EUROOPA KOHTU OTSUS (esimene koda)

19. jaanuar 2006 *

Kohtuasjas C-330/03,

mille esemeks on EÜ artikli 234 alusel Tribunal Supremo (Hispaania) 21. juuli 2003. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 29. juulil 2003, menetluses

Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos

versus

Administración del Estado,

menetluses osales:

Giuliano Mauro Imo,

* Kohtumenetluse keel: hispaania.

EUROOPA KOHUS (esimene koda),

koosseisus: koja esimees P. Jann, kohtunikud K. Schiemann, N. Colneric, E. Juhász ja E. Levits (ettekandja),

kohtujurist: P. Léger,
kohtusekretär: R. Grass,

arvestades kirjalikus menetluses esitatut,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

— Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, esindaja: *abogado* A. González Salinas,

— Hispaania valitsus, esindaja: N. Díaz Abad,

— Itaalia valitsus, esindaja: I. M. Braguglia, keda abistas *avvocato dello Stato* A. Cingolo,

— Austria valitsus, esindaja: E. Riedl,

— Rootsi valitsus, esindaja: A. Kruse,

— Euroopa Ühenduste Komisjon, esindajad: H. Støvlbæk ja F. Castillo de la Torre,

olles 30. juuni 2005. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Eelotsusetaotlus puudutab nõukogu 21. detsembri 1988. aasta direktiivi 89/48/EMÜ vähemalt kolmeaastase kutseõppe läbimisel antavate kõrgharidusdiplomite tunnustamise üldsüsteemi kohta (EÜT 1989, L 19, lk 16; ELT eriväljaanne 05/01, lk 337; edaspidi „direktiiv") artikli 3 esimese lõigu punkti a ja artikli 4 lõike 1 ning EÜ artiklite 39 ja 43 tõlgendamist.

2 Kõnealune eelotsusetaotlus esitati Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos (tee-, kanali- ja sadamainseneride kutseühing, edaspidi „Colegio") ja Administración del Estado vahelises vaidluses, mille esemeks on Itaalia kodaniku G. M. Imo, kes on saanud Itaalias vesiehitusinseneri diplomi, taotlus, et tunnustataks tema õigust töötada tee-, kanali- ja sadamainsenerina Hispaanias.

Õiguslik raamistik

Ühenduse õigusnormid

3 Direktiiviga rakendatakse diplomite tunnustamise meetod, mis annab Euroopa kodanikele võimaluse tegeleda kutsetegevusega, mille jaoks on vastuvõtvas liikmesriigis vaja läbida keskharidusjärgne koolitus, kui nad on saanud muus liikmesriigis sellise tegevuse jaoks vajaliku diplomi pärast vähemalt kolm aastat kestnud õpinguid.

4 Direktiivi artikli 1 punkti c kohaselt on „reguleeritud kutseala" „reguleeritud kutsealane tegevus või tegevuste hulk, mis moodustab liikmesriigis asjaomase kutseala".

5 Direktiivi artikli 3 esimene lõik sätestab:

„Kui vastuvõtvas liikmesriigis eeldab reguleeritud kutsealal tegutsema hakkamine või tegutsemine diplomi olemasolu, ei või pädev asutus ebapiisava kvalifikatsiooni tõttu keelduda andmast liikmesriigi kodanikule luba asuda tegutsema või tegutseda sellel kutsealal samadel tingimustel, mis kehtivad selle riigi oma kodanike suhtes:

a) kui taotlejal on diplom, mida muus liikmesriigis nõutakse kõnealusel kutsealal tegutsema hakkamiseks või tegutsemiseks tolle riigi territooriumil ja see diplom on talle antud liikmesriigis, [...]

[...]"

6 Direktiivi artikli 4 lõige 1 täpsustab:

„Olenemata artikli 3 sätetest võib vastuvõttev liikmesriik nõuda, et taotleja:

a) esitaks tõendid oma töökogemuse kohta, kui artikli 3 punktide a ja b kohaselt taotluse aluseks oleva koolituse kestus on vähemalt üks aasta vähem kui vastuvõtvas liikmesriigis nõutud. [...]

[...]

[...]

b) läbiks kuni kolmeaastase kohanemisaja või sooritaks sobivustesti:

— kui artikli 3 punktide a ja b kohaselt läbitud koolituse käigus käsitletud teemad erinevad oluliselt teemadest, mida hõlmab vastuvõtvas liikmesriigis nõutav diplom, või

— kui artikli 3 punktis a osutatud juhul hõlmab vastuvõtvas liikmesriigis reguleeritud kutseala ühte või mitut reguleeritud kutsetegevust, mis ei kuulu reguleeritud kutseala alla selles liikmesriigis, kust taotleja pärit on või tuleb,

ning kui see erinevus vastab konkreetsele vastuvõtvas liikmesriigis nõutavale koolitusele ja käsitleb teemasid, mis erinevad märkimisväärselt taotleja esitatud diplomiga hõlmatutest [...].

[...]

[...]"

7 Direktiivi artikkel 7 reguleerib nende isikute, kelle suhtes kohaldatakse ühenduse diplomite tunnustamist puudutavat korda, õigust kasutada oma kutsenimetust ja akadeemilise kraadi tähist. Selle artikli lõiked 1 ja 2 on sõnastatud järgmiselt:

„1. Vastuvõtvate liikmesriikide pädevad asutused tunnustavad nende territooriumil reguleeritud kutsealal tegutsemise alustamisele või jätkamisele seatud tingimustele vastavate liikmesriikide kodanike õigust kasutada vastuvõtvas liikmesriigis kõnealusele kutsealale vastavat kutsenimetust.

2. Vastuvõtvate liikmesriikide pädevad asutused tunnustavad nende territooriumil reguleeritud kutsealal tegutsemise alustamisele või jätkamisele seatud tingimustele vastavate liikmesriikide kodanike õigust kasutada oma õiguspärast akadeemilise kraadi tähist ja vajaduse korral selle lühendit, mida kasutatakse nende päritoluliikmesriigis või liikmesriigis, millest nad tulevad, selle riigi keeles. Vastuvõttev liikmesriik võib nõuda, et selle tähise järele tuleb märkida selle andnud asutuse või eksamikomisjoni nimetus ja asukoht."

Siseriiklikud õigusnormid

8 Direktiiv on Hispaania õigusesse üle võetud 25. oktoobri 1991. aasta kuninga dekreediga nr 1665/1991 vähemalt kolmeaastase kutseõppe läbimisel Euroopa Liidu liikmesriikides antavate kõrgharidusdiplomite tunnustamise üldsüsteemi kohta (*BOE* nr 280, 22. november 1991, lk 37916). Selle dekreedi artiklid 4 ja 5 sisuliselt kordavad direktiivi artiklite 3 ja 4 sätteid.

9 Vastavalt Hispaania õigusnormidele hõlmab tee-, kanali- ja sadamainseneri elukutse (*ingeniero de caminos, canales y puertos*) nimetatud dekreedi tähenduses laia tegevusvaldkonda, näiteks vesiehitustööde ning maismaa-, mere- ja jõetranspordi infrastruktuuride planeerimine ja väljaehitus, randade kaitse ja asulaplaneerimine, sh linnaplaneerimine. Eelotsusetaotlusest ilmneb, et küsimus puudutab reguleeritud kutseala, millele juurdepääsu ja millel tegutsemise puhul on nõutav, et isikul oleks kas Hispaania diplom, mis antakse keskharidusjärgse kuueaastase erikoolituse lõpetamisel, või teises liikmesriigis saadud samaväärse koolituse lõpetamisel antav diplom, mida arenguministeerium tunnustab. Kõik isikud, kes soovivad Hispaanias sellel kutsealal tegutseda, peavad eelnevalt olema Colegio liikmeteks vastu võetud, mis omakorda eeldab sellise koolituse läbimist.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

10 G. M. Imo omab vesiehitusinseneri diplomit (*laurea in ingegneria civile idraulica*), mille ta sai Itaalias ja mis annab talle õiguse tegutseda selles liikmesriigis vesiehitusinseneri kutsealal. 27. juunil 1996 esitas ta Hispaania arenguministeeriumile taotluse tunnustada tema diplomit, mis annaks talle õiguse töötada Hispaanias tee-, kanali- ja sadamainseneri kutsealal.

11 Nimetatud ministeerium tunnustas 4. novembri 1996. aasta otsuses G. M. Imo diplomit ja andis talle loa tegutseda tee-, kanali- ja sadamainseneri kutsealal ilma mis tahes eeltingimusteta.

12 Colegio esitas selle otsuse vastu Audiencia Nacional'ile tühistamishagi. Kohtumenetluse käigus rõhutas ta Hispaania tee-, kanali- ja sadamainseneri kutseala fundamentaalset erinevust Itaalia vesiehitusinseneri kutsealast nii koolituse sisu kui ka nende kutsealadega hõlmatud tegevusvaldkondade osas.

13 Audiencia Nacional jättis 1. aprilli 1998. aasta otsusega nimetatud hagi rahuldamata eelkõige põhjendusel, et Itaalias annab vesiehitusinseneri diplom õiguse tegutseda samal kutsealal kui tee-, kanali- ja sadamainseneri diplom Hispaanias. Samas osutas nimetatud kohus sellele, et koolitus, mille nimetatud vesiehitusinseneri diplomi omanik sai, sisaldas põhiaineid, mis Hispaanias on kõnealuse inseneri kutseala puhul välja jäetud.

14 Colegio esitas Tribunal Supremo'le kassatsioonkaebuse. Viimane tõdes esmalt, et need kaks kõnealust koolitust on sisuliselt teineteisest olulisel määral erinevad ja et Audiencia Nacional on seega fakte ebaõigesti hinnanud.

15 Eeltoodut arvestades otsustas Tribunal Supremo menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas direktiivi 89/48 [...] artikli 3 punkti a koostoimes artikli 4 lõikega 1 tuleb tõlgendada nii, et see annab vastuvõtvale liikmesriigile õiguse piiratult

tunnustada sellise taotleja kutsekvalifikatsiooni, kellele on (Itaalias) antud vesiehitusinseneri (*ingegnere civile idraulico*) dipom ja kes soovib tegutseda sellel kutsealal teises liikmesriigis, mille õigus tunnustab reguleeritud kutsealana tee-, kanali- ja sadamainseneri (*ingeniero de caminos, canales y puertos*) kutseala? Küsimus lähtub oletusest, et viimane kutseala hõlmab vastuvõtvas liikmesriigis selliseid tegevusalasid, mis kõigil juhtudel ei vasta taotleja diplomiga kaetud tegevusaladele, ning et koolitus, millel taotleja on osalenud, ei kata teatavaid põhiteemasid, mida vastuvõtvas liikmesriigis tee-, kanali- ja sadamainseneri diplomi saamisel üldiselt nõutakse?

2. Kui vastus esimesele küsimusele on jaatav, siis kas EÜ artiklitega 39 ja 43 on kooskõlas see, kui nende taotlejate õigusi, kes iseseisvalt või palgalise töötajana soovivad kutsealal tegutseda muus liikmesriigis kui see, kus nad omandasid oma kutsekvalifikatsiooni, piiratakse selliselt, et vastuvõtval liikmesriigil on õigus oma siseriikliku õiguse alusel välistada kutsekvalifikatsiooni piiratud tunnustamist, kui vastav otsus, mis põhimõtteliselt rakendab direktiivi 89/48 [...] artiklit 4, sätestab sellel kutsealal tegutsemise suhtes teatavad täiendavad, ebaproportsionaalsed nõuded?

Eelotsuse küsimustes mõistetakse „piiratud tunnustamist" seega sellise tunnustamisena, mis lubab taotlejal tegutseda insenerina vastuvõtvas liikmesriigis ainult vastavas (vesiehitus-) sektoris, mis kuulub üldisemasse tee-, kanali- ja sadamainseneri kutsealasse, kohaldamata sealjuures direktiivi 89/48 [...] artikli 4 lõike 1 punktis b ette nähtud täiendavaid nõudeid."

Eelotsuse küsimused

Esimene küsimus

16 Siseriiklik kohus küsib oma esimeses küsimuses sisuliselt seda, kas siis, kui ühes liikmesriigis diplomeeritud isik taotleb luba asuda reguleeritud kutsealale teises liikmesriigis, on direktiiviga vastuolus, kui viimase liikmesriigi ametiasutused teatud tingimustel rahuldavad selle taotluse osaliselt, piirates antud luba nii, et see hõlmab ainult neid tegevusi, millele juurdepääsuks annab nimetatud diplom õiguse selles liikmesriigis, kus see on saadud.

17 Nimetatud küsimusele vastamiseks tuleb uurida esiteks direktiivi asjaomaste sätete sõnastust, teiseks selle süsteemi ja üldist ülesehitust ning kolmandaks sellega taotletavaid eesmärke.

18 Kõigepealt tuleb meeles pidada, et selliste kutsekvalifikatsioonide, millele eelotsusetaotluses viidatakse, osalist tunnustamist direktiivi sõnastus otseselt ei luba ega keela. Tegelikult ei ole niisugune osaline tunnustamine direktiivi artikli 3 esimese lõigu punktis a sätestatud keeluga vastuolus, kui huvitatud poole taotluse peale tehtud otsus, mis lubab juurdepääsu vaid osadele nendest tegevustest, mida vastuvõtva liikmesriigi reguleeritud kutseala hõlmab, ei ole käsitletav sellele kutsealale juurdepääsust keeldumisena.

19 Lisaks tuleb direktiivi süsteemi osas meenutada, et direktiiviga kehtestatud diplomite vastastikuse tunnustamise süsteem ei sisalda nõuet, et muudes liikmesriikides väljastatud diplomid tõendaksid sellise koolituse läbimist, mis on sarnane või võrdväärne vastuvõtvas liimesriigis ettenähtuga. Vastavalt direktiiviga kehtestatud

korrale ei tunnustata diplomit mitte selle aluseks oleva koolituse sisust tulenevalt, vaid seetõttu, et selles liikmesriigis, kus see on väljastatud või tunnustatud, annab nimetatud diplom juurdepääsu reguleeritud kutsealale. Erinevused päritoluliikmesriigi ja vastuvõtva liikmesriigi koolituse ülesehituses või sisus ei ole seega piisavad, et õigustada asjaomase kutsekvalifikatsiooni tunnustamisest keeldumist. Äärmisel juhul võivad need erinevused, kui nad on märkimisväärsed, õigustada vastuvõtva liikmesriigi ettekirjutust, et taotleja täidaks ühe või teise kompensatsioonimeetme, mis on sätestatud nimetatud direktiivi artiklis 4 (vt selle kohta 29. aprilli 2004. aasta otsus kohtuasjas C-102/02: Beuttenmüller, EKL 2004, lk I-5405, punkt 52).

20 Siit järeldub, nagu ka kohtujurist on oma ettepaneku punktides 40–43 õigesti esile toonud, et direktiivi artikli 3 esimese lõigu punktis a esinevat väljendit „kõnealune kutseala" tuleb mõista selliselt, et see puudutab kutsealasid, mis päritolu- ja vastuvõtvas liikmesriigis on nende tegevuste osas, mida nad hõlmavad, kas ühesugused, samalaadsed või teatud juhtudel lihtsalt sarnased. Niisugust tõlgendust kinnitab ka direktiivi artikli 4 lõike 1 punkti b teine taane. Selleks, et kindlaks teha, kas tegemist on tõepoolest „kõnealuse kutsealaga", peab liikmesriigi pädev asutus nendel juhtudel, millele kõnealuses sättes on viidatud, võtma arvesse kõiki tegevusi, mida asjaomane kutseala neis kahes liikmesriigis hõlmab, ja kui see nii on, siis tuleb vajadusel kohaldada üht nimetatud sättes ette nähtud kompensatsioonimeetmetest. See tähendab, et kuigi direktiiv käsitleb reguleeritud kutseala kui tervikut, tunnustab see siiski eraldi kutsealaste tegevuste ja vastavate koolituste esinemist tegelikkuses. Sellest tulenevalt ei ole isiklik lähenemine igale reguleeritud kutsealaga hõlmatud tegevusele direktiivi üldise ülesehitusega ei vastuolus ega ületa selle piire.

21 Vastupidine seisukoht, mida siinkohal toetavad Hispaania ja Rootsi valitsus, ei ole vastuvõetav. Kuigi direktiivi artikli 3 esimene lõik sätestab nende liikmesriigi kodanike õigused, kellel on direktiivis ette nähtud diplom selleks, et „asuda tegutsema või tegutseda [diplomiga kaetud] kutsealal samadel tingimustel, mis kehtivad selle riigi oma kodanike suhtes", ei saa nimetatud sätet tõlgendada nii, nagu see alati ja eranditult annaks täieliku juurdepääsu kõigile nendele tegevustele, mida

see kutseala vastuvõtvas liikmesriigis hõlmab. Nagu ka kohtujurist on oma ettepaneku punktides 48–53 sisuliselt toonitanud, osutab nimetatud väljend üksnes mittediskrimineerimise ja vastastikuse usalduse aluspõhimõtetele, mis on diplomite tunnustamise ühenduse süsteemi lahutamatuks osaks.

22 Direktiivi artikli 7 lõige 1 sätestab, et vastuvõtvate liikmesriikide pädevad asutused tunnustavad nende territooriumil reguleeritud kutsealal tegutsemise alustamisele või jätkamisele seatud tingimustele vastavate teiste liikmesriikide kodanike õigust kasutada vastuvõtvas liikmesriigis kõnealusele kutsealale vastavat kutsenimetust. Selle sätte, mis reguleerib sama direktiivi artiklites 3 ja 4 kehtestatud korra rakendamisega kaasnevaid praktilisi tagajärgi, eesmärgiks on hõlbustada oma liikmesriigi diplomit omavate teise liikmesriigi kodanike assimileerimist nende vastuvõtva liikmesriigi kodanikega, kes oma kutsekvalifikatsiooni on omandanud viimasena mainitud riigis. Kõnealuse kutsenimetuse kasutamise õiguse tunnustamine, mis on sätestatud artikli 7 lõikes 1, on võimalik siiski vaid juhul, kui asjaomased pooled vastavad kõigile tingimustele, mis puudutavad kõnealusel kutsealal tegutsemise alustamist või jätkamist.

23 Lõpetuseks, siinkohal esitatud põhjendusi toetab täielikult ka direktiivi teleoloogiline tõlgendus. Direktiivi preambuli kolmandast ja kolmeteistkümnendast põhjendusest ilmneb, et selle peamine eesmärk on hõlbustada nendel isikutel, kes on diplomi omandanud ühes liikmesriigis, vastaval kutsealal tegutsemise alustamist teistes liikmesriikides ja tugevdada Euroopa kodanike õigust kasutada oma kutsealaseid oskusi mis tahes liikmesriigis. Lisaks tasub märkida, et direktiiv on vastu võetud EÜ asutamislepingu artikli 57 lõike 1 (nüüd EÜ artikli 47 lõige 1) alusel. Viimase sätte sõnastusest selgub, et taoliste direktiivide eesmärk on hõlbustada diplomite, tunnistuste ja muude kvalifikatsiooni tõendavate dokumentide vastastikust tunnustamist, kehtestades reegleid ja ühenduse kriteeriume, mis lõppkokkuvõttes viib võimaluse piires nimetatud diplomite, tunnistuste ja muude kvalifikatsiooni tõendavate dokumentide automaatse tunnustamiseni. Siiski ei ole nende direktiivide eesmärgiks selliste diplomite, tunnistustuste ja muude kvalifikatsiooni tõendavate dokumentide tunnustamise raskendamine niisugustes olukordades, mis jäävad

väljapoole nende kohaldamisala, ning neil direktiividel ei või olla ka sellist tagajärge (22. jaanuari 2002. aasta otsus kohtuasjas C-31/00: Dreessen, EKL 2002, lk I-663, punkt 26).

24 Kohus märgib siinkohal, et direktiivi artikli 4 lõike 1 kehtivusala, mis sõnaselgelt lubab kompensatsioonimeetmeid, tuleb piirata nende juhtudega, kus need on proportsionaalsed taotletava eesmärgiga. Teisisõnu, kuigi need meetmed on selgesõnaliselt lubatud, võivad nad liikmesriigi kodaniku jaoks teatud juhtudel osutuda tõsiseks takistuseks direktiiviga tagatud õiguste kasutamisel. Tegelikult on nii kohanemisaeg kui sobivustest huvitatud poolele aega- ja vaevanõudev. Nende meetmete kohaldamata jätmine võib olla olulise või ka otsustava tähtsusega liikmesriigi niisuguse kodaniku suhtes, kes soovib muus liikmesriigis asuda tegutsema reguleeritud kutsealal. Huvitatud isiku taotlusel kõnealusele kutsealale antud osaline juurdepääs, mis jätab ta ilma kompensatsioonimeetmetest ning võimaldab tal kohest juurdepääsu neile kutsealadele, milleks ta on juba kvalifitseeritud, oleks põhikohtuasjaga sarnastel juhtudel direktiivi eesmärkidega kooskõlas.

25 Järelikult ei direktiivi sõnastus, ülesehitus ega eesmärgid takista võimalust osaliseks juurdepääsuks reguleeritud kutsealale eelotsusetaotluse mõttes. Muidugi võib Hispaania ja Rootsi valitsuste väidete eeskujul arutleda, et selline osaline juurdepääs võib põhjustada nende kutsealade mitmekordistumise, millel muude liikmesriikide kodanikud iseseisvalt tegutsevad, mis samas põhjustab tarbijates teatavat ebakindlust. Siiski ei saa üksnes niisuguse potentsiaalse riski pinnal järeldada, et kutsekvalifikatsioonide osaline tunnustamine on direktiiviga vastuolus. Tegelikult on piisavalt tõhusaid vahendeid selle olukorra heastamiseks, nagu nõue, et asjaomane isik nimetaks nende asutuste või hindamiskomisjonide nimed ja asukohad, kust kutsenimetus on saadud. Samuti võib vastuvõttev liikmesriik nõuda asjaomastelt isikutelt seda, et nad tema territooriumil kasutaksid kõigis juriidilistes ja kaubanduslikes toimingutes oma kutsenimetust või vastavat ametinimetust nii

originaalkeeles ja -kujul kui ka vastuvõtva liikmesriigi ametlikku keelde tõlgituna, et tagada selle arusaadavus ja vältida segiajamisvõimalust.

26 Kõike eeltoodut arvestades tuleb esimesele küsimusele vastata, et kui ühes liikmesriigis diplomeeritud isik taotleb luba asuda reguleeritud kutsealale teises liikmesriigis, ei ole direktiiviga vastuolus, kui viimase liikmesriigi ametiasutused teatud tingimustel rahuldavad selle taotluse osaliselt, piirates antud luba nii, et see hõlmab ainult neid tegevusi, millele juurdepääsuks annab nimetatud diplom õiguse selles liikmesriigis, kus see on saadud.

Teine küsimus

27 Siseriiklik kohus küsib oma teises küsimuses sisuliselt seda, kas niisugustes tingimustes nagu põhikohtuasjas on EÜ artiklitega 39 ja 43 vastuolus see, kui vastuvõttev liikmesriik välistab osalise juurdepääsu reguleeritud kutsealale, mis on piiratud ühe või mitme selle kutsealaga hõlmatud tegevusega.

28 Siinkohal tasub meeles pidada, et EÜ artikli 43 teise lõigu kohaselt teostatakse asutamisvabadust tingimustel, mida oma kodanike jaoks sätestab selle riigi õigus, kus asutamine toimub. Seega, kui mingi konkreetse tegevuse alustamist või jätkamist reguleerib vastuvõttev liikmesriik, siis teise liikmesriigi kodanik, kes soovib vastaval kutsealal tegutseda, peab põhimõtteliselt nendele nõuetele vastama (30. novembri 1995. aasta otsus kohtuasjas C-55/94: Gebhard, EKL 1995, lk I-4165, punkt 36 ja 1. veebruari 2001. aasta otsus kohtuasjas C-108/96: Mac Quen jt, EKL 2001, lk I-837, punkt 25).

29 Tee-, kanali- ja sadamainseneri kutsealale juurdepääsu tingimusi ei ole käesoleval hetkel ühenduse tasandil ühtlustatud. Liikmesriikidel on seega õigus neid tingimusi määratleda, kuna direktiiv selles osas nende pädevust ei piira. Liikmesriigid peavad siiski teostama oma pädevust selles valdkonnas viisil, mis järgib EÜ asutamislepinguga tagatud põhivabadusi (vt 29. oktoobri 1998. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-193/97 ja C-194/97: De Castro Freitas ja Escallier, EKL 1998, lk I-6747, punkt 23; 3. oktoobri 2000. aasta otsus kohtuasjas C-58/98: Corsten, EKL 2000, lk I-7919, punkt 31 ja eespool viidatud kohtuotsus Mac Quen jt, punkt 24).

30 Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on siseriiklikud meetmed, mis piiravad asutamislepingutega tagatud põhivabadusi, kehtivad ainult neljal eeltingimusel: neid peab kohaldama mittediskrimineerival viisil, nad peavad olema põhjendatud avaliku huvi tõttu, nad peavad tagama oma eesmärgi ja nad ei või ületada määra, mis on vajalik selle eesmärgi saavutamiseks (vt eelkõige 31. märtsi 1993. aasta otsus kohtuasjas C-19/92: Kraus, EKL 1993, lk I-1663, punkt 32; eespool viidatud kohtuotsus Gebhard, punkt 37; 4. juuli 2000. aasta otsus kohtuasjas C-424/97: Haim, EKL 2000, lk I-5123, punkt 57 ja eespool viidatud kohtuotsus Mac Quen jt, punkt 26).

31 Käesoleva asjaga sarnastel juhtudel võivad vastuvõtva liikmesriigi õigusnormid, mis välistavad selle riigi ametiasutustele mis tahes võimaluse lubada kutsealale osalist juurdepääsu, nii isikute liikumisvabaduse kui asutamisvabaduse teostamist kahjustada või vähem ahvatlevaks muuta, kuigi neid norme kohaldatakse võrdselt vastuvõtva ja muu liikmesriigi kodanike suhtes.

32 Mis puudutab põhikohtuasjas käsitletavate õigusnormide eesmärki, siis tuleb märkida, nagu on sedastanud ka Hispaania ja Rootsi valitsused, et kutsekvalifi-

katsiooni osaline tunnustamine võib põhimõtteliselt viia selleni, et liikmesriigis reguleeritud kutseala jaotub erinevateks tegevusteks. See võib sisuliselt põhjustada segadust teenuse sihtgrupis, kes võib kõnealuste kvalifikatsioonide ulatuse osas eksida. Teenuse sihtgrupi ja üldisemalt tarbijate kaitse on Euroopa Kohus juba tunnistanud ülekaalukast avalikust huvist lähtuvaks õigustuseks, millega põhjendada asutamisvabadusele ja teenuste osutamise vabadusele seatavaid piiranguid (vt 4. detsembri 1986. aasta otsus kohtuasjas 220/83: komisjon *vs.* Prantsusmaa, EKL 1986, lk 3663, punkt 20; 21. septembri 1999. aasta otsus kohtuasjas C-124/97: Läärä jt, EKL 1999, lk I-6067, punkt 33 ja 11. septembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-6/01: Anomar jt, EKL 2003, lk I-8621, punkt 73).

33 Samuti on vajalik, et niisugusele eesmärgile tuginevad meetmed ei ületaks selle eesmärgi saavutamiseks vajalikku. Seega, nagu ka Euroopa Ühenduste Komisjon on märkinud, tasub teha vahet kahel olukorral, mis võivad tõenäoliselt ette tulla siis, kui ühe liikmesriigi ametiasutusele esitatakse taotlus teises liikmesriigis antud kutsekvalifikatsiooni tunnustamiseks ja kui kõnealuse kutseala koolituse või sellega kaetud tegevuse sisuline erinevus neis kahes liikmesriigis takistab täielikku ja kohest tunnustamist. Tasub eristada direktiivis sätestatud vahenditega lahendatavaid juhtumeid nendest, mida sel viisil lahendada ei saa.

34 Esimene oletus puudutab olukordi, kus päritolu- ja vastuvõtvas liikmesriigis on kahe kutseala sarnasus selline, et neid võib käsitleda sisuliselt sama kutsealana direktiivi artikli 3 esimese lõigu punkti a tähenduses. Niisugusel juhul võib kõiki puudusi, mis taotleja koolituses esinevad võrreldes vastuvõtva liikmesriigiga, heastada neid kompensatsioonimeetmeid kohaldades, mis on sätestatud direktiivi artikli 4 lõikes 1, tagades samas ka asjaomase isiku täieliku lõimumise kutsealase süsteemiga vastuvõtvas liikmesriigis.

35 Teine oletus puudutab seevastu — nagu komisjon on õigesti märkinud — neid olukordi, mida direktiiv ei hõlma, kuna erinevused tegevusvaldkondades on niivõrd olulised, et tegelikult tuleb läbida täiemahuline väljaõpe. Objektiivselt hinnates on tegemist faktoriga, mis võib mõjutada asjaomast isikut loobuma teises liikmesriigis tegelemast ühel või mitmel alal, milleks ta on kvalifitseeritud.

36 Vastuvõtva liikmesriigi ametiasutuste ja eelkõige tema pädevate kohtute ülesandeks on määrata, millises ulatuses iga konkreetse juhtumi puhul selle koolituse sisu, mille asjaomane isik on saanud, erineb selles liikmesriigis nõutud koolitusest. Põhikohtuasjas leidis Tribunal Supremo, et nende koolituste sisu, mis on vajalikud vastavalt Itaalia vesiehitusinseneri ning Hispaania tee-, kanali- ja sadamainseneri kutsealal tegutsemiseks, on nii märkimisväärselt erinevad, et taotlus kompensatsioonimeetmete või kohanemisvõimaluse kohaldamiseks võrdub sisuliselt sellega, et asjaomaselt isikult nõutakse uue koolituse läbimist.

37 Veelgi enam, põhikohtuasjaga sarnastel erijuhtudel on otsustavaks teguriks, kas kutsetegevus, millega asjaomane isik soovib vastuvõtvas liikmesriigis tegeleda, on selles liikmesriigis kõigist vastava kutsealaga hõlmatud tegevustest objektiivselt eristatav või ei. Kõigepealt tuleb sellele küsimusele vastata siseriiklikel ametiasutustel, kuid siiski — nagu kohtujurist on oma ettepaneku punktides 86 ja 87 välja toonud — on üheks otsustavaks kriteeriumiks siinkohal see, kas selles liikmesriigis, kus kõnealune koolitus on saadud, saaks nimetatud kutsealal iseseisvalt ja sõltumatult tegutseda.

38 Kui kõnealune kutsetegevus on vastuvõtvas liikmesriigis kõigist vastava kutsealaga hõlmatud tegevustest objektiivselt eristatav, tuleb tõdeda, et tõrjuv mõju, mida

osalise tunnustamise täielik välistamine võib omada, on selleks liiga oluline, et seda võimalike teenuse saajate õiguste kahjustamise hirmus tähelepanuta jätta. Sellisel juhul võib tarbijate ja teiste teenuse saajate kaitse seaduslikud eesmärgid saavutada vähem piiravate vahenditega, eelkõige nõudega kasutada kutsenimetust või akadeemilise kraadi tähist nii selles keeles ja kujul, milles ta algselt välja anti kui ka vastuvõtva liikmesriigi ametlikus keeles.

39 Seega tuleb teisele küsimusele vastata, et EÜ artiklitega 39 ja 43 ei ole vastuolus see, kui vastuvõttev liikmesriik ei võimalda osalist juurdepääsu reguleeritud kutsealale, niivõrd kui erinevusi taotleja koolituses võrreldes vastuvõtva liikmesriigiga saab heastada neid kompensatsioonimeetmeid kohaldades, mis on sätestatud direktiivi artikli 4 lõikes 1. EÜ artiklitega 39 ja 43 on vastuolus aga see, kui liikmesriik ei võimalda niisugust osalist juurdepääsu, kui asjaomane isik seda taotleb ja kui erinevused tegevusvaldkondades on niivõrd olulised, et tegelikkuses tuleb läbida täiemahuline koolitus, välja arvatud juhul, kui keeldumine nimetatud osalisest juurdepääsust on õigustatud ülekaaluka avaliku huvi põhjendustest lähtuvalt, tagab oma eesmärgi ega ületa määra, mis on vajalik selle eesmärgi saavutamiseks.

Kohtukulud

40 Et põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule märkuste esitamisega seotud kulusid, v.a poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (esimene koda) otsustab:

1. **Nõukogu 21. detsembri 1988. aasta direktiiviga 89/48/EMÜ vähemalt kolmeaastase kutseõppe läbimisel antavate kõrgharidusdiplomite tunnustamise üldsüsteemi kohta ei ole vastuolus see, kui olukorras, kus ühes liikmesriigis diplomeeritud isik taotleb luba asuda reguleeritud kutsealale teises liikmesriigis, viimase liikmesriigi ametiasutused teatud tingimustel rahuldavad selle taotluse osaliselt, piirates antud luba nii, et see hõlmab ainult neid tegevusi, millele juurdepääsuks annab nimetatud diplom õiguse selles liikmesriigis, kus see on saadud.**

2. **EÜ artiklitega 39 ja 43 ei ole vastuolus see, kui vastuvõttev liikmesriik ei võimalda osalist juurdepääsu reguleeritud kutsealale, niivõrd kui erinevusi taotleja koolituses võrreldes vastuvõtva liikmesriigiga saab heastada neid kompensatsioonimeetmeid kohaldades, mis on sätestatud direktiivi 89/48 artikli 4 lõikes 1. EÜ artiklitega 39 ja 43 on vastuolus aga see, kui liikmesriik ei võimalda niisugust osalist juurdepääsu, kui asjaomane isik seda taotleb ja kui erinevused tegevusvaldkondades on niivõrd olulised, et tegelikkuses tuleb läbida täiemahuline koolitus, välja arvatud juhul, kui keeldumine nimetatud osalisest juurdepääsust on õigustatud ülekaaluka avaliku huvi põhjendustest lähtuvalt, tagab oma eesmärgi ega ületa määra, mis on vajalik selle eesmärgi saavutamiseks.**

Allkirjad