Direktiiv 89/48 kehtestab vähemalt kolmeaastase kutseõppe läbimisel antavate kõrgharidusdiplomite tunnustamise üldsüsteemi. Direktiiv 92/51 täiendab üldist kõrgharidusdiplomite direktiivi kutsealade võrra, mille puhul ei nõuta diplomit direktiivi 89/48 alusel.

1 — Algkeel: saksa.

2 — EÜT L 209, lk 25; ELT eriväljaanne 05/02, lk 222.

3 — EÜT L 19, lk 16; ELT eriväljaanne 05/02, lk 47.

4 — ELT L 255, lk 22.

3. Direktiivide artikli 2 kohaselt kohaldatakse neid kõigi liikmesriikide kodanike suhtes, kes soovivad tegutseda vastuvõtvas liikmesriigis reguleeritud kutsealal füüsilisest isikust ettevõtja või töötajana.

4. Direktiivi 89/48 artikli 1 punkti c ja direktiivi 92/51 artikli 1 punkti e kohaselt on reguleeritud kutseala reguleeritud kutsealane tegevus või tegevuste hulk, mis moodustab liikmesriigis asjaomase kutseala.

5. Vastavalt direktiivi 89/48 artikli 1 punkti d teisele lõigule ja direktiivi 92/51 artikli 1 punkti f teisele lõigule — kui esimest lõiku ei kohaldata — käsitatakse kutsealast tegevust reguleeritud kutsealana, kui sellega tegelevad sellise ühenduse või organisatsiooni liikmed, mille eesmärk on eelkõige kõrgete standardite edendamine ja säilitamine asjaomases valdkonnas, mida liikmesriik on selle eesmärgi taotlemisel 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 ametinimetust, seda tähistavat tähekombinatsiooni või staatust.

6. Direktiivi 89/48 artikli 1 punkti d kolmas lõik sätestab, et 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. Ühendkuningriigi osas nimetatakse punktis 13 Royal Institution of Chartered Surveyors'it.

7. Käesolevate direktiivide artikli 1 punktis a sisaldub mõiste „diplom" legaaldefinitsioon. Direktiivi 89/48 mõttes mõistetakse diplomi all mis tahes diplomit, tunnistust või muud kvalifikatsiooni tõendavat dokumenti või selliste diplomite, tunnistuste või muude tõendite kogumit, millest nähtub, et selle omanik on edukalt lõpetanud keskharidusjärgse koolituse kestusega vähemalt kolm aastat või samaväärse kestusega osa-ajaga kursused ülikoolis või kõrgkoolis või muus sarnase tasemega asutuses, ning vajaduse korral see, et asjaomane isik on edukalt läbinud tööalase koolituse, mida nõutakse lisaks keskharidusjärgsele koolitusele. Lisaks

sätestab direktiivi 92/51 artikli 1 punkti a teise taande alapunktis i sisalduv mittekumulatiivne tingimus, et kvalifikatsiooni tõendav dokument vastab „diplomi" definitsioonile siis, kui diplomiomanik on edukalt läbinud vähemalt üheaastase või osalise õppeaja puhul samaväärse kestusega keskhariduslärgse koolituse, mida ei ole nimetatud direktiivi 89/48 artikli 1 punkti a teises taandes.

8. Reguleeritud kutsealal tegutsema hakkamise või tegutsemise põhimõtted kehtestanud direktiivi 89/48 artikkel 3 sätestab, et juhul, kui vastuvõtvas liikmesriigis eeldab reguleeritud kutsealal tegutsema hakkamine või tegutsemine diplomi olemasolu, ei või pädev asutus keelduda ebapiisava kvalifikatsiooni põhjendusel andmast liikmesriigi kodanikule luba asuda tegutsema või tegutseda sellel kutsealal samadel tingimustel, mis kehtivad riigi oma kodanike suhtes, kui taotlejal on diplom, mida muus liikmesriigis nõutakse tolle riigi territooriumil kõnealusel kutsealal tegutsema hakkamiseks või tegutsemiseks, ja kui see diplom on talle antud liikmesriigis.

9. Direktiivi 92/51 artiklit 3 eristab selle kohaldamisala. Seda kohaldatakse valdavalt siis, kui reguleeritud kutsealal tegutsema hakkamine või tegutsemine eeldab vastuvõtvas liikmesriigis diplomi olemasolu, mis on määratletud vähemalt ühes kahest direktiivist, ja kui taotlejal on vähemalt üks neist kahest diplomist.

10. Mõlema direktiivi artikli 3 esimese lõigu punktis b nähakse lõpuks taotlejale, kellel puudub vastav diplom, muu hulgas ette võimalus hakata vastuvõtvas liikmesriigis selle asemel tegutsema tõendi alusel, mis näitab, et ta on läbinud vastava koolituse või tegutsenud vastaval kutsealal mõnes muus liikmesriigis vähemalt kaks aastat.

11. Mõlema direktiivi artikkel 4 lubab vastuvõtval liikmesriigil siduda reglementeeritud kutsealal tegutsema hakkamine teatavate tingimustega. Lõike 1 kohaselt võib vastuvõttev riik nõuda taotlejalt esiteks tõendit töökogemuse kohta ja teiseks kuni kolmeaastase kohanemisaja läbimist või sobivustesti sooritamist. Kui vastuvõttev liikmesriik otsustab kasutada teist võimalust, peab ta lubama taotlejal valida kohanemisaja või sobivustesti vahel. Kui tegemist on kutsealadega, millega tegelemine eeldab siseriiklike õigusnormide täpset tundmist ja mille puhul siseriiklike õigusaktidega seotud abistamine ja/või nõustamine on kutsetegevuse oluline ja püsiv osa, võib vastuvõttev liikmesriik erandina sellest põhimõttest ette näha kohanemisaja või sobivustesti.

B. *Siseriiklik õigus*

12. Prantsuse Code de commerce'i (kaubandusseadustik) artiklid L.321-1–L.321-38

reguleerivad vallasvara avalikku enampakkumist. Artiklis L. 321-4 täpsustatakse enampakkumist korraldava äriühingu tegevust.

13. Artikkel L. 321-8 sätestab, et tegevjuhtide, osanike või nende töötajate hulgas peab leiduma vähemalt üks isik, kellel on nõutav kvalifikatsioon enampakkumise juhatajana tegutsemiseks või diplom või õigus, mis on selles valdkonnas tunnustatud Conseil d'Etat' dekreedis kindlaksmääratud tingimustel.

14. 19. juuli 2001. aasta dekreet 2001-650, millega rakendatakse kaubandusseadustiku artikleid L. 321-1–L. 321-38 seoses vallasvara avaliku enampakkumisega (edaspidi „dekreet"), sätestab artiklites 16–25 vallasvara avalikku enampakkumist korraldavale juhatusele esitatavad kvalifikatsiooninõuded ning 29. augusti 2001. aasta määrus määrab kindlaks selle praktika programmi ja vastuvõtukorra, mida nõutakse vallasvara avalikku enampakkumist korraldavalt juhatuselt.

15. Dekreedi artikkel 16 sätestab muu hulgas:

„[...] Keegi ei tohi läbi viia avalikke enampakkumisi vallasvarale, kui ta ei vasta alljärgnevatele tingimustele: [...]

3. Tal peab [...] olema siseriiklik diplom õigusteaduses ja siseriiklik diplom kas kunstiajaloos, tarbekunstis, arheoloogias või kujutavas kunstis, kusjuures üks nendest diplomitest peab vastama vähemalt kolmeaastasele haridusele (*licence*) ja teine peab tõendama vähemalt kaheaastasele kõrgharidusele vastavat kõrgharidust, või tal peavad olema tõendid või diplomid, mis on erandkorras lubatud ja mille nimekiri on kehtestatud justiitsministri ja kõrghariduse valdkonna eest vastutava ministri ühise määrusega.

4. Ta peab olema sooritanud käesoleva peatüki esimeses jaos sätestatud praktikale pääsemise eksami.

5. Ta peab olema lõpetanud punktis 4 nimetatud praktika käesoleva peatüki teises jaos sätestatud tingimustel."

16. Dekreedi artikkel 45 puudutab kvalifikatsioone, mida nõutakse isikult, kes ei ole Prantsusmaa, Euroopa Ühenduse liikmesriigi ega Euroopa Majanduspiirkonna lepingu osalisriigi kodanikud. See artikkel sätestab:

„Ilma et oleksid täidetud artikli 16 punktides 3, 4 ja 5 sätestatud tingimused, loetakse, et vallasvara avalike enampakkumiste juha-

tamiseks on nõutud kvalifikatsioon isikutel, kes on Euroopa Ühenduse liikmesriigi või Euroopa Majanduspiirkonna lepingu osalisriigi kodanikud ja on edukalt lõpetanud vähemalt üheaastase või osalise õppeaja puhul samaväärse kestusega keskharidusjärgse koolituse, mis valmistab nad ette selleks tegevuseks, mille alustamine eeldab reeglina ülikooli või kõrgkooli pääsemiseks vajaliku keskhariduse edukat omandamist, ning kutsealase koolituse, mida võidakse nõuda lisaks keskharidusjärgsele koolitusele, ja kes:

1. omavad diplomeid, tunnistusi või muid kvalifikatsiooni tõendavaid dokumente, mis annavad neile õiguse müüa vallasvara avalikul enampakkumisel liikmes- või osalisriigis, kes reguleerib sellel kutsealal tegutsema hakkamist, ja mille on väljastanud

   a) kas vastava riigi pädev ametiasutus ja mis tõendab haridust, mis on omandatud põhiosas ühes liikmes- või osalisriigis või ühes sellises kolmanda riigi haridusasutuses, milles saab omandada hariduse selle liikmes- või osalisriigi õigus- või halduseeskirjade alusel;

   b) või kolmas riik, kui on esitatud liikmes- või osalisriigi pädeva ametiasutuse väljastatud tõend, millega tunnustatakse diplomeid, tunnistusi või muid kvalifikatsiooni tõendavaid dokumente ja millega tõendatakse, et diplomite, tunnistuste või muude kvalifikatsiooni tõendavate dokumentide omanikul on vastavas riigis vähemalt kolmeaastane töökogemus;

2. omavad reguleeritud haridust või koolitust tõendavat üht või mitut diplomit, tunnistust või muud kvalifikatsiooni tõendavat dokumenti, mis tõendavad spetsialiseerumist vastavale kutsealale liikmes- või osalisriigis, kes ei reguleeri sellel kutsealal tegutsema hakkamist või tegutsemist;

3. omavad üht või mitut diplomit, tunnistust või muud kvalifikatsiooni tõendavat dokumenti, mis on omandatud liikmesriigis või osalisriigis, kes ei reguleeri sellel kutsealal tegutsema hakkamist ega tegutsemist ega ka vastava kutsetegevuse alustamiseks vajalikku hariduskäiku, kui nad tõendavad, et nad on tegutsenud selles riigis kõnealusel kutsealal eelmise kümne aasta jooksul täistööajaga vähemalt kaks aastat või samaväärse aja osatööajaga tingimusel, et selle riigi pädev ametiasutus tõendab sel kutsealal tegutsemist."

17. Dekreedi artikkel 48 annab Conseil des ventes volontaires de meubles aux enchères

publiques'ile (edaspidi „CVV") pädevuse uurida artiklis 45 sätestatud tingimustele vastavate ja Prantsusmaale elama asuda soovivate isikute esitatud diplomite, tunnistuste või muude kvalifikatsiooni tõendavate dokumentide tunnustamise taotlusi.

Ükski isik ei saa eksamil osaleda rohkem kui kolm korda."

III. Asjaolud, põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

18. Dekreedi artikkel 49 sätestab:

„Juhul kui asjaomase isiku väljaõpe hõlmab aineid, mis erinevad oluliselt artiklis 19 nimetatud diplomite ja kutseeksami programmis mainitust, või kui üks või mitu kutseala, millega tegelemiseks nõutakse nimetatud diplomeid või kutseeksamit, ei ole tema asukoha- või päritoluliikmesriigis reguleeritud või on reguleeritud oluliselt erinevalt, peab asjaomane isik sooritama artiklis 20 ettenähtud komisjoni ees sobivustesti, mille programm ja tingimused määratakse kindlaks justiitsministri määrusega.

Conseil määrab need ained kindlaks järgmises jaos nimetatud programmis, kus taotlejat tuleb hinnata tema esialgse hariduse alusel.

Conseil teavitab taotlejaid sobivustesti tulemustest.

19. H. Price'il on Ühendkuningriigi kutseorganisatsioonide poolt tunnustatud diplom „Bachelor of Arts with second class honours in Fine Arts Valuations", mille on akrediteerinud Royal Institution of Chartered Surveyors (RICS) ning Incorporated Society of Valuers and Auctioneers. Kohtutoimikust nähtub, et H. Price ei ole siiski RICS-i liige.

20. 8. jaanuaril 2002 esitas H. Price CVV-le diplomi, tunnistuse või muu kvalifikatsiooni tõendava dokumendi tunnustamise taotluse dekreedi artikli 48 tähenduses. H. Price teatas oma kaheaastasest töökogemusest Ühendkuningriigis ja mitmeaastasest töökogemusest Prantsusmaal.

21. 19. juuni 2003. aasta otsusega lubas CVV H. Price'il osaleda dekreedi artiklis 49 ettenähtud sobivustestil ning teatas, et teadmisi kontrollitakse järgmistes valdkondades: õigusküsimused, avalike enampakkumiste läbiviimine ja kutse-eeskirjad. 11. septembril 2003 jättis CVV rahuldamata kohtuvälise

kaebuse, mille H. Price oli 21. juulil 2003 selle otsuse peale esitanud.

22. 19. augusti 2003. aasta kaebusega palus H. Price Cour d'appel de Paris'l tühistada CVV vaidlustatud otsus ning tuvastada, et ta „vastab vallasvara avaliku pakkumise juhatajana töötamise tingimustele". Teise võimalusena palus H. Price kohtul esitada Euroopa Ühenduste Kohtule küsimus, kas vallasvara avaliku enampakkujana tegutsemine kuulub direktiivi 92/51 kohaldamisalasse, mis annab vastuvõtvatele liikmesriikidele võimaluse valida kohanemisaja ja sobivustesti vahel.

23. Kuna Cour d'appel de Paris pidas ühenduse õiguse tõlgendamist vajalikuks, esitas ta 23. märtsi 2005. aasta otsusega Euroopa Kohtule eelotsusetaotluse — mis saabus Euroopa Kohtu kantseleisse 4. aprillil 2005 — järgmiste küsimuste kohta:

„1. Kas nõukogu 18. juuni 1992. aasta direktiiv 92/51/EMÜ direktiivi 89/48/EMÜ täiendava tööalase koolituse tunnustamise teise üldsüsteemi kohta kuulub kohaldamisele enampakkumise juhataja tegevuse suhtes, mis on reguleeritud kaubandusseadustiku artiklitega L. 321-1–L. 321-3, L. 321-8 ja L. 321-9?

2. Kui vastus on jaatav, siis kas vastuvõttev liikmesriik võib teha direktiivi artikli 4 lõike 1 punkti b teisest lõigust erandi, mis on ette nähtud direktiivi artikli 4 lõike 1 punkti b kolmandas lõigus?"

IV. Esimene eelotsuse küsimus

24. Eelotsusetaotluse esitanud kohus tahab oma esimese küsimusega teada, kas direktiiv 92/51 on kohaldatav vallasvara enampakkumise juhataja tegevuse suhtes. Kuna direktiivi isikuline kohaldamisala ei ole vaieldav, sest Ühendkuningriigi kodanikust H. Price tahab EL liikmesriigi kodanikuna tegutseda teises liikmesriigis, nimelt Prantsusmaal avalike enampakkumiste juhatajana, tuleb uurida vaid seda, kas see tegevus kuulub direktiivi 92/51 materiaalõiguslikku kohaldamisalasse. Kui see nii ei ole, siis tuleb kõne alla veel direktiiv 89/48.

A. *Ühise kohaldamise tingimus: kutseala reguleerimine vastuvõtvas riigis*

25. Direktiivi 92/51 ning ka direktiivi 89/48 saab kohaldada vaid siis, kui Prantsusmaal vallasvara avaliku enampakkumise juhatajana tegutsemine kuulub reguleeritud kutseala mõiste alla vastava direktiivi mõttes.

26. Nimetatud direktiivide artiklis 1 sätestatud legaaldefinitsiooni kohaselt on reguleeritud kutseala reguleeritud kutsealane tegevus või tegevuste hulk, mis moodustab liikmesriigis asjaomase kutseala.

27. Reguleeritud kutsealane tegevus on kõnealuste direktiivide artikli 1 kohaselt kutsealane tegevus, millega tegelema hakkamine või tegelemine või üks tegelemise moodustest liikmesriigis eeldab otseselt või kaudselt õigus- ja haldusnormidest tulenevalt diplomi olemasolu.

28. Reguleeritud kutsealase tegevuse mõistet tuleb tõlgendada ühenduses sõltumatult. Seega tuleb ühenduse õiguse alusel hinnata, kas teatavad tegevused kuuluvad direktiivi 89/48 mõttes kutseala hulka.

29. Euroopa Kohtu praktika kohaselt[5] on reglementeerimisega tegemist siis, kui asjaomases liikmesriigis on kehtestatud eeskirjad vastaval kutsealal tegutsema hakkamiseks või tegutsemiseks. Selline õiguslik reguleerimine võib olla nii otsene kui ka kaudne. Reguleerimine on otsene, kui vastuvõtva riigi õigus- ja halduseeskirjad sisaldavad eeskirja, mis lubab asjaomastel kutsealadel sõnaselgelt tegutseda vaid isikutel, kes vastavad teatavatele tingimustele, samas kui selle tegevuse alustamine on keelatud isikutele, kes ei vasta nendele tingimustele.[6]

30. Prantsusmaal reguleerivad vallasvara avalikku enampakkumist läbiviiva äriühingu tegevust kaubandusseaduse artiklid L. 321-4–L. 321-38. Kuna nendes äriühingutes peab artikli L. 321-8 kohaselt tegutsema vähemalt üks isik, kellel on vallasvara avalike enampakkumiste juhataja kvalifikatsioon, reguleerivad artiklid L. 321-4–L. 321-38 — kuigi

5 — 1. veebruari 1996. aasta otsus kohtuasjas C-164/94: Aranitis (EKL 1996, lk I-135, punktid 18 ja 33) ja 8. juuli 1999. aasta otsus kohtuasjas C-234/97: Fernández de Bobadilla (EKL 1999, lk I-4773, punkt 16).

6 — Eespool 5. joonealuses märkuses viidatud otsused kohtuasjas C-164/94, punkt 19, ja kohtuasjas C-234/97, punkt 17.
Vt ka 7. oktoobri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-402/02: komisjon *vs.* Prantsusmaa (ELT C 300/13, punktid 31 jj.), mis puudutab reguleeritud kutsealana kvalifitseerimist kutsealale pääsemist reguleerivate normide alusel.

kaudselt — sellise juhataja tegevust. Otsene regulatsioon sisaldub artiklis L. 321-9, mis muu hulgas sätestab, et enampakkumist on volitatud läbi viima vaid vallasvara avalike enampakkumiste juhataja.

31. Dekreet reguleerib üksikasjalikult vallasvara enampakkumiste juhatajana tegutsema hakkamist Prantsusmaal. Eelkõige dekreedi artikkel 16 ja järgnevad artiklid näevad ette, et selle tegevuse alustamine sõltub ülikoolidiplomist õigusteaduse alal ja veel teisest ülikoolidiplomist, sobivustesti sooritamisest ja praktika läbimisest.

32. Lisaks määrab direktiivi artiklis 45 sätestatud tegutsema hakkamise võimalus EL ja EMP riikide kodanikele teatavad eritingimused vallasvara avaliku enampakkumise juhatajana tegutsemiseks.

33. Seega reguleeritakse Prantsusmaal vallasvara avaliku enampakkumise juhatajana tegutsema hakkamist ja ka tegutsemist otse, kuna sellel ametikohal tegutsemine on lubatud vaid neile, kes suudavad tõendada vastava kvalifikatsiooni olemasolu. Seega on nende tegevuste puhul tegemist kutsealaga, mida reguleerib vastuvõttev riik.

B. *Kohaldamisele kuuluva direktiivi väljaselgitamine*

34. Menetluses on mitmel korral märgitud, et kohaldamisele ei kuulu mitte eelotsusetaotluse esitanud kohtu viidatud direktiiv 92/51, vaid direktiiv 89/48. Seega tuleb vastata küsimusele, millist neist direktiividest tuleb kohaldada põhikohtuasjaga sarnases olukorras.

1. Mõlema direktiivi reguleerimisala piiritlemine

35. Enne kui asuda vastama küsimusele, kas avalike enampakkumiste juhataja kutsealane haridus kujutab endast diplomit direktiivi 92/51 mõttes, on kõigepealt kasulik piiritleda mõlema direktiivi reguleerimisala.

36. Selleks et avalike enampakkumiste juhataja tegevus jääks direktiivi 92/51 materiaalõiguslikku reguleerimisalasse, peaks see tegevus olema vastuvõtvas riigis reguleeritud tegevus vastavalt direktiivi 92/51 artikli 3 esimesele lõigule koosmõjus artikli 1 esimese lõigu punktiga e ja seal peaks selle kutsetegevuse alustamiseks olema nõutud diplom direktiivi 92/51 artikli 3 esimese lõigu tähenduses koosmõjus artikli 1 esimese lõigu punktiga a.

37. Direktiiv 92/51 kujutab endast — nagu näitavad selle põhjendused 3, 4 ja 9 — direktiivi 89/48 aluseks oleva kontseptsiooni täiendust ja laiendust. Põhjenduse 3 kohaselt piirdub direktiiv 89/48 kõrgkoolidiplomite tunnustamisega. Põhjenduste 4 ja 9 kohaselt tuleb seega direktiiviga 92/51 luua täiendav süsteem, mis „[...] peab hõlmama esialgse üldsüsteemiga hõlmamata koolituse tasandeid, see tähendab muu keskharidusjärgse koolituse ja muu samaväärse koolituse tasandeid ja pika- või lühiajalistele keskhariduslikele kursustele vastavat koolitust, mida võib täiendada kutsealane koolitus".

38. Mõlema direktiivi reguleerimisala piiritlemiseks on oluline ka haridustase. Süstemaatiliselt vaadelduna hõlmavad mõlemad tunnustamisdirektiivid kokku kolme kutsehariduse taset: keskkooliharidust, lühikesi kursusi ning kõiki C lisas loetletud õpinguid ning vähemalt kolmeaastase keskharidusjärgse koolituse lõpetamist.[7]

39. Kuna direktiiv 92/51 hõlmab vastavalt selle artikli 1 punktile a kahte esimest haridustaset ja direktiiv 89/48 käsitleb vastavalt selle artikli 1 punktile a kolmandat haridustaset, peaks direktiivi 92/51 raames iga haridustaseme piires ettenähtud tunnustamise kõrval toimuma tunnustamine ka nende astmete vahel (nn üleminekuvõimalus).

40. See üleminekuvõimalus ehk läbilaskvus erinevate haridustasemete vahel on viinud väga komplekssе tunnustamisregulatsioonini, mis on sätestatud direktiivi 92/51 artiklis 3. Direktiivi 92/51 artikli 3 kohaselt on võimalikud mitmed tunnustamisvõimalused, mis jäävad kas direktiivi 92/51 või direktiivi 89/48 reguleerimisalasse või mitte kummagi direktiivi reguleerimisalasse. Järgnevalt üritatakse edastada selle süsteemi ülevaade.

7 — Vt sellega seoses Schneider, Hildegard, *Die Anerkennung von Diplomen in der Europäischen Gemeinschaft*, 1995, lk 239.

41. Kõigepealt teeb direktiivi 92/51 artikli 3 esimene lõik vahet sellel, kas vastuvõttev riik nõuab vastaval kutsealal tegutsemiseks diplomit direktiivi 92/51 või direktiivi 89/48 tähenduses.

42. Seejärel tuleb hinnata, kas riigis, kus taotluse esitaja on omandanud hariduse, on vastav kutseala üleüldse reguleeritud (direktiivi 92/51 artikli 3 esimese lõigu punktid a või b). Kui see nii ei ole, sõltub direktiivi 92/51 kohaldamine artikli 3 esimese lõigu punkti b sõnastuse kohaselt veel sellest, kas taotluse esitaja on konkreetsel juhul töötanud sellel kutsealal teatava aja. Kui kumbki variant ei sobi, ei ole kumbki neist tunnustamisdirektiividest kohaldatav, kusjuures vastuvõttev riik jääb siiski seotuks põhivabadustega.

43. Kui riigis, kus haridus omandati, on kutseala reglementeeritud, tuleb järgmisena hinnata, kas riik, milles omandati haridus, nõuab vastaval kutsealal tegutsema hakkamiseks diplomit direktiivi 92/51 või direktiivi 89/48 tähenduses.

44. Lõpuks tuleb direktiivi 92/51 artikli 3 esimese lõigu punkti a kohaselt kontrollida, kas taotluse esitajal on ka tegelikult olemas diplom, mida nõuab riik, milles ta hariduse omandas. Kui taotluse esitajal ei ole nõutavat diplomit, siis nii nagu ebapiisava töökogemuse puhul (artikli 3 esimese lõigu punkt b) ei ole kohaldatav kumbki direktiiv, vaid see põhivabadus, mille alla asjaomane kutsetegevus jääb. [8] Sealjuures on üle kantavad eelkõige põhivabadustest arendatud põhimõtted otsuses kohtuasjas Vlassopoulou [9].

45. Selleks et käesoleva eelotsusetaotluse põhikohtuasjas saaks kohaldada direktiivi 92/51, peab esinema seega üks kolmest järgnevast olukorrast:

— kas nõuavad vastuvõttev riik ja riik, milles omandati haridus, diplomit direktiivi 92/51 mõttes ja taotluse esitajal on ka selline diplom olemas (direktiivi 92/51 artikli 3 esimese lõigu punkt a);

— või nõuab üks neist riikidest diplomit direktiivi 92/51 mõttes ja teine direktiivi 89/48 mõttes ning taotluse esitajal on selle riigi diplom, mida nõuab riik, milles ta omandas hariduse (nn ülemi-

8 — Vt selle olukorra kohta Wasmeier, Martin, „Aktuelle Fragen im Zusammenhang mit der Anerkennung von Berufsabschlüssen", *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 1999, lk 746 (749).

9 — 7. mai 1991. aasta otsus kohtuasjas C-340/89: Vlassopoulou (EKL 1991, lk I-2357).

nekuvõimalus direktiivi 92/51 artikli 3 esimese lõigu punkti a mõttes) [10];

— või nõuab vastuvõttev riik diplomit direktiivi 92/51 mõttes ja vastavat kutseala ei reguleeri riik, milles omandati haridus, aga taotluse esitajal on nõutav töökogemus (direktiivi 92/51 artikli 3 esimese lõigu punkt b).

46. Selleks et kindlaks määrata, kas põhikohtuasjas esineb üks neist olukordadest, tuleb hinnata, millist diplomit nõuab vastuvõttev riik, kas riigis, milles omandati haridus, on see kutseala reguleeritud ja millist diplomit nõutakse riigis, milles omandati haridus.

2. Tingimused üksikasjalikult vaadeldes

a) Vastuvõtva riigi poolt nõutava diplomi liik

47. Selleks et kindlaks määrata, millist liiki diplomit nõuab Prantsusmaa kui vastuvõttev riik avaliku enampakkumise juhatajalt tegutsemiseks, tuleb uurida Prantsuse õigusnorme, mis reguleerivad nimetatud tegevuse tingimusi. Vastus sellele küsimusele eeldab vaidlusaluste Prantsuse õigusnormide tõlgendamist, mis reguleerivad tegutsema hakkamist vallasvara avaliku enampakkumise juhatajana. See ei ole siiski põhimõtteliselt Euroopa Kohtu ülesanne EÜ artikli 234 alusel läbiviidava eelotsusetaotluse menetluse raames. Selleks et anda siseriiklikule kohtule tarvilik vastus, tuleb järgnevalt lisada mõned viited siseriikliku õiguse kohta.

48. Dekreedi artikkel 16 sätestab kvalifikatsioonid, mida nõutakse vallasvara avaliku enampakkumise juhatajalt. Esiteks peab taotleja omama siseriiklikku diplomit õigusteaduses *ja* teiseks siseriiklikku diplomit kunstiajaloos, tarbekunstis, arheoloogias või kujutavas kunstis, kusjuures esimene diplomitest peab vastama vähemalt kolmeaastasele kõrgharidusele (*licence*) ja teine diplom peab tõendama vähemalt kaheaastasele kõrgharidusele vastavat haridust. Seega nõutakse kokku vähemalt viieaastase ülikooliharidusе omamist. Lisaks tuleb peale sobivustesti sooritamist läbida veel kaks aastat kestev kohanemisaeg.

49. Dekreedi artikkel 16 seab vallasvara avaliku enampakkumise juhatajana tegutsemise sõltuvusse mitmest tingimusest, millest

10 — Vt komisjoni aruanne nõukogule ja Euroopa Parlamendile direktiivi 92/51/EMÜ kohaldamise kohta koosmõjus direktiivi 92/51/EMÜ artikliga 18 (KOM(2000) 17 (lõplik), punktid 201 jj).

kolm puudutavad haridust (ülikooliharidus, vastuvõtueksam ja kohanemisaeg). Sealjuures on need kolm tingimust üksteise järel nummerdatult loetletud. Sellest sõnastusest võib järeldada, et ülikoolidiplom moodustab koos kohanemisajaga avalike enampakkumiste juhataja hariduse ühe osa ega kujuta endast vaid üldist kvalifikatsiooni.

50. Selle tõlgenduse kasuks räägib ka teleoloogiline argument: selle säte mõte ja eesmärk on muu hulgas, et kaheaastase kohanemisaja võivad läbida vaid need isikud, kes on enne seda omandanud asjaomase ülikoolihariduse. Kohanemisaeg kujutab endast teatavat liiki spetsialiseerumist, millele eelnevad üldine juriidiline haridus ja kunstialane haridus. Seepärast on ülikooliharidus avalike enampakkumiste juhatajaks saamisel üks vajalikest hariduse osadest, millest ei saa loobuda.

51. Euroopa Kohtu praktikast tuleneb, et lähtuda tuleb just lõpptulemusest. Nii on Euroopa Kohus kohtuasjas Morgenbesser [11] sedastanud advokaadi kutseala osas, et Prantsusmaa kodanik, kes on lõpetanud oma õigusalased õpingud *maîtrise en droit*'ga, kuid kel puudub järgnev advokaadiväljaõpe, ei saa tugineda direktiivile 89/48. Akadeemilise kvalifikatsiooni kõrval tuleb arvesse võtta ka praktilist haridust. Alles praktilise hariduse omandamise järel võib lugeda advokaadiharidus omandatuks. Sellega seoses räägitakse „lõpptootest", st täielikuks väljaõppeks direktiivi 89/48 mõttes saab lugeda vaid mõlemaid hariduse osasid koos, mitte ainult praktilist haridust direktiivi 92/51 kohaselt. [12]

52. Euroopa Kohus kinnitas seda otsuses kohtuasjas Burbaud [13] seoses haigla haldusjuhataja kutsealaga ja sedastas punktis 35, et Burbaud' sobilikkustõend tõendab vähemalt kolmeaastast keskharidusjärgset haridust. See tähendab, et Euroopa Kohus luges täielikuks väljaõppeks juristi diplomit ning sellele järgnenud väljaõpet.

53. Lõpptoodet puudutav kohtupraktika on üle kantav vallasvara avaliku enampakkumise juhataja kutsealale, mis on käesoleva menet-

11 — 13. novembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-313/01: Morgenbesser (EKL 2003, lk I-13467, punkt 54).

12 — Vt. eespool 7. joonealuses märkuses viidatud Schneider, lk 172 jj; Regelin, Sabine, „Berufliche Befähigungsnachweise und ihre Anerkennung", *Europäisches Arbeits- und Sozialrecht*, Oetker/Preis (kirj.), lk 49; Müller-Bernhardt, Ulrich, „Anerkennung von Hochschuldiplomen im Gemeinschaftsrecht", *Recht der Jugend und des Bildungswesens* 1989, lk 130 (134).

13 — 9. septembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-285/01: Burbaud (EKL 2003, lk I-8219).

luse ese. Kui Euroopa Kohus loeb haigla haldusjuhataja kutseala puhul kolmeaastast ülikooliharidust ja lisaks kaheaastast keskharidusjärgset koolitust diplomiks kõrgkooli-diplomite direktiivi mõttes, siis peaks see vallasvara avaliku enampakkumise juhataja kutseala puhul kehtima *a minore ad maius*, kuna selle kutseala haridus ei näe lisaks keskharidusejärgsele koolitusele ette mitte ainult ühte, vaid koguni kahte kõrgkoolihari-dust (juriidiline ja ajaloo-, arheoloogia- või kunstialane haridus) ning seega peab see haridus endast igal juhul kujutama diplomit direktiivi 89/48 mõttes.

54. Vallasvara avaliku enampakkumise juhataja kutseala haridus koosneb põhimõtteliselt vähemalt viieaastasest ülikooliharidusest ja kaheaastasest praktilisest haridusest.

55. Vallasvara enampakkumise juhataja kutseala on kutseala, mis eeldab sarnaselt struktureeritud haridust nagu haigla haldus-juhataja kutseala: mõlema kutseala puhul lisandub juriidilisele kõrgharidusele veel kohanemisaeg, mis valmistab ette vastava kutseala erinõudmisteks ega hõlma ainuüksi juriidilist haridust.

56. Sellegipoolest oleks vastuväide — mis tugineks sarnasusele advokaadi kutsealaga ning mille kohaselt kujutab selle kutseala hariduse omandamine erinevalt avalike enampakkumiste juhataja kutsealast ühtset juriidilist haridust, mis on jaotatud teoreetiliseks ja praktiliseks osaks — haigla haldus-juhataja kutseala puhul sobimatu.

57. Kui jätta eespool kirjeldatud hariduse üldjuhtum kõrvale, kuulub vallasvara avaliku enampakkumise juhataja kutseala direktiivi 89/48 kohaldamisalasse.

58. Siiski sätestab dekreedi artikkel 17, et taotlejad, kel on vähemalt seitsmeaastane vastav töökogemus ja kes on lisaks sooritanud sobivustesti, ei vaja erandina artiklist 16 haridust dekreedi artikli 1 mõttes — ja seega ka diplomit direktiivi 89/48 mõttes —, et tegutseda avalike enampakkumiste juhataja kutsealal. Kuna selle sätte puhul on tegemist vaid erandiga dekreedi artikli 16 põhinormist ja see ei kujuta endast avalike enampakku-miste juhataja kutseala iseseisvat regulat-siooni, ei ole see oluline küsimuse puhul, mis puudutab diplomi olemasolu direk-tiivi 89/48 mõttes.

59. Seega, kui tugineda Prantsusmaal kehtestatud nõuete hindamisel dekreedi artiklile 16, siis on tulemus järgmine: vastuvõttev riik, s.o Prantsusmaa, nõuab avalike enampakkumise juhataja kutsealal tegutsema hakkamiseks diplomit direktiivi 89/48 mõttes.

nõutakse vaid üht tõendit direktiivi 92/51 mõttes. See tähendab, et ka dekreedi artikli 16 kohaldamisel võib direktiiv 92/51 olla oluline. Teiseks näeb direktiivi 92/51 artikkel 3 ette selle direktiivi kohaldamise ka siis, kui vastuvõtvas riigis nõutakse diplomit direktiivi 92/51 mõttes, kuid liikmesriigis, milles haridus omandati, ei ole kutseala reguleeritud ja taotlejal on nõutav töökogemus.

b) Nõuded liikmesriigis, kus omandati haridus

60. See kehtib aga vaid juhul, kui ei lähtuta dekreedi artiklist 45. Sest selle sätte kohaselt nõutakse vähemalt lõpetatud üheaastast keskkoolijärgset haridust. See Prantsuse säte nõuab seega vaid üht diplomit direktiivi 92/51 mõttes. Artikkel 45 kohaldub oma isikuliselt kehtivusalalt teatavate riikide kodanikele. Kuna ka H. Price kuulub nende hulka, siis kohaldub see norm ka tema puhul.

62. Selleks et saaks tuvastada, kas liikmesriik, milles omandati haridus, nõuab avalike enampakkumiste juhataja kutsealal tegutsemiseks diplomit direktiivi 92/51 mõttes, tuleb kõigepealt kontrollida, kas selle kutseala puhul on liikmesriigis, milles haridus omandati, üldse tegemist reguleeritud kutsealaga.

i) Kutseala reguleerimine liikmesriigis, milles omandati haridus

61. Direktiiv 92/51 on kohaldatav, kui tegemist on ühega kahest olukorrast: kas vastuvõttev riik, s.o Prantsusmaa, nõuab üht diplomit direktiivi 92/51 mõttes (dekreedi artikli 45 kohaldatavus) või on tegemist direktiivi 92/51 artikli 3 kohaldamise juhuga. Selle juurde kuulub esiteks nn üleminekukoosseis, mille puhul nõutakse vastuvõtvas riigis küll diplomit direktiivi 89/48 mõttes, aga liikmesriigis, kus kutseala omandati,

63. Esiteks tuleb tuvastada, kas vallasvara avalike enampakkumiste juhataja kutseala ei esine Ühendkuningriigis sama nime all. Seal tegeleb sama tegevusega *Valuer/Auctioneer: Fine Arts.*

64. *Auctioneer*'i kutsealal tegutsema hakkamiseks ei ole kehtestatud erilisi reegleid. Puudub vajadus sooritada eksam või saada luba kvalifitseeritud kutseorgani poolt või kuuluda sellesse. Siit järeldub, et Ühendkuningriigis on *Valuer/Auctioneer: Fine Arts*'i kutseala puhul tegemist reguleerimata kutsealaga võrdsustatud kutsealaga.

65. Siiski annab teatavatesse organisatsioonidesse kuulumine majanduselus erilisi eeliseid. Tunnustatud institutsioonide hulka loetakse Ühendkuningriigis näiteks RICS, Society of Fine Art Auctioneers või National Association of Valuers and Auctioneers. RICS annab teatavatel tingimustel eelduse saada *Chartered Surveyors*'i või *Chartered Arts and Antiques Surveyors*'i nimetus.

66. Direktiivi 92/51 artikli 1 punkti f teises lõigus on seda erinevust arvesse võetud ja see määrab seetõttu, et kutseühenduste kaudu reguleeritud kutsetegevus on võrdsustatav riiklikul tasandil reguleerituga, kui vastav liikmesriik seda regulatsiooni tunnustab.

67. Direktiiv 92/51 ei määratle täpsemalt, millised kutseühendused ja organisatsioonid nendele kriteeriumidele vastavad. Siiski sisaldab direktiiv 89/48 oma artikli 1 punkti b teises lõigus identset regulatsiooni. Selle direktiivi lisas on loetelu kutseühendustest ja -organisatsioonidest, mis vastavad nendele tingimustele. Number 13 juures leidub sissekanne Royal Institution of Chartered Surveyors.

68. Küsitavaks jääb siiski, kas selliste kutseühenduste ja -organisatsioonide loetelu analoogne rakendamine, mis vastavad direktiivi 89/48 artikli 1 punkti d teise lõigu tingimustele, on võimalik direktiivi 92/51 artikli 1 punkti f teise lõigu puhul.

69. Sellele küsimusele jaatava vastuse andmise kasuks räägib mitu argumenti: nagu nimigi ütleb, kujutab direktiiv 92/51 endast üldise kõrgkoolidirektiivi 89/48 täiendust. Seda direktiivi tuleb lugeda ja mõista vaid viimasega seoses. [14] See viitab direktiivi 89/48 sätete analoogia alusel kohaldamisele olukordades, mis kuuluvad direktiivi 92/51 kohaldamisalasse.

70. Selline analoogne kohaldamine on eelkõige siis soovitatav, kui direktiiv 92/51 reguleerib kindlat valdkonda materiaalselt samasugusel viisil nagu direktiiv 89/48. See on nii käesolevas menetluses, kuna mõlemad direktiivid kehtestavad samad eeskirjad kut-

14 — Direktiivi 92/51 põhjendus 5.

seregulatsioonile kutseühenduste ja -organisatsioonide kaudu; seetõttu on mõlema direktiivi puhul loogiline võtta arvesse nende ühenduste loetelu.

71. Lisaks räägib selle loetelu kohaldamise kasuks ka direktiivi 92/51 suhtes asjaolu, et RICS kehtestab üldtunnustatud kutsereeglid kutsealadele, mis jäävad direktiivi 89/48 kohaldamisalasse. See peaks olema nii eeskätt kutsealade puhul, mis jäävad direktiivi 92/51 kohaldamisalasse, kuna juurdepääsu tingimused viimastele kutsealadele on lihtsamad.

72. Direktiivi 92/51 artikli 3 lõike 1 rakendamise esimene tingimus on täidetud vaid juhul, kui ei lähtuta *auctioneers*'i, vaid *Chartered Surveyors*'i või *Chartered Arts and Antiques Surveyors*'i kutsealast.

ii) Tingimused, mida nõuab riik, milles omandati haridus

73. Kuivõrd järgnev hinnang tingimustele, mida nõuab riik, kus omandati haridus, puudutab direktiivi rakendamist konkreetsetel asjaoludel, on see siseriikliku kohtu ülesanne.

74. Kui Ühendkuningriigis esineb reguleeritud kutseala, tuleb järgmisena kontrollida, kas Ühendkuningriigis nõutakse sellel kutsealal tegutsemiseks diplomit direktiivi 92/51 mõttes, st maksimaalselt kaheaastast õpet tõendavat ülikoolidiplomit.

75. Direktiivi 89/48 rakendatakse seevastu vaid siis, kui lähtutakse *Chartered Surveyors*'i või *Chartered Arts and Antiques Surveyors*'i puhul esitatavatest nõuetest. Seda, kas *Chartered Surveyors*'i ja/või *Chartered Arts and Antiques Surveyors*'i osas on tingimused täidetud, peab otsustama siseriiklik kohus.

76. Kui jõutakse seisukohale, et riik, milles omandati haridus, st Ühendkuningriik, nõuab avalike enampakkumiste juhataja kutsealale pääsemiseks diplomit direktiivi 92/51 tähenduses, peab taotluse esitajal olema vastav diplom direktiivi 92/51 mõttes, selleks et direktiiv 92/51 oleks kohaldatav vallasvara avaliku enampakkumise juhataja kutseala puhul.

77. Kui lähtutakse *auctioneer*'i kutsealast, siis ei ole tegemist reguleeritud kutsealaga, mistõttu kumbki direktiiv ei ole kohaldatav.

iii) Tingimuste täitmine H. Price'i poolt

78. Edasi tuleb käesolevat juhtumit puudutavate konkreetsete asjaolude alusel kontrollida, milline diplom on taotluse esitajal põhikohtuasjas ja milline on tema töökogemus. Sellekohaseid andmeid — nagu kuulumine mõnda tunnustatud institutsioonidest — ei nähtu kohtutoimikust või on need vaieldavad, näiteks eelkõige kaheaastane töökogemus riigis, milles omandati haridus, st Ühendkuningriigis.

79. Kuna selline kontrollimine kujutab endast direktiivi kohaldamist käesolevat juhtumit puudutavatele konkreetsetele asjaoludele, on siin samuti tegemist pädevate siseriiklike asutuste ülesandega. Kui Euroopa Kohtu ülesanne on anda siseriiklikule kohtule juhiseid tõlgendamiseks, mis on vajalikud otsuse tegemisel kohtuvaidluses, on siseriikliku kohtu ülesanne hinnata vaidlusaluseid asjaolusid Euroopa Kohtu määratud kriteeriumide alusel. Selliste ühenduse õiguse normide ning nende normide rakendamiseks ettenähtud sätete kohaldamine konkreetsel juhul jääb siseriikliku kohtu ülesandeks. [15]

15 — 14. detsembri 2000. aasta otsus kohtuasjas C-446/98: Fazenda Pública (EKL 2000, lk I-11435, punkt 23) ja eespool 13. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas C-285/01, punkt 58.

C. *Vahekokkuvõte*

80. Esimesele eelotsuse küsimusele tuleb seega vastata, et nõukogu 18. juuni 1992. aasta direktiivi 92/51/EMÜ direktiivi 89/48/EMÜ täiendava tööalase koolituse tunnustamise teise üldsüsteemi kohta tuleb tõlgendada nii, et see on kohaldatav vallasvara enampakkumise juhataja tegevusele Prantsuse õiguse alusel vaid siis, kui Ühendkuningriigis ei ole see kutseala reguleeritud ja kui taotluse esitaja vastab direktiivi 92/51 artikli 3 esimese lõigu punktis b sätestatud tingimustele või kui selle kutseala puhul nõutakse Ühendkuningriigis diplomit selle direktiivi mõttes. Siseriiklik kohus peab otsustama, kas need tingimused on täidetud.

V. Teine eelotsuse küsimus

81. Eelotsusetaotluse esitanud kohus tahab oma teise küsimusega teada, kas juhul, kui direktiiv 92/51 on kohaldatav vallasvara avaliku enampakkumise juhataja tegevusele, võib anda vastuvõtvale riigile õiguse otsustada ise nn kohanemisvahendite (kohanemisaeg või sobivustest) valiku üle, selle asemel et anda see valik taotlejale. Sama küsimus tõusetub ka direktiivi 89/48 kohaldatavuse kohta.

82. Sisuliselt on tegemist küsimusega, kas vallasvara avaliku enampakkumise juhataja

kutseala puhul on tegemist kutsealaga, millel tegutsemine nõuab siseriikliku õiguse täpset tundmist ja mille puhul siseriiklike õigusaktidega seotud nõustamine ja/või abistamine on kutsetegevuse oluline ja püsiv osa, kuna sel juhul võib vastuvõttev riik mõlema direktiivi artikli 4 lõike 1 punkti b alusel piirata taotleja valikut sobivustesti ja kohanemisaja vahel.

A. *Teise eelotsuse küsimuse vastuvõetavus*

83. Arvestades teise küsimuse sõnastust ja sisu, tuleb esmalt hinnata selle vastuvõetavust.

84. Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast tuleneb, et siseriikliku kohtu esitatud eelotsusetaotluse saab jätta rahuldamata vaid siis, kui taotletud ühenduse õiguse tõlgendamine ei ole seotud põhikohtuasja tegelike asjaolude või esemega või kui tegemist on oletusliku probleemiga või kui Euroopa Kohtule ei ole esitatud faktilisi ja õiguslikke asjaolusid, mis on vajalikud selleks, et vastata tõhusalt küsimustele, mis talle on esitatud. [16]

85. Käesolevas asjas tuleb hinnata ühenduse õiguse tõlgendamise ja konkreetse põhikohtuasja eseme vahelist seost. Selleks et vastata teisele eelotsuse küsimusele eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnastuses, peab direktiiv 92/51 olema üldse kohaldatav.

86. Kuna alles siseriiklikus kohtus toimuva edasise menetluse käigus selgub, kas direktiiv 92/51 on põhikohtuasja asjaoludele kohaldatav, on küsitav, kas täidetud on kohtupraktika nõuded, mille kohaselt eelotsuse küsimusele vastamine peab olema vaidluse lahendamisel olulise tähtsusega.

87. Euroopa Kohtu praktika kohaselt ei või nõudeid eelotsuse küsimuste lubatavuse kohta liiga rangelt hinnata. Oluline on see, kas ühenduse õiguse tõlgendamine võib olla eelotsusetaotluse esitanud kohtule kasulik ja asjakohane. „Järelikult, kui esitatud küsimused puudutavad ühenduse õiguse tõlgendamist, peab Euroopa Kohus üldjuhul otsuse tegema." [17]

16 — 13. märtsi 2001. aasta otsus kohtuasjas C-379/98: Preussen-Elektra (EKL 2001, lk I-2099, punkt 39); 22. jaanuari 2002. aasta otsus kohtuasjas C-390/99: Canal Satélite Digital (EKL 2002, lk I-607, punkt 19); 27. veebruari 2003. aasta otsus kohtuasjas C-373/00: Adolf Truley (EKL 2003, lk I-1931, punkt 22 jj) ja 5. veebruari 2004. aasta otsus kohtuasjas C-380/01: Schneider (EKL 2004, lk I-1389, punkt 22).

17 — Vt eelkõige 15. detsembri 1995. aasta otsus kohtuasjas C-415/93: Bosman (EKL 1995, lk I-4921, punkt 59); eespool 16. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas C-379/98, punkt 38; eespool 16. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas C-390/99, punkt 18, ja 10. detsembri 2002. aasta otsus kohtuasjas C-153/00: Weduwe (EKL 2002, lk I-11319, punkt 31).

88. Käesoleval juhul tuleb märkida, et kuna kahest direktiivist üks on kohaldatav, siis on eelotsusetaotluse esitanud kohtu jaoks asjakohane õigusnõustamisega tegeleva kutseala mõiste tõlgendamine selle direktiivi mõttes.

B. *Õigusnõustamisteenust osutava kutseala mõiste direktiivi mõttes*

89. Kõigepealt tuleb uurida, kas avalike enampakkumiste juhataja kutseala puhul on tegemist kutsealaga, millel tegutsemine eeldab siseriikliku õiguse täpset tundmist. Seoses sellega tuleb kontrollida, kas siseriiklikku õigust puudutavate küsimuste alal nõustamine ja/või abistamine on kutsetegevuse oluline ja alaline osa.

90. Juhul kui hariduse kestvust või sisu hinnatakse erinevalt ühelt poolt päritoluriigis ja riigis, milles omandati haridus, ning teiselt poolt vastuvõtvas riigis, siis saab vastuvõttev riik direktiivi 92/51 artikli 4 kohaselt esitada taotluse esitajale lisanõudeid, et tagada tema erialane sobitumine uude kutsealasesse keskkonda.

91. Kui haridusel on erinev sisu, st kui taotleja senine haridus hõlmab teoreetilist ja praktilist osa, mis erineb oluliselt vastuvõtva riigi omast ja seega ei ole taotleja diplomiga kaetud, võib vastuvõttev riik kompensatsiooniks nõuda direktiivi 92/51 artikli 4 lõike 1 punkti b esimese taande esimese lõigu alusel kohanemisaja läbimist või sobivustesti sooritamist. See kehtib ka siis, kui reguleeritud kutsealane tegevus on vastuvõtvas riigis ulatuslikum kui taotluse esitaja päritoluriigis ja kui seda tegevuse ulatuse erinevust võetakse arvesse erilise väljaõppe kaudu, mille raames õpetatavad ained ei ole taotluse esitaja diplomiga kaetud (direktiivi 92/51 artikli 4 lõike 1 punkti b esimese lõigu teine taane).

92. Seda kompensatsioonivõimalust kasutav vastuvõttev riik peab taotluse esitajale jätma võimaluse valida kohanemisaja läbimise ja sobivustesti sooritamise vahel. Siiski näeb direktiivi 92/51 artikli 4 lõike 1 punkti b kolmanda lõigu esimene taane ette erandi valikuvabaduse põhimõttest juhtudeks, kui kutsealaga tegelemine eeldab siseriiklike õigusaktide täpset tundmist ning siseriiklike õigusaktidega seotud nõustamine ja/või abistamine on kutsetegevuse oluline ja alaline osa. Sellisel juhul võib valiku teha vastuvõttev riik.

93. See õigusnõustamisega tegelevate kutsealade jaoks kehtiv erand vastab sõnasõnalt direktiivi 89/48 vastavale sättele. Seetõttu näib olevat loogiline viidata direktiivi 89/48 puhul selle sätte tekkeloole.

94. Viidata tuleb sellele, et komisjoni ettepanek ei näinud ette sobivustesti kohanemisinstrumendina ega erandit õigusnõustamisega tegelevate kutsealade puhul. Selle regulatsioonini viisid alles diskussioonid nõukogus ja paralleelselt ka juriidilistes kutseinstitutsioonides. [18]

95. Kuigi komisjoni arvates ei ühti selle regulatsiooni laiendamine direktiivi põhifilosoofiaga, mis seisneb hariduse kvaliteedi vastastikuses usaldamises, [19] kiideti see säte liikmesriikidele jäetud õiguse tõttu heaks. Selle regulatsiooni mõte ja eesmärk on anda liikmesriikidele võimalus hinnata taotluse esitaja puhul vastaval kutsealal tegutsemiseks vajalikke teadmisi siseriiklikust õigusest, kuna erinevalt teistest kutsealadest ei saa siin siseriiklike õigussüsteemide erinevuse tõttu eeldada, et ühe liikmesriigi kutsekvalifikatsiooni omav isik saaks ka mõnes teises liikmesriigis oma kutsealal edukalt töötada.

96. Selle sätte juurutamisega võeti teatavate kutsealade puhul kasutusele direktiivi aluseks olevast diplomite võrreldavuse ideest kõrvalekalduv erinorm.

97. Tekkeloo järgmine aspekt räägib pigem laia tõlgendamise kasuks. Euroopa Parlament tahtis teise lugemise käigus nõukogu ühist seisukohta muuta, püüdes siseriikliku õiguse tundmise nõuet piirata vaid juriidiliste kutsealadega kitsamas tähenduses. [20] Nõukogu ei võtnud seda parlamendi muudatusettepanekut siiski vastu.

98. Seevastu räägib sätte kitsa tõlgendamise kasuks asjaolu, et tegemist ei ole võrdväärse alternatiivi, vaid eriregulatsiooniga.

18 — Vt lisaks eespool 7. joonealuses märkuses viidatud Schneider, lk 195.

19 — *Idem*, lk 197.

20 — Otsus, mis puudutab nõukogu ühist seisukohta komisjoni ettepaneku osas, mis käsitleb direktiivi vähemalt kolmeaastase kutseõppe läbimisel antavate kõrgharidusdiplomite tunnustamise üldsüsteemi kohta vastuvõtmist (EÜT 1988, C 309, lk 44).

99. Selles valguses ei ole niisiis piisav, kui asjassepuutuval kutsealal tegutsemiseks nõutakse teatavaid õigusalaseid teadmisi. Samuti ei ole piisav, kui teadmisi nõutakse vaid vähestes, kitsalt piiritletud õigusvaldkondades. Vastasel korral kuuluksid näiteks peaaegu kõik kaubandusvaldkonna tegevused erandi alla. See ei saanud olla ühenduse seadusandja eesmärk. Sama vähe oluline on ka asjaolu, et sellel kutsealal kehtivad teatavad vastutusnormid.

100. Kokkuvõttes tuleb teadmiste ulatuse ja põhjalikkuse või sügavuse suhtes kehtestada ranged kriteeriumid. See puudutab nii nõutavaid õigusalaseid teadmisi kui ka tegevuse juurde kuuluvat nõustamist ja/või abistamist.

101. Direktiivi 89/48 kohaldamisel kasutasid kõik liikmesriigid juriidiliste kutsealade suhtes oma valikuvõimalust ja valisid kohenemisinstrumendiks sobivustesti. See on seletatav ilmselt sellega, et valitud alternatiiv on rangem mõlemast võimalikust kohanemisinstrumendist ja raskendab veelgi vastuvõtvas riigis taotluse esitaja juurdepääsu vastavale kutsealale.

102. Direktiivi 92/51 üldist eesmärki silmas pidades ei tuleks seda artikli 4 lõike 1 punkti b kolmandas lõikes sätestatud erandit tõlgendada liiga laialt.

103. Lõpuks tuleb viidata sellele, et direktiivi 92/51 artiklit 4 tuleb ülimusliku õiguse valguses tõlgendada tuletatud õigusnormina. Selle juurde kuuluvad vastava kõnealuse põhivabaduse kõrval veel õiguse üldpõhimõtted. Sellega seoses tuleb eriti meeles pidada proportsionaalsuse põhimõttes etteantut, mida liikmesriigid peavad järgima nii direktiivi 92/51 rakendades kui ka siseriiklikke eeskirju kohaldades. Nendest ülimusliku õiguse eeskirjadest võivad siis tuleneda täiendavad piirid, mis veelgi piiravad liikmesriikide tegevusruumi.

C. Prantsusmaal vallasvara avalike enampakkumiste õiguslikult asjassepuutuvad tunnused

104. Vallasvara avalikke enampakkumisi viiakse Prantsusmaal läbi artiklite L.321-1–L.321-4, L.321-8 ja L.321-9 alusel.

105. Need eeskirjad reguleerivad vaid vallasvara vabatahtlikke avalikke enampakkumisi ega kehti sundpakkumiste kohta, mida defineeritakse kui seaduse või kohtuotsuse alusel ettenähtud enampakkumisi ja mis jäävad kohtu määratud oksjonipidajate (*commissaires priseurs judiciaires*) monopoliks.

106. Vallasvara avalikud enampakkumised puudutavad vaid kasutatud esemeid või uusi esemeid, mida on vahetult tootnud müüjad, kui nad ei ole kaupmehed ega käsitöölised ja kui nad müüvad esemeid tükikaupa või partiidena.

107. Neid vabatahtlikke enampakkumisi viivad põhimõtteliselt läbi äriühingud, mille eesmärk piirdub vallasvara hindamise ja vallasvara vabatahtlike avalike enampakkumiste korraldamise ja läbiviimisega. Need äriühingud tegutsevad vastava eseme omaniku ülesandel. Nad ei ole õiguspädevad otseselt või kaudselt oma nimel ostma või müüma vallasvara, mida pakutakse avalikult müügiks. See keeld kehtib ka äriühingu juhatuse liikmete, osanike ja äriühingu töötajate suhtes.

108. Need äriühingud võivad tegutseda alles siis, kui nad on saanud tegevusloa Conseil'lt ja kui nad on esitanud piisavad garantiid, mis puudutavad nende korraldust, tehnilisi ja rahalisi vahendeid, juhatuse liikmete ausust ja töökogemust ning ka kohaseid meetmeid tehingute kindluse tagamiseks klientidele. Nad on kohustatud nimetama ühe audiitori ja audiitori asetäitja.

109. Nende juhatuse liikmete, osanike või töötajate hulgas peab leiduma vähemalt üks isik, kellel on enampakkumiste juhatamiseks nõutav kvalifikatsioon või kellel on olemas kas diplom või volitus, mis on Conseil d'Etat' dekreediga kindlaksmääratud tingimustel selles valdkonnas samaväärseks tunnustatud (Code de commerce'i artikkel L. 321-8). Code de commerce'i artikkel L. 321-15 näeb muu hulgas ette karistused, et tagada teatavatest eeskirjadest kinnipidamine, sealhulgas ka eeskirjadest, mis puudutavad töötamiseks loa andmist ja kvalifikatsiooninõudeid.

D. *Vallasvara vabatahtliku avaliku enampakkumise juhataja amet*

110. Liikmesriik võib kohaldada direktiivi 89/48 või direktiivi 92/51 artikli 4 lõike 1 punkti b kolmandast lõigust tulenevat erisätet — st jätta endale õigus valida kohanemisaja või sobivustesti vahel — vaid siis, kui vastaval kutsealal tegutsemine nõuab siseriikliku õiguse täpset tundmist ja kui kutsetegevuse oluline ja alaline osa on sise-

riiklikku õigust käsitlevate küsimuste alal nõustamine ja/või õigusabi andmine siseriikliku õiguse küsimustes. Järelikult tuleb uurida, kas vallasvara avalike enampakkumiste juhataja kutsealal tegutsemine vastab mõlemale tingimusele.

1. Oskusi puudutavad nõuded

111. Prantsuse õigusnormidest tuleneb, et vallasvara avaliku enampakkumise juhataja tegevus hõlmab enampakkumise iga eseme hindamist, enampakkumise korraldamist ja juhatamist. Seejuures tegutseb juhataja kui enampakkumisel oleva eseme omaniku volitatud esindaja.

112. Sellest tegevuse kirjeldusest võiks järeldada, et avalike enampakkumiste juhatajal peavad olema teadmised vallasvara enampakkumisi reguleerivatest Prantsuse õigusnormidest, kuna ta viib enampakkumist läbi ja juhatab seda ning enampakkumisel oleva eseme omaniku volitatud esindajana peab ka viimast õigusküsimustes nõustama.

113. Siiski põhinevad need järeldused Prantsuse Code de commerce'i asjaomaste normide vaid ühel võimalikul tõlgendusel, mis ei ole aga mingil juhul kohustuslik. Saksa Handelsgesetzbuch (kaubandusseadustik) sisaldab näiteks enampakkumise juhataja tegevuse suhtes küll samasuguseid eeskirju kui Prantsuse Code de commerce, kuid selle kutseala puhul ei ole Saksamaal siiski tegemist õigusküsimustes nõustamisega tegeleva kutsealaga.

114. Seega tuleb lisaks vallasvara avalike enampakkumiste juhataja tegevust reguleerivatele normidele arvesse võtta ka teisi eeskirju, millel on seos sellel kutsealal tegutsemisega, nagu normid, mis reguleerivad vallasvara avalike enampakkumiste juhataja haridust Prantsusmaal.

115. Iga kutseala väljaõppe eesmärk seisneb põhimõtteliselt sellel kutsealal tegutsemise ettevalmistamises. Seetõttu on alati võimalik hariduse sisust järeldada kutsealast sisu ja vastupidi. Järelikult tuleb käesolevas asjas kontrollida, kas vallasvara avaliku enampakkumise juhataja kutsealase hariduse oluline osa seisneb õigusalases hariduses.

116. Vallasvara avaliku enampakkumise juhataja koolitust reguleerivad dekreet nr 2001-650 ja määrus. Nagu juba märgitud esimese küsimuse õiguslikus hinnangus, koosneb haridus dekreedi artikli 16 kohaselt ülikooliharidusest ja praktilisest õppest. Ülikooliharidus osa hõlmab omakorda juristidiplomit ja teist, vähemalt kaheaastast õpet.

2. Tegevus

117. Sobivustesti sisu õppe alustamiseks määratakse kindlaks määruse artiklites 4 ja 5. See hõlmab õigusalast ja kunstialast eksamit, millest kumbki kestab 4 tundi. Määruse lisas loetletakse ained, mis on õigusalase eksami esemeks. Eraldi loetletuna on need tsiviilõigus, kaubandusõigus ja vallasvara avalike enampakkumiste õigus.

120. Direktiivi 92/51 artikli 4 lõike 1 punkti b kolmanda lõigu sõnastusest tuleneb, et oluline on õigusalane nõustamine, mitte aga see, kas tegemist on juriidilise kutsealaga kitsamas tähenduses.

118. Koolitus ise koosneb dekreedi artikli 21 ja järgnevate artiklite kohaselt praktilisest ja teoreetilisest osast, kusjuures praktiline osa tuleb sooritada vabatahtlike avalike enampakkumistega tegelevas äriühingus või kohtu määratud oksjonipidaja juures.

121. Kui ühenduse seadusandja oleks tahtnud hõlmata kõiki *juriidilisi* kutsealasid, siis oleks direktiivi teksti koostamisel valitud üldisem sõnastus, näiteks juriidilised kutsealad, mis eeldavad siseriikliku õiguse täpset tundmist. See peaks kehtima eriti just siis, kui tahetakse hõlmata *kõiki* kutsealasid, millel tegutsemiseks on nõutavad õigusalased teadmised.

119. Kõigist nendest eeskirjadest tuleneb, et oluline osa vallasvara avalike enampakku-

122. Selleks et oleks võimalik otsustada, kas vabatahtlike avalike enampakkumiste juha-

taja kutseala jääb direktiivi 92/51 artikli 4 lõike 1 punkti b kolmanda lõigu kohaldamisalasse, tuleb seega kindlaks teha, kui suure osa selle tegevusala terviktegevusest moodustab õigusnõustamine või õigusabi.

123. Isegi kui võrdlus teiste liikmesriikide õigusnormidega peaks näitama, et võrreldav kutseala ei hõlma õigusalast tegevust või hõlmab seda vähem, siis ei tähenda see, et vastav kutseala ei võiks olla Prantsusmaal teisiti kvalifitseeritud.

124. See tuleneb esiteks selle kutseala ajaloost, st selle päritolust. *Commissaire priseur*'i kutseala päritolu ulatub Prantsuse revolutsiooni aegadesse. See ajalooline areng selgitab, miks — erinevalt teistest riikidest — on see kutseala Prantsusmaal eraldi reguleeritud ja nõuab muu hulgas Prantsuse õiguse täpset tundmist ning hõlmab õigusnõustamist.

125. Kohustuste rikkumise menetluses, mille komisjoni viis läbi Prantsusmaa suhtes ning mis puudutas selle kutseala monopoli Prantsusmaal enampakkumiste korraldamiste valdkonnas, jagati *commissaire priseur*'i kutseala siiski *commissaire priseur judiciaire*'i kutsealaks ja vallasvara vabatahtlike avalike enampakkumiste juhataja kutsealaks. Selle jaotuse kohaselt juhatab viimane vaid vallasvara vabatahtlikke avalikke enampakkumisi. Sundenampakkumised seevastu, mida määratletakse kui seaduse või kohtuotsuse alusel ettenähtud enampakkumisi, jäävad kohtu määratud oksjonipidajate (*commissaires priseurs judiciaires*) monopoliks. Prantsuse regulatsioon on loomulikult midagi rohkemat kui ajalooline jäänuk. Seda näitavad ka veel tänapäeval sellega seonduvad ülesanded, mida allpool selgitatakse.

126. Kõigepealt tuleb aga märkida, et kutseala regulatsioonile allumisest ja sellega seotud (distsiplinaar-) vastutusest ei piisa. Samamoodi ei piisa laialdastest erialastest teadmistest ja sellega seotud nõustamisest. Ka lihtne õigusnormide tundmine ja nendest kinnipidamine — eelkõige mis puudutab tsiviilõigust — ei ole piisav. Pigem on nõutav, et vastav nõustamine kujutaks endast kutsetegevuse üht osa.

127. Kohtutoimikust nähtub, et vallasvara vabatahtlike avalike enampakkumiste juhataja nõustab mõlemaid pooli — nii ostjat kui ka müüjat — ja annab neile õigusabi. Eelkõige peab ta selgitama õiguslikku olu-

korda seoses kultuuripärandi kaitsega. Lisaks tuleb informeerida müüjat kauba päritoluga seotud õiguslikest probleemidest. Sellele lisandub informatsioon intellektuaalomandiõiguse, maksuõiguse (eelkõige käibemaksu) ning ka kindlustusõiguse kohta seoses kauba transpordiga.

128. Seoses enampakkumisega peab juhataja oskama selgitada riigi sekkumisõigusega seonduvaid õiguslikke küsimusi, korraldada müüki ostusumma tasumatajätmise korral enampakkumise võitnud isiku poolt ja koostada enampakkumise kohta õiguslikke tagajärgi omava protokolli.

129. Selle tegevuse juriidilise osa rõhutamine väljendub selles, et 31. detsembri 1971. aasta seaduse nr 71-1130 [21] artikkel 56 võrdsustab selle kutseala juristi kutsealaga.

130. Seega võib ühelt poolt olla liialdatud etteheide, nagu oleks ühenduse õigusega vastuolus, et direktiivi kohaldamise käigus kvalifitseeriti Prantsusmaal vallasvara vabatahtlike avalike enampakkumiste juhataja tegevus „õigusnõustamisega tegelemiseks", ja nagu esineks seega selle eriregulatsiooni kuritarvitamist. [22]

131. Teiselt poolt tuleb veel kord teadvustada nende direktiivide tegelikku eesmärki: diplomi tunnustamise direktiivide eesmärk ei ole — erinevalt mõnest sektoriaalsest direktiivist — liikmesriikide kutsealade reguleerimise õiguse ühtlustamine, vaid diplomite vastastikuse tunnustamise tagamine. See tunnustus seotakse loomulikult teatavate eeldustega, kui liikmesriikide hariduse sisu on erinev ja kui see avaldab mõju sellel kutsealal tegutsemisele vastuvõtvas liikmesriigis. Seega tagatakse samaaegselt, et jääksid püsima iga liikmesriigi õigussüsteemi erisused, mis — nagu käesoleval juhul Prantsusmaal — viitavad sageli tähtsale ajaloolisele ja kultuurilisele taustale. Kuna direktiivid annavad igale liikmesriigile õiguse määrata kindlaks iga elukutse juurde kuuluvad tegevused, oleks direktiivide eesmärgiga vastuolus see, kui vallasvara vabatahtlike avalike enampak-

21 — *JORF*, 5.1.1972, lk. 131.

22 — Vt Pertek, Jacques, „Free movement of professionals and recognition of higher-education diplomas", *Yearbook of European Law*, 12. kd (1992), lk 293 (320).

kumiste juhataja kutseala võrreldaks teiste liikmesriikide sarnaste kutsealadega selleks, et nii välja kujundada üks ja ainus ühenduse õigusele vastav oksjonipidaja kutseala.

E. *Vahekokkuvõte*

132. Menetluse esemeks olevad Prantsuse õigusnormid, mis puudutavad vallasvara vabatahtlike avalike enampakkumiste juhataja kutseala, on ajalooliselt ja õiguslikult välja kujunenud kui Prantsuse kutsealaõigusele omane iseseisev osa ning seda tuleb sellisena ka aktsepteerida.

133. Seega tuleb teisele eelotsuse küsimusele vastata, et vallasvara avaliku enampakkumise juhataja kutseala on põhikohtuasjas kohaldatavate siseriiklike õigusnormide kohaselt õigusnõustamisega tegelev kutseala direktiivi 92/51 artikli 4 lõike 1 punkti b esimese lõigu mõttes.

VI. Ettepanek

134. Võttes arvesse eelnevat, teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata eelotsuse küsimustele järgnevalt:

1. Nõukogu 18. juuni 1992. aasta direktiivi 92/51/EMÜ direktiivi 89/48/EMÜ täiendava tööalase koolituse tunnustamise teise üldsüsteemi kohta tuleb

tõlgendada nii, et see on kohaldatav vallasvara avaliku enampakkumise juhataja tegevusele Prantsuse õiguse alusel vaid siis, kui

— Ühendkuningriigis ei ole see kutseala reguleeritud ja taotluse esitaja vastab direktiivi artikli 3 esimese lõigu punktis b sätestatud tingimustele või

— kui selle kutseala puhul nõutakse Ühendkuningriigis diplomit selle direktiivi mõttes.

Siseriiklik kohus peab kontrollima, kas need tingimused on põhikohtuasjas täidetud.

2. Vallasvara avaliku enampakkumise juhataja kutseala on põhikohtuasjas kohaldatavate siseriiklike õigusnormide kohaselt õigusnõustamisega tegelev kutseala direktiivi 92/51 artikli 4 lõike 1 punkti b esimese lõigu mõttes.