ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

19 januari 2006 *

In zaak C-330/03,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door het Tribunal Supremo (Spanje) bij beslissing van 21 juli 2003, ingekomen bij het Hof op 29 juli 2003, in de procedure

Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos

tegen

Administración del Estado,

in tegenwoordigheid van:

Giuliano Mauro Imo,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: P. Jann, kamerpresident, K. Schiemann, N. Colneric, E. Juhász en E. Levits (rapporteur), rechters,

* Procestaal: Spaans.

advocaat-generaal: P. Léger,
griffier: R. Grass,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

— het Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, vertegenwoordigd door A. González Salinas, abogado,

— de Spaanse regering, vertegenwoordigd door N. Díaz Abad als gemachtigde,

— de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door I. M. Braguglia als gemachtigde, bijgestaan door A. Cingolo, avvocato dello Stato,

— de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door E. Riedl als gemachtigde,

— de Zweedse regering, vertegenwoordigd door A. Kruse als gemachtigde,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door H. Støvlbæk en F. Castillo de la Torre als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 30 juni 2005,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 3, eerste alinea, sub a, en 4, lid 1, van richtlijn 89/48/EEG van de Raad van 21 december 1988 betreffende een algemeen stelsel van erkenning van hogeronderwijsdiploma's waarmee beroepsopleidingen van ten minste drie jaar worden afgesloten (PB 1989, L 19, blz. 16; hierna: „richtlijn"), alsmede van de artikelen 39 EG en 43 EG.

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen het Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos (beroepsvereniging van wegen- en waterbouwkundige ingenieurs; hierna: „Colegio") en de Administración del Estado over de aanvraag van G. M. Imo, die Italiaans onderdaan en houder van een in Italië uitgereikt diploma van civiel-ingenieur met specialisatie waterbouwkunde is, om toestemming om te worden toegelaten tot het beroep van wegen- en waterbouwkundig ingenieur in Spanje.

Toepasselijke bepalingen

Gemeenschapsbepalingen

3 De richtlijn beoogt een methode van erkenning van diploma's in te voeren om de Europese burgers in staat te stellen om alle beroepsactiviteiten uit te oefenen waarvoor de ontvangende lidstaat een postsecundaire opleiding vereist, voor zover zij in het bezit zijn van dergelijke diploma's die hen op die activiteiten voorbereiden, een studieperiode van ten minste drie jaar afsluiten en in een andere lidstaat zijn uitgereikt.

4 Volgens artikel 1, sub c, van de richtlijn wordt onder „gereglementeerd beroep" verstaan „de gereglementeerde beroepsactiviteit of het geheel van gereglementeerde beroepsactiviteiten die in een lidstaat dit beroep vormen".

5 Artikel 3, eerste alinea, van de richtlijn luidt:

„Wanneer in de ontvangende lidstaat de toegang tot of de uitoefening van een gereglementeerd beroep afhankelijk wordt gesteld van het bezit van een diploma, mag de bevoegde autoriteit een onderdaan van een lidstaat de toegang tot of de uitoefening van dat beroep onder dezelfde voorwaarden als die welke voor eigen onderdanen gelden, niet weigeren wegens onvoldoende kwalificaties, indien:

a) de aanvrager in het bezit is van het diploma dat door een andere lidstaat is voorgeschreven om tot het betrokken beroep op zijn grondgebied te worden toegelaten dan wel deze activiteit aldaar uit te oefenen, en dat in een lidstaat behaald is, [...]

[...]"

6 Artikel 4, lid 1, van de richtlijn bepaalt:

„Artikel 3 belet niet dat de ontvangende lidstaat van de aanvrager eveneens verlangt:

a) dat hij beroepservaring aantoont, wanneer de duur van de opleiding waarvan hij melding maakt, krachtens artikel 3, sub a en b, ten minste één jaar korter is dan die welke in de ontvangende lidstaat vereist is. [...]

[...]

[...]

b) dat hij een aanpassingsstage van ten hoogste drie jaar volbrengt of een proeve van bekwaamheid aflegt:

— wanneer de door hem ontvangen opleiding volgens artikel 3, sub a en b, betrekking heeft op vakgebieden die wezenlijk verschillen van die welke worden bestreken door het in de ontvangende lidstaat voorgeschreven diploma, of

— wanneer, in het in artikel 3, sub a, bedoelde geval, het in de ontvangende lidstaat gereglementeerde beroep een of meer gereglementeerde beroepsactiviteiten omvat die niet bestaan in het beroep dat gereglementeerd is in de

lidstaat van oorsprong of van herkomst van de aanvrager, en dit verschil gekenmerkt wordt door een specifieke opleiding die in de ontvangende lidstaat vereist is en betrekking heeft op vakgebieden die wezenlijk verschillen van die welke worden bestreken door het diploma waarnaar de aanvrager verwijst [...]

[...]

[...]"

7 Artikel 7 van de richtlijn regelt het recht van de personen die in aanmerking komen voor het communautaire stelsel van erkenning van diploma's, om hun beroepstitels te voeren en gebruik te maken van hun opleidingstitels. De leden 1 en 2 van dit artikel luiden als volgt:

„1. De bevoegde autoriteit van de ontvangende lidstaat kent aan onderdanen van de lidstaten die aan de voorwaarden voor toegang tot en uitoefening van een gereglementeerd beroep op het grondgebied van de ontvangende lidstaat voldoen, het recht toe om de beroepstitel van de ontvangende lidstaat te voeren die met dat beroep overeenkomt.

2. De bevoegde autoriteit van de ontvangende lidstaat kent aan de onderdanen van de lidstaten die aan de voorwaarden voor toegang tot en de uitoefening van een gereglementeerde beroepsactiviteit op het grondgebied van de ontvangende lidstaat voldoen, het recht toe om van hun wettige, in de lidstaat van oorsprong of van herkomst gevoerde opleidingstitel en eventueel van de afkorting daarvan, in de taal van deze staat gebruik te maken. De ontvangende lidstaat kan voorschrijven dat deze titel wordt gevolgd door de naam en de plaats van de instelling of de examencommissie die deze heeft verleend."

Nationale bepalingen

8 De richtlijn is in Spaans recht omgezet bij koninklijk decreet nr. 1665/1991 van 25 oktober 1991 tot regeling van het algemeen stelsel van erkenning van hogeronderwijsdiploma's van de lidstaten van de Europese Unie waarvoor een opleiding van ten minste drie jaar is vereist (*BOE* nr. 280 van 22 november 1991, blz. 37916). De artikelen 4 en 5 van dit decreet nemen in wezen het bepaalde in de artikelen 3 en 4 van de richtlijn over.

9 Volgens de Spaanse wettelijke regeling omvat het beroep van wegen- en waterbouwkundig ingenieur („ingeniero de caminos, canales y puertos") een breed gebied van activiteiten, zoals het ontwerpen en aanleggen van waterbouwkundige installaties en van infrastructuur voor transport over land, over zee en over binnenwateren, de bescherming van stranden en de ruimtelijke ordening, waaronder stedenbouw. Uit de verwijzingsbeschikking blijkt dat het gaat om een gereglementeerd beroep, in die zin dat de toegang tot en de uitoefening van dit beroep afhankelijk zijn gesteld hetzij van het bezit van een Spaans diploma dat is uitgereikt na een afgesloten specifieke postsecundaire opleiding van zes jaar, hetzij van een in een andere lidstaat verworven gelijkwaardige opleiding die wordt erkend door het Ministerie van Openbare Werken. Ieder die dit beroep in Spanje wenst uit te oefenen, moet zich tevoren hebben ingeschreven bij het Colegio, hetgeen pas mogelijk is als de hierboven omschreven opleiding is genoten.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

10 G. M. Imo is houder van een in Italië uitgereikt diploma van civiel-ingenieur met specialisatie waterbouwkunde („laurea in ingegneria civile idraulica"), op grond waarvan in deze staat het beroep van waterbouwkundig ingenieur mag worden uitgeoefend. Op 27 juni 1996 heeft hij bij het Spaanse ministerie van Openbare Werken een aanvraag om erkenning van zijn diploma ingediend om in Spanje toegang te kunnen verkrijgen tot het beroep van wegen- en waterbouwkundig ingenieur.

11 Bij besluit van 4 november 1996 heeft dit ministerie het diploma van Imo erkend en hem zonder enige voorwaarde vooraf toegelaten tot het beroep van wegen- en waterbouwkundig ingenieur.

12 Het Colegio heeft bij de Audiencia Nacional beroep tot nietigverklaring van dit besluit ingesteld. Tijdens deze procedure heeft het de nadruk gelegd op het fundamentele verschil tussen het beroep van wegen- en waterbouwkundig ingenieur in Spanje en dat van waterbouwkundig ingenieur in Italië, zowel wat de inhoud van de opleiding als wat de door elk van deze beroepen bestreken activiteiten betreft.

13 Bij uitspraak van 1 april 1998 heeft de Audiencia Nacional dit beroep verworpen, in het bijzonder op grond dat het diploma van waterbouwkundig ingenieur in Italië recht gaf op toegang tot hetzelfde beroep als dat van wegen- en waterbouwkundig ingenieur in Spanje. Deze rechterlijke instantie heeft voorts opgemerkt dat de door de houder van dit diploma civiel-ingenieur ontvangen opleiding de elementaire vakgebieden bestreek die in Spanje zijn voorgeschreven met betrekking tot de tak van het beroep van ingenieur waarom het hier gaat.

14 Het Colegio heeft bij het Tribunal Supremo cassatieberoep ingesteld. Dit heeft meteen al vastgesteld dat de twee opleidingen in kwestie wezenlijk van elkaar verschilden en dat het feitelijk oordeel van de Audiencia Nacional derhalve verkeerd was.

15 In deze omstandigheden heeft het Tribunal Supremo de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Kan artikel 3, sub a, juncto artikel 4, lid 1, van richtlijn 89/48 [...] aldus worden uitgelegd dat het de ontvangende lidstaat de mogelijkheid biedt van een

beperkte erkenning van de beroepskwalificaties van een aanvrager die in het bezit is van het (in Italië uitgereikte) diploma van waterbouwkundig ingenieur (‚ingegnere civile idraulico') en dit beroep wenst uit te oefenen in een andere lidstaat waarvan de wettelijke regeling het beroep van wegen- en waterbouwkundig ingenieur (‚ingeniero de caminos, canales y puertos') als gereglementeerd beroep erkent? Hierbij moet ervan worden uitgegaan dat laatstgenoemd beroep in de ontvangende lidstaat activiteiten omvat die niet altijd overeenkomen met het diploma van de aanvrager en dat de door hem aangetoonde opleiding bepaalde elementaire vakgebieden die in het algemeen voor het behalen van het diploma van wegen- en waterbouwkundig ingenieur in de ontvangende lidstaat vereist zijn, niet omvat.

2) Zo ja:

Strookt het met de artikelen 39 EG en 43 EG dat het recht van de aanvragers die hun beroep als zelfstandige of in loondienst wensen uit te oefenen in een andere lidstaat dan die waar zij hun beroepskwalificatie hebben verworven, aldus wordt beperkt dat die ontvangende staat in zijn nationaal recht de beperkte erkenning van de beroepskwalificaties kan uitsluiten, indien die in beginsel met artikel 4 van richtlijn 89/48 [...] overeenkomende beslissing betekent, dat onevenredige bijkomende eisen voor de uitoefening van het beroep worden gesteld?

Hiertoe dient onder ‚beperkte erkenning' te worden verstaan een erkenning op grond waarvan de aanvrager zijn activiteit als ingenieur enkel kan uitoefenen in de desbetreffende sector (waterbouwkunde) van het algemenere beroep van wegen- en waterbouwkundig ingenieur dat in de ontvangende staat gereglementeerd is, zonder dat hem de bijkomende eisen van artikel 4, lid 1, sub b, van richtlijn 89/48 [...] worden gesteld."

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

16 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de richtlijn zich ertegen verzet dat, wanneer de houder van een in een lidstaat behaald diploma een aanvraag indient om toestemming om te worden toegelaten tot een gereglementeerd beroep in een andere lidstaat, de autoriteiten van laatstgenoemde staat deze aanvraag onder bepaalde voorwaarden gedeeltelijk inwilligen, door de reikwijdte van de toestemming te beperken tot de activiteiten waarvoor het genoemde diploma toegang verleent in de lidstaat waar het werd behaald.

17 Voor de beantwoording van deze vraag dienen ten eerste de bewoordingen van de relevante bepalingen van de richtlijn, ten tweede het stelsel en de algemene opzet van de richtlijn en ten derde de daarmee beoogde doelstellingen te worden onderzocht.

18 Om te beginnen dient erop te worden gewezen dat de bewoordingen van de richtlijn de gedeeltelijke erkenning van de beroepskwalificaties zoals die door de verwijzingsbeschikking wordt gedefinieerd, noch uitdrukkelijk toestaan, noch uitdrukkelijk verbieden. Het verbod van artikel 3, eerste alinea, sub a, van de richtlijn verzet zich immers niet tegen een dergelijke gedeeltelijke erkenning, aangezien een op aanvraag van de betrokkene gegeven beslissing die deze slechts toegang verleent tot een deel van het gebied van activiteiten dat door het gereglementeerde beroep in de ontvangende lidstaat wordt bestreken, niet kan worden gelijkgesteld met een weigering van toegang tot dit beroep.

19 Wat vervolgens het stelsel van de richtlijn betreft, moet erop worden gewezen dat uit het bij de richtlijn vastgestelde stelsel van onderlinge erkenning van diploma's niet volgt dat de door andere lidstaten afgegeven diploma's het bewijs vormen van een gelijksoortige of vergelijkbare opleiding als die welke in de ontvangende lidstaat

is voorgeschreven. Overeenkomstig het door de richtlijn ingevoerde stelsel wordt een diploma immers niet erkend wegens de intrinsieke waarde van de hiermee afgesloten opleiding, maar wel omdat het diploma in de lidstaat waar het werd afgegeven of erkend, toegang verleent tot een gereglementeerd beroep. Verschillen in de organisatie of inhoud van de in de lidstaat van oorsprong verworven opleiding ten opzichte van die welke in de ontvangende lidstaat wordt verstrekt, kunnen geen grond opleveren voor de weigering om de betrokken beroepskwalificatie te erkennen. Hoogstens kunnen deze verschillen, zo zij belangrijk zijn, rechtvaardigen dat de ontvangende lidstaat verlangt dat de aanvrager zich aan een van de twee in artikel 4 van die richtlijn vastgestelde compensatiemaatregelen onderwerpt (zie in die zin arrest van 29 april 2004, Beuttenmüller, C-102/02, Jurispr. blz. I-5405, punt 52).

20 Zoals de advocaat-generaal in de punten 40 tot en met 43 van zijn conclusie terecht uiteenzet, moet bijgevolg de uitdrukking „het betrokken beroep" in artikel 3, eerste alinea, sub a, van de richtlijn aldus worden begrepen dat daarmee wordt gedoeld op beroepen die met betrekking tot de activiteiten die zij bestrijken, in de lidstaat van oorsprong en in de ontvangende lidstaat hetzij identiek, hetzij gelijksoortig, hetzij — in bepaalde gevallen — louter gelijkwaardig zijn. Deze uitlegging wordt bevestigd door artikel 4, lid 1, sub b, tweede streepje, van de richtlijn. In de gevallen waarop deze bepaling betrekking heeft, moeten de bevoegde nationale autoriteiten rekening houden met elk van de activiteiten die het betrokken beroep in de twee lidstaten in kwestie omvat, om vast te stellen of het daadwerkelijk gaat om „het betrokken beroep" en of, in voorkomend geval, een van de door die bepaling vastgestelde compensatiemaatregelen moet worden toegepast. Dit betekent dat de richtlijn, ook al beschouwt zij een gereglementeerd beroep als een geheel, niettemin erkent dat er daadwerkelijk sprake is van afzonderlijke beroepsactiviteiten en van overeenkomstige opleidingen. Bijgevolg is een specifieke afzonderlijke benadering voor elk van de beroepsactiviteiten die een gereglementeerd beroep omvat, noch strijdig met, noch vreemd aan de algemene opzet van de richtlijn.

21 Het door de Spaanse en de Zweedse regering dienaangaande verdedigde tegengestelde standpunt kan niet worden aanvaard. Hoewel in artikel 3, eerste alinea, van de richtlijn het recht wordt erkend van een onderdaan van een lidstaat die houder is van een diploma in de zin van de richtlijn op „de toegang tot of de uitoefening van [het] beroep [ten bewijze waarvan dit diploma strekt] onder dezelfde voorwaarden als die welke voor eigen onderdanen gelden", kan deze bepaling niet aldus worden

uitgelegd dat zij altijd en zonder uitzondering leidt tot de volledige toegang tot alle activiteiten die dit beroep in de ontvangende lidstaat omvat. Zoals de advocaat-generaal in de punten 48 tot en met 53 van zijn conclusie in wezen heeft uiteengezet, is die uitdrukking louter een transcriptie van de fundamentele beginselen van non-discriminatie en wederzijds vertrouwen, die inherent zijn aan het communautaire stelsel van erkenning van diploma's.

22 Artikel 7, lid 1, van de richtlijn bepaalt dat de bevoegde autoriteiten van de ontvangende lidstaat aan onderdanen van de andere lidstaten die aan de voorwaarden voor toegang tot en uitoefening van een gereglementeerd beroep op het grondgebied van de ontvangende lidstaat voldoen, het recht toekennen om de beroepstitel van de ontvangende lidstaat te voeren die met dat beroep overeenkomt. Deze bepaling, die betrekking heeft op de praktische gevolgen van de toepassing van de in de artikelen 3 en 4 van de richtlijn vastgestelde regels, beoogt de gelijkstelling te vergemakkelijken van onderdanen van de andere lidstaten die aldaar hun diploma's hebben behaald, met onderdanen van de ontvangende lidstaat die hun beroepskwalificatie in deze laatste staat hebben verworven. De in genoemd artikel 7, lid 1, vastgelegde erkenning van het recht om die beroepstitel te voeren, is evenwel slechts mogelijk wanneer de betrokkenen alle voorwaarden voor toegang en uitoefening vervullen die met betrekking tot het beroep in kwestie gelden.

23 Ten slotte wordt de hierboven uiteengezette redenering volledig geschraagd door een teleologische uitlegging van de richtlijn. Uit de derde en de dertiende overweging van de considerans van de richtlijn blijkt immers dat deze hoofdzakelijk beoogt om de houder van een in een lidstaat afgegeven diploma gemakkelijker toegang te verschaffen tot de overeenkomstige beroepsactiviteiten in de andere lidstaten alsmede om het recht te versterken van de Europese burgers om hun beroepskennis in alle lidstaten te gebruiken. Bovendien is de richtlijn vastgesteld op de grondslag van artikel 57, lid 1, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 47, lid 1, EG). Uit de bewoordingen van deze laatste bepaling blijkt dat richtlijnen als die waarom het in de onderhavige zaak gaat, beogen de onderlinge erkenning van diploma's, certificaten en andere titels te vergemakkelijken door gemeenschappelijke regels en criteria vast te stellen die, voor zover mogelijk, de automatische erkenning van deze diploma's, certificaten en andere titels tot gevolg hebben. Deze richtlijnen hebben echter niet tot doel en kunnen evenmin tot gevolg hebben, dat de erkenning

van dergelijke diploma's, certificaten en andere titels wordt bemoeilijkt in situaties die niet onder de richtlijnen vallen (arrest van 22 januari 2002, Dreessen, C-31/00, Jurispr. blz. I-663, punt 26).

24 Dienaangaande moet worden vastgesteld dat de draagwijdte van artikel 4, lid 1, van de richtlijn, dat uitdrukkelijk compensatiemaatregelen toestaat, dient te worden beperkt tot het geval waarin deze evenredig zijn aan het nagestreefde doel. Met andere woorden, hoewel zij uitdrukkelijk zijn toegestaan, kunnen deze maatregelen in bepaalde gevallen een in hoge mate afschrikwekkende werking hebben voor een onderdaan van een lidstaat die de hem door de richtlijn toegekende rechten wil uitoefenen. Zowel een aanpassingsstage als een proeve van bekwaamheid vereist immers van de betrokkene een aanzienlijke investering qua tijd en inspanning. De niet-toepassing van die maatregelen kan voor een onderdaan van een lidstaat die in een andere lidstaat wenst te worden toegelaten tot een gereglementeerd beroep, van belang of zelfs doorslaggevend blijken te zijn. In gevallen zoals die van het hoofdgeding zou een gedeeltelijke toegang tot het beroep in kwestie, die de betrokkene op diens verzoek wordt toegekend en die hem vrijstelt van compensatiemaatregelen en hem onmiddellijk toegang verleent tot de beroepsactiviteiten waarvoor hij reeds is gekwalificeerd, in de lijn liggen van de door de richtlijn beoogde doelstellingen.

25 Bijgevolg sluiten noch de bewoordingen, noch het stelsel, noch de doelstellingen van de richtlijn de mogelijkheid van een gedeeltelijke toegang tot een gereglementeerd beroep in de zin van de verwijzingsbeschikking uit. Stellig zou met de Spaanse en de Zweedse regering kunnen worden beweerd dat een dergelijke gedeeltelijke toegang het gevaar met zich zou kunnen brengen van toeneming van de door onderdanen van andere lidstaten zelfstandig uitgeoefende beroepsactiviteiten en derhalve de consumenten tot op zekere hoogte zou kunnen verwarren. Dit potentiële gevaar volstaat evenwel niet om te concluderen dat een gedeeltelijke erkenning van de beroepskwalificaties onverenigbaar is met de richtlijn. Er bestaan immers voldoende doeltreffende middelen om tegen dit gevaar op te treden, zoals de mogelijkheid om de betrokkenen te verplichten de naam en de plaats te vermelden van de instelling of de examencommissie die hun opleidingstitels heeft verleend. Evenzo kan de ontvangende lidstaat de betrokkenen steeds verplichten om in alle rechtsbetrekkingen en commerciële relaties op zijn grondgebied zowel de respectieve opleidingstitel of beroepstitel in de oorspronkelijke taal en vorm als de vertaling

ervan in de officiële taal van de ontvangende lidstaat te gebruiken, teneinde te verzekeren dat die worden begrepen en ieder gevaar van verwarring te vermijden.

26 Gelet op een en ander dient op de eerste vraag te worden geantwoord dat de richtlijn zich niet ertegen verzet dat, wanneer de houder van een in een lidstaat behaald diploma een aanvraag indient om toestemming om te worden toegelaten tot een gereglementeerd beroep in een andere lidstaat, de autoriteiten van laatstgenoemde staat deze aanvraag op verzoek van de houder van het diploma gedeeltelijk inwilligen, door de reikwijdte van de toestemming te beperken tot de activiteiten waarvoor het genoemde diploma toegang verleent in de lidstaat waar het werd behaald.

Tweede vraag

27 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of in omstandigheden als in het hoofdgeding de artikelen 39 EG en 43 EG zich ertegen verzetten dat de ontvangende lidstaat de mogelijkheid van een gedeeltelijke toegang tot een gereglementeerd beroep uitsluit, dat wil zeggen een toegang die is beperkt tot de uitoefening van één of meer activiteiten die dit beroep omvat.

28 Dienaangaande dient erop te worden gewezen dat volgens artikel 43, tweede alinea, EG de vrijheid van vestiging wordt uitgeoefend overeenkomstig de bepalingen welke door de wetgeving van het land van vestiging voor de eigen onderdanen zijn vastgesteld. Hieruit volgt dat wanneer de toegang tot of de uitoefening van een specifieke activiteit in de ontvangende lidstaat is gereglementeerd, de onderdaan van een andere lidstaat die deze activiteit wenst uit te oefenen, in beginsel aan de voorwaarden van die regeling dient te voldoen (arresten van 30 november 1995, Gebhard, C-55/94, Jurispr. blz. I-4165, punt 36, en 1 februari 2001, Mac Quen e.a., C-108/96, Jurispr. blz. I-837, punt 25).

29 De voorwaarden voor toegang tot het beroep van wegen- en waterbouwkundig ingenieur zijn tot op heden niet op gemeenschapsniveau geharmoniseerd. Derhalve blijven de lidstaten bevoegd om die voorwaarden vast te stellen, aangezien de richtlijn hun bevoegdheid op dit punt niet beperkt. Dit neemt niet weg dat de lidstaten hun bevoegdheden ter zake moeten uitoefenen met inachtneming van de door het EG-Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden (zie arresten van 29 oktober 1998, De Castro Freitas en Escallier, C-193/97 en C-194/97, Jurispr. blz. I-6747, punt 23, en 3 oktober 2000, Corsten, C-58/98, Jurispr. blz. I-7919, punt 31, en arrest Mac Quen e.a., reeds aangehaald, punt 24).

30 Het is evenwel vaste rechtspraak dat nationale maatregelen die de uitoefening van die vrijheden kunnen belemmeren of minder aantrekkelijk kunnen maken, slechts gerechtvaardigd kunnen zijn wanneer zij aan vier voorwaarden voldoen: zij moeten zonder discriminatie worden toegepast, beantwoorden aan dwingende redenen van algemeen belang, geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen, en zij mogen niet verder gaan dan nodig is voor het bereiken van het doel (zie onder meer arrest van 31 maart 1993, Kraus, C-19/92, Jurispr. blz. I-1663, punt 32; arrest Gebhard, reeds aangehaald, punt 37; arrest van 4 juli 2000, Haim, C-424/97, Jurispr. blz. I-5123, punt 57, en arrest Mac Quen e.a., reeds aangehaald, punt 26).

31 In gevallen als die van het hoofdgeding kan een regeling van de ontvangende lidstaat die elke mogelijkheid voor de autoriteiten van die staat uitsluit om een gedeeltelijke toegang tot een beroep te verlenen, de uitoefening van zowel het vrije verkeer van personen als de vrijheid van vestiging belemmeren of minder aantrekkelijk maken, ook al is die regeling zonder onderscheid van toepassing op de onderdanen van de ontvangende lidstaat en de onderdanen van de andere lidstaten.

32 Wat de doelstelling betreft van de regeling die in het hoofdgeding aan de orde is, moet met de Spaanse en de Zweedse regering worden toegegeven dat een

gedeeltelijke erkenning van de beroepskwalificaties in beginsel zou kunnen resulteren in een opsplitsing van de binnen een lidstaat gereglementeerde beroepen in verschillende activiteiten. Dit zou in wezen het gevaar inhouden voor verwarring bij de ontvangers van de diensten, die met betrekking tot de omvang van de genoemde kwalificaties zouden kunnen worden misleid. De bescherming van de ontvangers van de diensten, en meer in het algemeen van de consumenten, is door het Hof reeds aangemerkt als een dwingende reden van algemeen belang die de beperkingen van de vrijheid van vestiging en van het vrij verrichten van diensten kan rechtvaardigen (zie arresten van 4 december 1986, Commissie/Frankrijk, 220/83, Jurispr. blz. 3663, punt 20; 21 september 1999, Läärä e.a., C-124/97, Jurispr. blz. I-6067, punt 33, en 11 september 2003, Anomar e.a., C-6/01, Jurispr. blz. I-8621, punt 73).

33 Vervolgens mogen de op een dergelijke doelstelling gebaseerde maatregelen niet verder gaan dan nodig is voor het bereiken daarvan. Dienaangaande moet er, zoals de Commissie van de Europese Gemeenschappen heeft opgemerkt, onderscheid worden gemaakt tussen twee verschillende situaties die zich kunnen voordoen wanneer bij de autoriteiten van een lidstaat een aanvraag wordt ingediend om erkenning van een in een andere lidstaat behaalde beroepskwalificatie en de verschillende inhoud van de opleiding of de activiteiten die het betrokken beroep in de twee staten omvat, in de weg staat aan een volledige en onmiddellijke erkenning. Er moet onderscheid worden gemaakt tussen de gevallen die objectief gezien kunnen worden opgelost met de in de richtlijn vastgestelde middelen en de gevallen waarin dit niet mogelijk is.

34 De eerste variant betreft de gevallen waarin de twee beroepen in de lidstaat van oorsprong en in de ontvangende lidstaat dermate grote overeenkomsten vertonen dat zij in wezen als „betrokken beroep" in de zin van artikel 3, eerste alinea, sub a, van de richtlijn kunnen worden gekwalificeerd. In dergelijke gevallen kunnen de lacunes die de opleiding van de aanvrager vertoont ten opzichte van de in de ontvangende lidstaat vereiste opleiding, in feite worden opgevuld door de toepassing van de in artikel 4, lid 1, van de richtlijn vastgestelde compensatiemaatregelen, waardoor een volledige integratie van de betrokkene in het beroepsleven van de ontvangende lidstaat wordt verzekerd.

35 Zoals de Commissie terecht stelt, gaat het bij de tweede variant daarentegen om de gevallen die niet door de richtlijn worden bestreken, in die zin dat de verschillen tussen de activiteitengebieden zo groot zijn dat er in werkelijkheid een volledige opleiding zou moeten worden gevolgd. Dit is een factor die objectief gezien voor de betrokkene aanleiding kan zijn om in een andere lidstaat één of meer activiteiten waarvoor hij is gekwalificeerd, niet uit te oefenen.

36 Het staat aan de autoriteiten en in het bijzonder aan de bevoegde rechterlijke instanties van de ontvangende lidstaat om vast te stellen tot op welke hoogte in ieder concreet geval de inhoud van de door de betrokkene genoten opleiding verschilt van die welke in deze staat is vereist. In het hoofdgeding heeft het Tribunal Supremo vastgesteld dat de inhoud van de opleiding voor het beroep van waterbouwkundig ingenieur in Italië en die van de opleiding voor het beroep van wegen- en waterbouwkundig ingenieur in Spanje dermate fundamentele verschillen vertonen dat de toepassing van een compensatie- of aanpassingsmaatregel voor de betrokkene in wezen zou neerkomen op de verplichting om een nieuwe beroepsopleiding te doorlopen.

37 Bovendien is in specifieke gevallen die vergelijkbaar zijn met het geval in het hoofdgeding één van de doorslaggevende criteria de vraag of de beroepsactiviteit die de betrokkene in de ontvangende lidstaat wenst uit te oefenen, al dan niet objectief kan worden gescheiden van het geheel van de activiteiten die het desbetreffende beroep in deze staat omvat. Het staat in de eerste plaats aan de nationale autoriteiten om deze vraag te beantwoorden. Zoals de advocaat-generaal in de punten 86 en 87 van zijn conclusie heeft betoogd, is één van de doorslaggevende criteria ter zake nochtans de vraag of deze activiteit in de lidstaat waar de beroepskwalificatie in kwestie is verworven, onafhankelijk of zelfstandig kan worden uitgeoefend.

38 Wanneer de activiteit in kwestie objectief kan worden gescheiden van het geheel van de activiteiten die het betrokken beroep in de ontvangende lidstaat omvat, moet

worden geconcludeerd dat de afschrikwekkende werking van de uitsluiting van elke mogelijkheid van gedeeltelijke erkenning van de betrokken beroepskwalificatie zwaarder weegt dan de vrees voor een eventuele aantasting van de rechten van de ontvangers van de diensten. In een dergelijk geval kan het legitieme doel van bescherming van de consumenten en de andere ontvangers van de diensten worden bereikt met minder vergaande maatregelen, met name met de verplichting om de oorspronkelijke beroepstitel of de opleidingstitel te voeren in zowel de taal waarin hij is afgegeven en in de oorspronkelijke vorm als in de officiële taal van de ontvangende lidstaat.

39 Op de tweede vraag dient derhalve te worden geantwoord dat de artikelen 39 EG en 43 EG zich niet ertegen verzetten dat een lidstaat geen gedeeltelijke toegang tot een beroep verleent, voor zover de lacunes die de opleiding van de betrokkene vertoont ten opzichte van de in de ontvangende lidstaat vereiste opleiding, in feite kunnen worden opgevuld door de toepassing van de in artikel 4, lid 1, van de richtlijn vastgestelde compensatiemaatregelen. Daarentegen verzetten de artikelen 39 EG en 43 EG zich ertegen dat een lidstaat deze gedeeltelijke toegang niet verleent wanneer de betrokkene hierom verzoekt en de verschillen tussen de activiteitengebieden zo groot zijn dat er in werkelijkheid een volledige opleiding zou moeten worden gevolgd, tenzij de weigering van deze gedeeltelijke toegang wordt gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang die geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen en niet verder gaan dan nodig is voor het bereiken van het doel.

Kosten

40 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof van Justitie (Eerste kamer) verklaart voor recht:

1) **Richtlijn 89/48/EEG van de Raad van 21 december 1988 betreffende een algemeen stelsel van erkenning van hogeronderwijsdiploma's waarmee beroepsopleidingen van ten minste drie jaar worden afgesloten, verzet zich niet ertegen dat, wanneer de houder van een in een lidstaat behaald diploma een aanvraag indient om toestemming om te worden toegelaten tot een gereglementeerd beroep in een andere lidstaat, de autoriteiten van laatstgenoemde staat deze aanvraag op verzoek van de houder van het diploma gedeeltelijk inwilligen, door de reikwijdte van de toestemming te beperken tot de activiteiten waarvoor het genoemde diploma toegang verleent in de lidstaat waar het werd behaald.**

2) **De artikelen 39 EG en 43 EG verzetten zich niet ertegen dat een lidstaat geen gedeeltelijke toegang tot een beroep verleent, voor zover de lacunes die de opleiding van de betrokkene vertoont ten opzichte van de in de ontvangende lidstaat vereiste opleiding, in feite kunnen worden opgevuld door de toepassing van de in artikel 4, lid 1, van richtlijn 89/48 vastgestelde compensatiemaatregelen. Daarentegen verzetten de artikelen 39 EG en 43 EG zich ertegen dat een lidstaat deze gedeeltelijke toegang niet verleent wanneer de betrokkene hierom verzoekt en de verschillen tussen de activiteitengebieden zo groot zijn dat er in werkelijkheid een volledige opleiding zou moeten worden gevolgd, tenzij de weigering van deze gedeeltelijke toegang wordt gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang die geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen en niet verder gaan dan nodig is voor het bereiken van het doel.**

ondertekeningen