WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)
z dnia 19 stycznia 2006 r. *

W sprawie C-330/03

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Tribunal Supremo (Hiszpania) postanowieniem z dnia 21 lipca 2003 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 29 lipca 2003 r., w postępowaniu:

Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos

przeciwko

Administración del Estado,

przy udziale:

Giuliano Mauro Imo,

* Język postępowania: hiszpański.

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: P. Jann, prezes izby, K. Schiemann, N. Colneric, E. Juhász i E. Levits (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: P. Léger,
sekretarz: R. Grass,

uwzględniając procedurę pisemną,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos przez A. Gonzáleza Salinasa, abogado,

— w imieniu rządu hiszpańskiego przez N. Díaz Abad, działającą w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu rządu włoskiego przez I.M. Braguglię, działającego w charakterze pełnomocnika oraz przez A. Cingolę, avvocato dello Stato,

— w imieniu rządu austriackiego przez E. Riedla, działającego w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu rządu szwedzkiego przez A. Krusego, działającego w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu Komisji Wspólnot Europejskich przez H. Støvlbæka oraz F. Castillo de la Torrę, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 30 czerwca 2005 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 3 akapit pierwszy lit. a) oraz art. 4 ust. 1 dyrektywy Rady 89/48/EWG z dnia 21 grudnia 1988 r. w sprawie ogólnego systemu uznawania dyplomów ukończenia studiów wyższych, przyznawanych po ukończeniu kształcenia i szkolenia zawodowego, trwających co najmniej trzy lata (Dz.U. 1989, L 19, str. 16, zwanej dalej „dyrektywą"), jak również art. 39 WE i 43 WE.

2 Wniosek ten został przedstawiony w ramach sporu zawisłego pomiędzy Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos (izbą inżynierów budownictwa dróg, kanałów i portów, zwaną dalej „Colegio") a Administración del Estado w przedmiocie wniosku G. M. Ima, obywatela włoskiego, posiadacza wydanego we Włoszech dyplomu inżynierii cywilnej w specjalności hydraulika, o zezwolenie na podjęcie zawodu inżyniera budownictwa dróg, kanałów i portów w Hiszpanii.

Ramy prawne

Uregulowania wspólnotowe

3 Dyrektywa ma na celu wprowadzenie metody uznawania dyplomów, umożliwiającej obywatelom europejskim wykonywanie tych wszystkich rodzajów działalności zawodowej, które w przyjmującym państwie członkowskim są warunkowane zakończeniem kształcenia i szkolenia odbywanego po ukończeniu szkoły średniej, pod warunkiem że obywatele ci posiadają dyplom przygotowujący ich do wykonywania tych rodzajów działalności, przyznany w wyniku ukończenia studiów trwających co najmniej trzy lata i wydany w innym państwie członkowskim.

4 Zgodnie z art. 1 lit. c) dyrektywy przez „zawód regulowany" rozumie się „regulowaną działalność zawodową bądź zespół regulowanych działalności zawodowych, które tworzą ten zawód w państwie członkowskim".

5 Artykuł 3 akapit pierwszy dyrektywy stanowi:

„W przypadku gdy w przyjmującym państwie członkowskim podjęcie lub wykonywanie zawodu regulowanego uzależnione jest od posiadania dyplomu, właściwe władze nie mogą, powołując się na podstawę braku odpowiednich kwalifikacji, odmówić prawa obywatelowi państwa członkowskiego do podjęcia lub wykonywanie tego zawodu na tych samych warunkach, które są stosowane wobec własnych obywateli:

a) jeżeli wnioskodawca posiada dyplom wymagany w innym państwie członkowskim w celu podjęcia lub wykonywania tego samego zawodu na jego terytorium, a dyplom ten został wydany w danym państwie członkowskim [...];

[...]".

6 Artykuł 4 ust.1 dyrektywy stanowi:

„Niezależnie od postanowień art. 3 przyjmujące państwo członkowskie może również wymagać od wnioskodawcy:

a) przedłożenia dowodu o doświadczeniu zawodowym, jeśli okres trwania kształcenia i szkolenia, który wnioskodawca podał w swoim wniosku, jak stanowi art. 3 lit. a) oraz lit. b), jest przynajmniej o rok krótszy od tego, który jest wymagany w przyjmującym państwie członkowskim [...].

[...]

b) odbycia stażu adaptacyjnego o długości nieprzekraczającej trzech lat lub przystąpienie do testu umiejętności:

— jeżeli materiał objęty programem kształcenia i szkolenia, które wnioskodawca odbył zgodnie z art. 3 lit. a) oraz b), znacznie różni się od tego, którego opanowanie jest warunkiem otrzymania dyplomu wymaganego w przyjmującym państwie członkowskim, albo

— jeżeli w przypadku, o którym mowa w art. 3 lit. a), na zawód regulowany w przyjmującym państwie członkowskim składają się jedna lub więcej regulowanych działalności zawodowych, które w państwie członkowskim

pochodzenia lub przybycia wnioskodawcy nie wchodzą w skład zawodu podlegającego regulacjom, i gdy ta różnica ma związek ze specyficznym programem kształcenia i szkolenia, wymaganym w przyjmującym państwie członkowskim oraz obejmuje materiał zasadniczo różniący się od tego, którego opanowanie jest warunkiem otrzymania dyplomu przedkładanego przez wnioskodawcę [...];

[...]

[...]".

7 Artykuł 7 dyrektywy stanowi o prawie osób korzystających ze wspólnotowego systemu uznawania dyplomów do używania ich tytułu zawodowego oraz do używania, nadanego im zgodnie z prawem, tytułu akademickiego. Ustępy 1 i 2 tego przepisu mają następujące brzmienie:

„1. Właściwe władze przyjmującego państwa członkowskiego uznają prawo obywateli państw członkowskich, którzy spełniają warunki konieczne do podjęcia i wykonywania zawodu regulowanego na terytorium tego państwa, do używania tytułu zawodowego przyjmującego państwa członkowskiego odpowiadającego temu zawodowi.

2. Właściwe władze przyjmującego państwa członkowskiego uznają prawo obywateli państw członkowskich, którzy spełniają warunki konieczne do podjęcia i wykonywania zawodu regulowanego na terytorium tego państwa, do używania nadanego im zgodnie z prawem tytułu akademickiego oraz, gdzie stosowne, jego skrótu wywodzącego się z państwa członkowskiego pochodzenia lub przybycia, w języku tego państwa. Przyjmujące państwo członkowskie może wymagać, aby przy tytule podano nazwę i adres instytucji lub komisji egzaminacyjnej, która go przyznała".

Uregulowania krajowe

8 Dyrektywa została transponowana do prawa hiszpańskiego na podstawie dekretu królewskiego nr 1665/1991 z dnia 25 października 1991 r. regulującego ogólny system uznawania dyplomów ukończenia studiów wyższych, wydawanych w państwach członkowskich Unii Europejskiej po ukończeniu kształcenia i szkolenia zawodowego, trwających co najmniej trzy lata (BOE nr 280 z dnia 22 listopada 1991 r., str. 37916). Artykuły 4 i 5 tego dekretu powtarzają zasadniczo postanowienia art. 3 i 4 dyrektywy.

9 Na podstawie ustawodawstwa hiszpańskiego zawód inżyniera budownictwa dróg, kanałów i portów („ingeniero de caminos, canales y puertos") obejmuje szeroki zakres działalności, jak np. projektowanie i budowa instalacji hydraulicznych, lądowej, morskiej i rzecznej infrastruktury transportowej oraz ochrony wybrzeży, a także zagospodarowanie przestrzenne, w tym urbanistykę. Z postanowienia odsyłającego wynika, że chodzi tu o zawód regulowany, którego podjęcie lub wykonywanie jest uzależnione od posiadania albo dyplomu hiszpańskiego, wydanego po ukończeniu specjalnej sześcioletniej szkoły wyższej, albo ekwiwalentnego kształcenia zawodowego, zdobytego w innym państwie członkowskim i uznanego przez ministerstwo rozwoju. Wszystkie osoby chcące wykonywać ten zawód w Hiszpanii powinny najpierw zostać członkiem Colegio, przy czym członkostwo to jest uzależnione od posiadania wyżej wymienionego wykształcenia.

Postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

10 G. M. Imo jest posiadaczem dyplomu inżynierii cywilnej, specjalności hydraulika („laurea in ingegneria civile idraulica"), wydanego we Włoszech i przyznającego w tym państwie członkowskim prawo do wykonywania zawodu inżyniera budownictwa cywilnego w zakresie hydrauliki. W dniu 27 czerwca 1996 r. złożył on wniosek do hiszpańskiego ministerstwa rozwoju o uznanie jego dyplomu, w celu możliwości podjęcia w Hiszpanii zawodu inżyniera budownictwa dróg, kanałów i portów.

11 Decyzją z dnia 4 listopada 1996 r. wspomniane ministerstwo uznało dyplom G. M. Ima i zezwoliło mu na podjęcie zawodu inżyniera budownictwa dróg, kanałów i portów bez jakichkolwiek warunków wstępnych.

12 Colegio wniosła skargę na tę decyzję do Audiencia Nacional. W trakcie postępowania podkreślała podstawową różnicę pomiędzy zawodem inżyniera budownictwa dróg, kanałów i portów w Hiszpanii a zawodem inżyniera budownictwa cywilnego w zakresie hydrauliki we Włoszech, zarówno pod względem programu kształcenia, jak i pod względem działalności składających się na każdy z tych zawodów.

13 Orzeczeniem z dnia 1 kwietnia 1998 r. Audiencia Nacional oddalił skargę, uzasadniając w szczególności, że dyplom inżyniera budownictwa cywilnego w zakresie hydrauliki przyznaje we Włoszech prawo podjęcia takiego samego zawodu, jak zawód inżyniera budownictwa dróg, kanałów i portów w Hiszpanii. Sąd ten ponadto zwrócił uwagę na to, że wykształcenie, jakie otrzymał posiadacz dyplomu inżyniera budownictwa cywilnego, objęło także podstawowy materiał wymagany w Hiszpanii w odniesieniu do gałęzi rozpatrywanego zawodu inżyniera.

14 Colegio wniósł odwołanie od tego orzeczenia do Tribunal Supremo. Ten ostatni stwierdził na wstępie, że między jednym a drugim wykształceniem występują poważne i istotne różnice, zatem ocena faktów dokonana przez Audiencia Nacional była błędna.

15 W tej sytuacji Tribunal Supremo postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 3 lit. a) w związku z art. 4 ust. 1 dyrektywy 89/48 [...] można interpretować w ten sposób, że zezwala państwu przyjmującemu, na

ograniczone uznanie kwalifikacji zawodowych wnioskodawcy posiadającego dyplom inżyniera budownictwa cywilnego w zakresie hydrauliki (»ingegnere civile idraulico«) (wydanego we Włoszech), który chciałby wykonywać ten zawód w innym państwie członkowskim, w ustawodawstwie którego zawód inżyniera budownictwa dróg, kanałów i portów (»ingeniero de caminos, canales y puertos«) uznany jest za zawód regulowany, przy założeniu, że ten ostatni zawód obejmuje w państwie przyjmującym działalności nie zawsze odpowiadające dyplomowi wnioskodawcy, a jego wykształcenie nie odpowiada pewnemu zakresowi podstawowego materiału powszechnie wymaganemu w celu otrzymania dyplomu inżyniera budownictwa dróg, kanałów i portów w państwie przyjmującym.

2) W przypadku odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze — czy jest zgodne z art. 39 WE i 43 WE ograniczanie prawa wnioskodawców zamierzających wykonywać zawód, jako osoby wykonujące działalność na własny rachunek lub jako pracownicy najemni, w innym państwie członkowskim niż państwo, w którym nabyli oni kwalifikacje zawodowe, tak że państwo przyjmujące mogłoby wykluczyć na mocy swoich przepisów prawnych ograniczone uznawanie kwalifikacji zawodowych, jeśli taka decyzja, zgodna zasadniczo z art. 4 dyrektywy 89/48 [...], oznacza, że wykonywanie zawodu byłoby uzależnione od dodatkowych, nieproporcjonalnych wymogów?

Dla celów powyższych pytań przez »ograniczone uznanie« należy rozumieć uznanie umożliwiające wnioskodawcy wykonywanie działalności inżyniera wyłącznie w odpowiadającym (hydraulika) zakresie zawodu o ogólniejszym charakterze, jakim jest regulowany w państwie przyjmującym zawód inżyniera budownictwa dróg, kanałów i portów, nie poddając go dodatkowym wymogom przewidzianych w art. 4 ust. 1 lit. b) dyrektywy 89/48 [...]".

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

16 Przez swoje pierwsze pytanie sąd krajowy zmierza zasadniczo do ustalenia, czy dyrektywa stoi na przeszkodzie temu, by władze państwa członkowskiego, do których posiadacz dyplomu uzyskanego w innym państwie członkowskim złożył wniosek o zezwolenie na podjęcie zawodu regulowanego w tym państwie członkowskim, uwzględniły jego wniosek częściowo, pod pewnymi warunkami, ograniczając zakres zezwolenia do tych działalności, do których ten dyplom uprawnia w państwie członkowskim, w którym został uzyskany.

17 Aby odpowiedzieć na to pytanie należy zbadać, po pierwsze, brzmienie odpowiednich przepisów dyrektywy, następnie jej system i ogólną strukturę, a wreszcie cele, które wytycza.

18 Na wstępie należy przypomnieć, że wykładnia literalna dyrektywy ani wyraźnie nie zezwala, ani nie zakazuje częściowego uznawania kwalifikacji zawodowych, które zostało zdefiniowane w postanowieniu odsyłającym. W istocie zakaz przewidziany w art. 3 akapit pierwszy lit. a) dyrektywy nie stoi na przeszkodzie takiemu częściowemu uznaniu, w zakresie w jakim decyzja wydana w następstwie wniosku zainteresowanego, zezwalająca na podjęcie tylko części zespołu działalności, wchodzących w skład zawodu regulowanego w przyjmującym państwie członkowskim, nie może oznaczać odmowy prawa do podjęcia tego zawodu.

19 Jeśli chodzi o system dyrektywy, należy przypomnieć, że ustalony przez dyrektywę system wzajemnego uznawania dyplomów nie oznacza, że dyplomy wydane przez inne państwa członkowskie poświadczają kształcenie zawodowe analogiczne lub porównywalne z kształceniem określonym w przyjmującym państwie członkowskim.

Zgodnie z systemem utworzonym na podstawie dyrektywy, dyplom nie jest uznawany ze względu na samoistną wartość kształcenia, po ukończeniu którego jest przyznawany, lecz dlatego, że pozwala na podjęcie zawodu regulowanego w państwie członkowskim, w którym został wydany lub uznany. Różnice w organizacji czy programie kształcenia odbytego w państwie członkowskim pochodzenia w porównaniu z kształceniem oferowanym w przyjmującym państwie członkowskim, nie mogą wystarczyć do uzasadnienia odmowy uznania danych kwalifikacji zawodowych. Ponadto jeśli te różnice są znaczące, to mogą uzasadniać wymóg przyjmującego państwa członkowskiego poddania się przez wnioskodawcę jednemu ze środków wyrównawczych przewidzianych w art. 4 wspomnianej dyrektywy (zob. podobnie wyrok z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-102/02 Beuttenmüller, Rec. str. I-5405, pkt 52).

20 Z tego wynika, jak słusznie przedstawia rzecznik generalny w pkt 40–43 swojej opinii, że wyrażenie „ten sam zawód" zawarte w art. 3 akapit pierwszy lit. a) dyrektywy należy rozumieć tak, że dotyczy ono zawodów, które w państwie członkowskim pochodzenia oraz w przyjmującym państwie członkowskim są albo identyczne, albo analogiczne, albo — w pewnych przypadkach — po prostu równoważne pod względem działalności, jakie obejmują. Taką wykładnię potwierdza art. 4 ust. 1 lit. b) tiret drugie dyrektywy. W przypadkach, do których odnosi się ten przepis, właściwe władze krajowe są zobowiązane uwzględnić każdą z działalności składających się na rozpatrywany zawód w obu państwach członkowskich, w celu określenia, czy chodzi rzeczywiście o „ten sam zawód" i czy, ewentualnie, należy zastosować jeden ze środków wyrównawczych, przewidzianych przez wspomniany przepis. Oznacza to, że nawet jeśli dyrektywa postrzega zawód regulowany jako całość, to tym niemniej uznaje ona rzeczywiste istnienie odrębnych działalności zawodowych i odpowiadające im kształcenie. W rezultacie odmienne podejście do każdej z działalności zawodowych, składających się na zawód regulowany, nie jest ani sprzeczne z ogólną strukturą dyrektywy, ani jej obce.

21 Przeciwne stanowisko prezentowane w tym zakresie przez rząd hiszpański i szwedzki nie może zostać uwzględnione. W istocie chociaż art. 3 akapit pierwszy dyrektywy ustanawia prawo obywatela państwa członkowskiego, posiadającego dyplom, o którym mowa w dyrektywie, „do podjęcia lub wykonywania tego zawodu [do którego uprawnia dyplom] na tych samych warunkach, które są stosowane wobec własnych obywateli", to przepisu tego nie można interpretować w ten sposób,

że prowadzi on zawsze i bez żadnych wyjątków do zezwolenia na pełne podjęcie wszelkich działalności, składających się na ten zawód w przyjmującym państwie członkowskim. Jak zauważył rzecznik generalny w pkt 48–53 swojej opinii, wspomniane wyrażenie stanowi po prostu transkrypcję podstawowych zasad niedyskryminacji i wzajemnego zaufania, związanych ze wspólnotowym systemem uznawania dyplomów.

22 Artykuł 7 ust. 1 dyrektywy przewiduje, że właściwe władze przyjmującego państwa członkowskiego uznają prawo obywateli innych państw członkowskich, którzy spełniają warunki konieczne do podjęcia i wykonywania zawodu regulowanego na terytorium tego państwa, do używania tytułu zawodowego przyjmującego państwa członkowskiego, odpowiadającego temu zawodowi. Przepis ten, który dotyczy praktycznych konsekwencji zastosowania zasad przewidzianych w art. 3 i 4 tej samej dyrektywy, ma na celu ułatwienie zrównania obywateli innych państw członkowskich, którzy tam uzyskali swoje dyplomy z obywatelami przyjmującego państwa członkowskiego, którzy nabyli swoje kwalifikacje zawodowe w tym ostatnim państwie. W każdym razie uznanie prawa do używania tytułu zawodowego, przewidzianego w art. 7 ust. 1, jest możliwe tylko wówczas, gdy zainteresowani spełnią wszystkie wymagane warunki do podjęcia i wykonywania danego zawodu.

23 Wreszcie powyższe rozumowanie w pełni potwierdza wykładnia teleologiczna dyrektywy. Z trzeciego i trzynastego motywu dyrektywy wynika, że głównym celem dyrektywy jest ułatwienie podejmowania przez posiadaczy dyplomu wydanego w państwie członkowskim działalności zawodowych, odpowiadających działalnościom w innych państwach członkowskich oraz wzmocnienie prawa obywatela Wspólnoty do wykorzystania swoich umiejętności zawodowych w każdym państwie członkowskim. Ponadto należy zauważyć, że dyrektywa została przyjęta w oparciu o art. 57 ust. 1 traktatu WE (obecnie art. 47 ust. 1 WE). Z brzmienia tego ostatniego przepisu wynika, że dyrektywy takie jak ta, o której mowa w postępowaniu przed sądem krajowym, mają na celu ułatwienie wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadane kwalifikacje, ustalając reguły i wspólne kryteria dla w miarę możliwości automatycznego uznawania wspomnianych dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadane kwalifikacje. Natomiast nie mają na celu i nie mogą powodować

utrudnienia uznawania tych dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadane kwalifikacje w sytuacjach niewchodzących w ich zakres (wyrok z dnia 22 stycznia 2002 r. w sprawie C 31/00 Dreessen, Rec. str. I-663, pkt 26).

24 Należy tu zauważyć, że zakres art. 4 ust. 1 dyrektywy, zezwalający wyraźnie na środki wyrównawcze, należy ograniczyć do przypadku, gdy wydają się one proporcjonalne do pożądanego celu. Innymi słowy, choć środki te są wyraźnie dozwolone, to w pewnych przypadkach mogą stanowić czynnik powstrzymujący obywatela państwa członkowskiego przed wykonywaniem praw przyznanych mu przez dyrektywę. Zarówno bowiem staż adaptacyjny, jak i test umiejętności, wymagają czasu i znacznego wysiłku ze strony zainteresowanego. Niezastosowanie wspomnianych środków może okazać się znaczące, a nawet decydujące, dla obywatela państwa członkowskiego, który chce podjąć w innym państwie członkowskim zawód regulowany. W przypadkach takich jak w postępowaniu przed sądem krajowym częściowy dostęp do spornego zawodu, przyznany na wniosek zainteresowanego, zwalniający go ze środków wyrównawczych i zezwalający mu na natychmiastowe podjęcie działalności zawodowej, do której wykonywania nabył już on kwalifikacje, odpowiada celom wytyczonym przez dyrektywę.

25 Z powyższego wynika zatem, że ani brzmienie, ani system, ani cele dyrektywy nie wykluczają możliwości częściowego dostępu do regulowanego zawodu w rozumieniu postanowienia odsyłającego. Można tu oczywiście argumentować, podobnie jak utrzymywały rządy hiszpański i szwedzki, że taki częściowy dostęp mógłby pociągać za sobą ryzyko mnożenia działalności zawodowych wykonywanych w sposób autonomiczny przez obywateli innych państw członkowskich, a tym samym możliwość pewnych pomyłek ze strony konsumentów. Jednakże potencjalne ryzyko nie wystarcza, by stwierdzić, że częściowe uznanie kwalifikacji zawodowych jest niezgodne z dyrektywą. W istocie istnieją wystarczająco skuteczne środki zaradcze, takie jak możliwość zobowiązania danych osób do przedstawienia nazwy i miejsca placówki edukacyjnej lub komisji przyznającej tytuł akademicki. Ponadto przyjmujące państwo członkowskie może zawsze zobowiązać dane osoby do używania we wszelkich relacjach prawnych i handlowych na swoim terytorium zarówno tytułu akademickiego lub odpowiedniego tytułu zawodowego w języku i formie pochodzenia, jak i tłumaczenia na język urzędowy przyjmującego państwa

członkowskiego, a to w celu zapewnienia jego zrozumienia i uniknięcia możliwości pomyłek.

26 W świetle powyższych rozważań na pierwsze pytanie należy odpowiedzieć w ten sposób, że dyrektywa nie stoi na przeszkodzie temu, by władze państwa członkowskiego, do których posiadacz dyplomu uzyskanego w innym państwie członkowskim złożył wniosek o zezwolenie na podjęcie zawodu regulowanego w tym państwie członkowskim, uwzględniły jego wniosek częściowo, jeśli posiadacz dyplomu o to właśnie zabiega, ograniczając zakres zezwolenia do tych działalności, do których podjęcia dyplom ten uprawnia w państwie członkowskim, w którym został uzyskany.

W przedmiocie pytania drugiego

27 Przez swoje drugie pytanie sąd krajowy zmierza zasadniczo do ustalenia, czy w okolicznościach takich jak okoliczności sprawy w postępowaniu przed sądem krajowym, art. 39 WE i 43 WE stoją na przeszkodzie temu, by przyjmujące państwo członkowskie wykluczyło możliwość częściowego dostępu do zawodu regulowanego, ograniczonego do wykonywania jednej lub kilku działalności składających się na ten zawód.

28 W tym zakresie należy przypomnieć, że na podstawie art. 43 akapit drugi WE swoboda przedsiębiorczości jest praktykowana na warunkach określonych przez ustawodawstwo państwa przyjmującego dla własnych obywateli. Z tego wynika, że jeśli podejmowanie szczególnej działalności lub jej wykonywanie jest reglamentowane w przyjmującym państwie członkowskim, obywatel innego państwa członkowskiego zamierzający wykonywać taką działalność powinien zasadniczo spełniać warunki takiej reglamentacji (wyrok z dnia 30 listopada 1995 r. w sprawie C-55/94 Gebhard, Rec. str. I-4165, pkt 36, oraz wyrok z dnia 1 lutego 2001 r. w sprawie C-108/96 Mac Quen i in., Rec. str. I-837, pkt 25).

29 Warunki podejmowania zawodu inżyniera budownictwa dróg, kanałów i portów nie były dotąd przedmiotem harmonizacji na poziomie wspólnotowym. A zatem państwa członkowskie zachowują kompetencję odnośnie do określenia wspomnianych warunków, a dyrektywa nie ogranicza ich kompetencji w tym zakresie. Jednakże państwa członkowskie powinny wykonywać swoją kompetencję w tej dziedzinie, przestrzegając podstawowych swobód zagwarantowanych w traktacie WE (zob. wyrok z dnia 29 października 1998 r. w sprawach połączonych C-193/97 i C-194/97 De Castro Freitas i Escallier, Rec. str. I-6747, pkt 23; wyrok z dnia 3 października 2000 r. w sprawie C-58/98 Corsten, Rec. str. I-7919, pkt 31 oraz ww. wyrok w sprawie Mac Quen i in., pkt 24).

30 Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że przepisy krajowe, które mogą ograniczać lub zmniejszać atrakcyjność korzystania ze wspomnianych swobód zagwarantowanych w traktatach, są uzasadnione jedynie wtedy, gdy spełniają cztery wymogi: muszą być stosowane w niedyskryminujący sposób, muszą odpowiadać nadrzędnym względom interesu ogólnego, muszą być właściwe dla realizacji zamierzonego celu i nie powinny wykraczać ponad to, co jest niezbędne do jego osiągnięcia (zob. w szczególności wyrok z dnia 31 marca 1993 r. w sprawie C-19/92 Kraus, Rec. str. I-1663, pkt 32; ww. wyrok w sprawie Gebhard, pkt 37; wyrok z dnia 4 lipca 2000 r. w sprawie C 424/97 Haim, Rec. str. I-5123, pkt 57 oraz ww. wyrok w sprawie Mac Quen i in., pkt 26).

31 W sprawach podobnych do sprawy będącej przedmiotem postępowania przed sądem krajowym, przepisy przyjmującego państwa członkowskiego, wykluczające jakąkolwiek możliwość zezwolenia przez władze tego państwa na częściowy dostęp do zawodu, mogą ograniczać lub zmniejszać atrakcyjność korzystania zarówno ze swobodnego przepływu osób, jak i ze swobody przedsiębiorczości, nawet jeśli przepisy te są stosowane bez rozróżnienia odnośnie do obywateli przyjmującego państwa członkowskiego, jak i obywateli innych państw członkowskich.

32 Co do celu spornych przepisów w sprawie w postępowaniu przed sądem krajowym należy przyznać, jak podkreślały to rząd hiszpański i szwedzki, że częściowe uznanie

kwalifikacji zawodowych może zasadniczo powodować dzielenie zawodów regulowanych w ramach jednego państwa członkowskiego na kilka działalności. Oznaczałoby to zasadniczo ryzyko popełnienia pomyłki przez usługobiorców, którzy mogą zostać wprowadzeni w błąd co do zakresu wspomnianych kwalifikacji. Ochrona usługobiorców, a ogólniej konsumentów, została już uznana w orzecznictwie Trybunału za nadrzędny wzgląd interesu ogólnego, który może uzasadniać ograniczenia swobody przedsiębiorczości oraz swobody świadczenia usług (zob. wyrok z dnia 4 grudnia 1986 r. w sprawie 220/83 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. 3663, pkt 20; wyrok z dnia 21 września 1999 r. w sprawie C 124/97 Läärä i in., Rec. str. I-6067, pkt 33 oraz wyrok z dnia 11 września 2003 r. w sprawie C-6/01 Anomar i in., Rec. str. I-8621, pkt 73).

33 Ponadto trzeba, by przepisy nakierowane na taki cel nie wykraczały ponad to, co jest niezbędne do jego osiągnięcia. W tym zakresie, jak podnosiła Komisja Wspólnot Europejskich, należy wprowadzić rozróżnienie pomiędzy dwiema odmiennymi sytuacjami, jakie mogą powstać, jeśli do władz państwa członkowskiego wpłynie wniosek o uznanie kwalifikacji zawodowych przyznanych w innym państwie członkowskim i jeśli różnica w programie kształcenia lub w zakresie działalności, składających się na dany zawód w obu tych państwach, stoi na przeszkodzie pełnemu i natychmiastowemu uznaniu. Należy dokonać rozróżnienia pomiędzy kwestiami, które mogą być obiektywnie rozwiązane za pomocą środków przewidzianych w dyrektywie, a kwestiami, które nie mogą być w ten sposób rozwiązane.

34 W pierwszym przypadku w państwie członkowskim pochodzenia oraz w państwie przyjmującym stopień podobieństwa dwóch zawodów jest taki, że można je zasadniczo zakwalifikować jako „ten sam zawód" w rozumieniu art. 3 akapit pierwszy lit. a) dyrektywy. W takich przypadkach braki w wykształceniu wnioskodawcy w porównaniu z wykształceniem wymaganym w przyjmującym państwie członkowskim mogą być faktycznie zniesione poprzez zastosowanie środków wyrównawczych przewidzianych w art. 4 ust. 1 dyrektywy, zapewniając w ten sposób zupełną integrację zainteresowanego w ramach systemu zawodowego przyjmującego państwa członkowskiego.

35 Natomiast drugi przypadek, jak słusznie podnosi Komisja, nie wchodzi w zakres dyrektywy w tym sensie, że różnice pomiędzy dziedzinami działalności są tak poważne, że w rzeczywistości należałoby odbyć pełne kształcenie. Stanowi to czynnik, który może, z obiektywnego punktu widzenia, skłonić zainteresowanego do niewykonywania w innym państwie członkowskim jednej lub kilku działalności, do których został przygotowany w ramach wykształcenia.

36 Do władz, a w szczególności właściwych sądów przyjmującego państwa członkowskiego, należy określenie w każdym konkretnym przypadku, jak bardzo program kształcenia odbytego przez zainteresowanego, jest różny od programu wymaganego w tym państwie. W sprawie będącej przedmiotem postępowania przed sądem krajowym Tribunal Supremo stwierdził, że program kształcenia, po ukończeniu którego zdobywa się, odpowiednio, zawód inżyniera budownictwa cywilnego w zakresie hydrauliki we Włoszech oraz zawód inżyniera budownictwa dróg, kanałów i portów w Hiszpanii, zawiera tak zasadnicze różnice, że zastosowanie środka wyrównawczego lub dostosowawczego równałoby się, co do zasady, ze zobowiązaniem zainteresowanego do przejścia nowego cyklu kształcenia zawodowego.

37 Ponadto w szczególnych wypadkach, podobnych do rozpatrywanego przez sąd krajowy, jednym z decydujących kryteriów jest odpowiedź na pytanie, czy działalność zawodowa, którą chce wykonywać zainteresowany w przyjmującym państwie członkowskim, daje się obiektywnie oddzielić od ogółu działalności składających się na odpowiadający jej zawód w tym państwie. Odpowiedź na to pytanie należy przede wszystkim do władz krajowych. Jednakże, jak podniósł rzecznik generalny w pkt 86 i 87 swojej opinii, jednym z decydujących kryteriów w tym względzie jest kwestia, czy ta działalność może być wykonywana, niezależnie lub autonomicznie, w państwie członkowskim, w którym dane kwalifikacje zawodowe zostały zdobyte.

38 Jeśli rozpatrywana działalność daje się obiektywnie oddzielić od ogółu działalności składających się na dany zawód w przyjmującym państwie członkowskim, to należy

uznać, że wykluczenie jakiejkolwiek możliwości częściowego uznania danych kwalifikacji zawodowych pociąga za sobą zbyt poważny skutek, by równoważyła go obawa ewentualnego ograniczenia praw usługobiorców. W takim przypadku uzasadniony cel ochrony konsumentów i innych usługobiorców może być osiągnięty za pomocą mniej radykalnych środków, w szczególności obowiązku używania tytułu zawodowego państwa pochodzenia lub tytułu akademickiego, zarówno w języku, w jakim został przyznany i oryginalnej formie, jak również w języku urzędowym przyjmującego państwa członkowskiego.

39 Na drugie pytanie należy zatem odpowiedzieć w ten sposób, że art. 39 WE i 43 WE nie stoją na przeszkodzie temu, by państwo członkowskie nie przyznawało częściowego dostępu do zawodu, jeśli braki w wykształceniu zainteresowanego w porównaniu z wykształceniem wymaganym w przyjmującym państwie członkowskim mogą być faktycznie zniesione poprzez zastosowanie środków wyrównawczych, przewidzianych w art. 4 ust. 1 wspomnianej dyrektywy. Natomiast art. 39 WE i 43 WE stoją na przeszkodzie temu, by państwo członkowskie nie przyznawało takiego częściowego dostępu, jeśli wnosi o to zainteresowany i gdy różnice pomiędzy dziedzinami działalności są tak poważne, że w rzeczywistości należałoby przebyć pełny cykl kształcenia, chyba że odmowa takiego częściowego dostępu jest uzasadniona nadrzędnymi względami interesu ogólnego, właściwymi do zagwarantowania realizacji zamierzonego celu i niewykraczającymi ponad to, co jest niezbędne do jego osiągnięcia.

W przedmiocie kosztów

40 Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem; do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

1) **Dyrektywa Rady 89/48/EWG z dnia 21 grudnia 1988 r. w sprawie ogólnego systemu uznawania dyplomów ukończenia studiów wyższych, przyznawanych po ukończeniu kształcenia i szkolenia zawodowego, trwających co najmniej trzy lata, nie stoi na przeszkodzie temu, by władze państwa członkowskiego, do których posiadacz dyplomu uzyskanego w innym państwie członkowskim złożył wniosek o zezwolenie na podjęcie zawodu regulowanego w tym państwie członkowskim, uwzględniły jego wniosek częściowo, jeśli posiadacz dyplomu o to właśnie zabiega, ograniczając zakres zezwolenia do tych działalności, do których podjęcia dyplom ten uprawnia w państwie członkowskim, w którym został uzyskany.**

2) **Artykuł 39 WE i 43 WE nie stoją na przeszkodzie temu, by państwo członkowskie nie przyznawało częściowego dostępu do zawodu, jeśli braki w wykształceniu zainteresowanego, w porównaniu z wykształceniem wymaganym w przyjmującym państwie członkowskim mogą być faktycznie zniesione poprzez zastosowanie środków wyrównawczych, przewidzianych w art. 4 ust. 1 dyrektywy 89/48. Natomiast art. 39 WE i 43 WE stoją na przeszkodzie temu, by państwo członkowskie nie przyznawało takiego częściowego dostępu, jeśli wnosi o to zainteresowany i gdy różnice pomiędzy dziedzinami działalności są tak poważne, że w rzeczywistości należałoby przebyć pełny cykl kształcenia, chyba że odmowa takiego częściowego dostępu jest uzasadniona nadrzędnymi względami interesu ogólnego, właściwymi do zagwarantowania realizacji zamierzonego celu i niewykraczającymi ponad to, co jest niezbędne do jego osiągnięcia.**

Podpisy