URTEIL DES GERICHTSHOFS (Zweite Kammer)

16. Oktober 2008 *

In der Rechtssache C-136/07

betreffend eine Vertragsverletzungsklage gemäß Art. 226 EG, eingereicht am 7. März 2007,

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch H. Støvlbæk und R. Vidal Puig als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Königreich Spanien, vertreten durch M. Muñoz Pérez als Bevollmächtigten, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagter,

erlässt

* Verfahrenssprache: Spanisch.

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten C. W. A. Timmermans sowie der Richter J.-C. Bonichot, K. Schiemann (Berichterstatter), P. Kūris und L. Bay Larsen,

Generalanwalt: Y. Bot,
Kanzler: R. Grass,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

aufgrund des nach Anhörung des Generalanwalts ergangenen Beschlusses, ohne Schlussanträge über die Rechtssache zu entscheiden,

folgendes

Urteil

1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften beantragt mit ihrer Klageschrift die Feststellung, dass das Königreich Spanien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus den Richtlinien 89/48/EWG des Rates vom 21. Dezember 1988 über eine allgemeine Regelung zur Anerkennung der Hochschuldiplome, die eine mindestens dreijährige

Berufsausbildung abschließen (ABl. 1989, L 19, S. 16), und 92/51/EWG des Rates vom 18. Juni 1992 über eine zweite allgemeine Regelung zur Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise in Ergänzung zur Richtlinie 89/48 (ABl. L 209, S. 25) verstoßen hat, dass es in Bezug auf den Beruf eines Fluglotsen nicht die Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, die erforderlich sind, um diesen Richtlinien nachzukommen.

Rechtlicher Rahmen

Gemeinschaftsrecht

Richtlinie 89/48

2 Art. 1 der Richtlinie 89/48 bestimmt:

„Im Sinne dieser Richtlinie gelten

a) als Diplome alle Diplome, Prüfungszeugnisse oder sonstige Befähigungsnachweise bzw. diese Diplome, Prüfungszeugnisse oder sonstigen Befähigungsnachweise insgesamt,

— die in einem Mitgliedstaat von einer nach seinen Rechts- und Verwaltungsvorschriften bestimmten zuständigen Stelle ausgestellt werden,

— aus denen hervorgeht, dass der Diplominhaber ein mindestens dreijähriges Studium oder ein dieser Dauer entsprechendes Teilzeitstudium an einer Universität oder einer Hochschule oder einer anderen Ausbildungseinrichtung mit gleichwertigem Niveau absolviert und gegebenenfalls die über das Studium hinaus erforderliche berufliche Ausbildung abgeschlossen hat, und

— aus denen hervorgeht, dass der Zeugnisinhaber über die beruflichen Voraussetzungen verfügt, die für den Zugang zu einem reglementierten Beruf oder dessen Ausübung in diesem Mitgliedstaat erforderlich sind,

wenn die durch das Diplom, das Prüfungszeugnis oder einen sonstigen Befähigungsnachweis bescheinigte Ausbildung überwiegend in der Gemeinschaft erworben wurde oder wenn dessen Inhaber eine dreijährige Berufserfahrung hat, die von dem Mitgliedstaat bescheinigt wird, der ein Diplom, ein Prüfungszeugnis oder einen sonstigen Befähigungsnachweis eines Drittlands anerkannt hat.

…

c) als reglementierter Beruf die reglementierte berufliche Tätigkeit oder die reglementierten beruflichen Tätigkeiten insgesamt, die in einem Mitgliedstaat den betreffenden Beruf ausmachen;

d) als reglementierte berufliche Tätigkeit eine berufliche Tätigkeit, deren Aufnahme oder Ausübung oder eine ihrer Arten der Ausübung in einem Mitgliedstaat direkt oder indirekt durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften an den Besitz eines Diploms gebunden ist. ...

…“

3 Art. 2 der Richtlinie lautet:

„Diese Richtlinie gilt für alle Angehörigen eines Mitgliedstaats, die als Selbständige oder abhängig Beschäftigte einen reglementierten Beruf in einem anderen Mitgliedstaat ausüben wollen.

Diese Richtlinie gilt nicht für die Berufe, die Gegenstand einer Einzelrichtlinie sind, mit der in den Mitgliedstaaten eine gegenseitige Anerkennung der Diplome eingeführt wird.“

4 Art. 3 Buchst. a der Richtlinie sieht vor:

„Wenn der Zugang zu einem reglementierten Beruf oder dessen Ausübung im Aufnahmestaat von dem Besitz eines Diploms abhängig gemacht wird, kann die zuständige Stelle einem Angehörigen eines Mitgliedstaats den Zugang zu diesem Beruf oder dessen Ausübung unter denselben Voraussetzungen wie bei Inländern nicht wegen mangelnder Qualifikation verweigern,

a) wenn der Antragsteller das Diplom besitzt, das in einem anderen Mitgliedstaat erforderlich ist, um Zugang zu diesem Beruf in seinem Hoheitsgebiet zu erhalten oder ihn dort auszuüben, und wenn dieses Diplom in einem Mitgliedstaat erworben wurde ...

…“

5 In Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 89/48 ist bestimmt:

„Artikel 3 hindert den Aufnahmestaat nicht daran, vom Antragsteller ebenfalls zu verlangen:

…

b) dass er einen höchstens dreijährigen Anpassungslehrgang absolviert oder eine Eignungsprüfung ablegt[,]

— wenn seine bisherige Ausbildung gemäß Artikel 3 Buchstaben a) und b) sich auf Fächer bezieht, die sich wesentlich von denen unterscheiden, die von dem Diplom abgedeckt werden, das in dem Aufnahmestaat vorgeschrieben ist ...

…“

Richtlinie 92/51

6 Der Begriff „Diplom“ wird in Art. 1 Buchst. a der Richtlinie 92/51 definiert als:

„… jeder Ausbildungsnachweis bzw. mehrere solcher Nachweise zusammen,

— die in einem Mitgliedstaat von einer nach dessen Rechts- und Verwaltungsvorschriften bestimmten zuständigen Stelle ausgestellt werden,

— aus denen hervorgeht, dass der Diplominhaber erfolgreich

i) entweder einen nicht in Artikel 1 Buchstabe a) zweiter Gedankenstrich der Richtlinie 89/48/EWG genannten postsekundären Ausbildungsgang von mindestens einem Jahr oder eine Teilzeitausbildung von entsprechender Dauer absolviert hat — wobei eine der Voraussetzungen für die Zulassung zu einem solchen Ausbildungsgang in der Regel der Abschluss der für die Aufnahme eines Hochschulstudiums erforderlichen Sekundarausbildung ist — und dass er gegebenenfalls die über diesen postsekundären Ausbildungsgang hinaus erforderliche berufliche Ausbildung abgeschlossen hat

ii) oder einen der in Anhang C aufgeführten Ausbildungsgänge absolviert hat, und

— aus denen hervorgeht, dass der Diplominhaber über die beruflichen Qualifikationen verfügt, die für den Zugang zu einem reglementierten Beruf oder dessen Ausübung in diesem Mitgliedstaat erforderlich sind,

wenn die durch diesen Nachweis bescheinigte Ausbildung überwiegend in der Gemeinschaft oder außerhalb derselben an Ausbildungseinrichtungen, die eine Ausbildung gemäß den Rechts- und Verwaltungsvorschriften eines Mitgliedstaats vermitteln, erworben wurde oder wenn dessen Inhaber eine dreijährige Berufserfahrung hat, die von dem Mitgliedstaat bescheinigt wird, der einen Ausbildungsnachweis eines Drittlands anerkannt hat.

…“

7 Art. 1 Buchst. e und f der Richtlinie 92/51 enthält die folgenden Begriffsbestimmungen:

„e) … ‚*reglementierter Beruf*‘ die reglementierte berufliche Tätigkeit oder die reglementierten beruflichen Tätigkeiten, die zusammen in einem Mitgliedstaat den betreffenden Beruf ausmachen;

f) … ‚*reglementierte berufliche Tätigkeit*‘ eine berufliche Tätigkeit, bei der die Aufnahme oder Ausübung oder eine der Arten ihrer Ausübung in einem

Mitgliedstaat direkt oder indirekt durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften an den Besitz eines Ausbildungs- oder Befähigungsnachweises gebunden ist. …“

8 Nach Art. 2 Abs. 2 der Richtlinie 92/51 gilt diese u. a. nicht für Berufe, die Gegenstand einer Einzelrichtlinie sind, mit der in den Mitgliedstaaten eine gegenseitige Anerkennung der Diplome eingeführt wird.

9 In Art. 3 der Richtlinie ist bestimmt:

„Wird der Zugang zu einem reglementierten Beruf oder dessen Ausübung im Aufnahmestaat von dem Besitz eines Diploms im Sinne dieser Richtlinie oder der Richtlinie 89/48/EWG abhängig gemacht, so kann die zuständige Behörde unbeschadet der Anwendung der Richtlinie 89/48/EWG einem Angehörigen eines Mitgliedstaats den Zugang zu diesem Beruf oder dessen Ausübung unter denselben Voraussetzungen wie bei Inländern nicht wegen mangelnder Qualifikation verweigern,

a) wenn der Antragsteller das Diplom im Sinne dieser Richtlinie oder der Richtlinie 89/48/EWG besitzt, das in einem anderen Mitgliedstaat erforderlich ist, um Zugang zu diesem Beruf in seinem Hoheitsgebiet zu erhalten oder ihn dort auszuüben, und wenn dieses Diplom in einem Mitgliedstaat erworben wurde …

…“

10 Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 92/51 sieht vor:

„Artikel 3 hindert den Aufnahmestaat nicht daran, vom Antragsteller ebenfalls zu verlangen,

…

b) einen höchstens dreijährigen Anpassungslehrgang absolviert oder eine Eignungsprüfung ablegt,

— wenn seine bisherige Ausbildung gemäß Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a) oder b) sich auf theoretische und/oder praktische Fachgebiete bezieht, die sich wesentlich von denen unterscheiden, die von dem Diplom im Sinne dieser Richtlinie oder der Richtlinie 89/48/EWG abgedeckt werden, das in dem Aufnahmestaat vorgeschrieben ist, …

…“

Richtlinie 2006/23/EG

11 Am 17. Mai 2006 trat die Richtlinie 2006/23/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2006 über eine gemeinschaftliche Fluglotsenlizenz (ABl. L 114, S. 22) in Kraft, deren Ziel es ist, die Sicherheitsstandards zu erhöhen und den Betrieb des gemeinschaftlichen Flugverkehrskontrollsystems durch eine gemeinschaftliche Fluglotsenlizenz zu verbessern.

Nationales Recht

12 Die Richtlinien 89/48 und 92/51 wurden durch das Real Decreto 1665/1991 vom 25. Oktober 1991 (BOE Nr. 280 vom 22. November 1991, S. 37916) und das Real Decreto 1396/1995 vom 4. August 1995 (BOE Nr. 197 vom 18. August 1995, S. 25657) in das spanische Recht umgesetzt. Der Beruf eines Fluglotsen gehört nicht zu den in Spanien reglementierten Berufen, die in den Anhängen der erwähnten Dekrete aufgeführt sind.

13 Die Ausübung dieses Berufs in Spanien wird speziell durch das Real Decreto 3/1998 vom 9. Januar 1998 über den beruflichen Befähigungsnachweis und die Lizenz eines Fluglotsen (BOE Nr. 17 vom 20. Januar 1998, S. 1968) geregelt.

14 Art. 1 des Real Decreto 3/1998 lautet:

„Für die Ausübung der Berufstätigkeit eines Fluglotsen in der Zivilluftfahrt sind der berufliche Befähigungsnachweis eines Fluglotsen sowie die Lizenz und die entspre-

chenden Erlaubnisse gemäß den in diesem Real Decreto festgelegten Voraussetzungen erforderlich."

15 Art. 2 dieses Real Decreto bestimmt:

„Im Sinne dieses Real Decreto ist unter dem beruflichen Befähigungsnachweis eines Fluglotsen in der Zivilluftfahrt zu verstehen: das von der Generaldirektion für die Zivilluftfahrt ausgestellte Zeugnis über den erfolgreichen Abschluss der Grundausbildung eines Fluglotsen.

Lizenz: von der Generaldirektion für die Zivilluftfahrt ausgestelltes Dokument, aus dem sich ergibt, dass der Inhaber des beruflichen Befähigungsnachweises eines Fluglotsen in der Zivilluftfahrt diejenigen der damit verbundenen Aufgaben wahrnehmen darf, für die er eine Erlaubnis erhalten hat. Die Erlaubnisse wie auch etwaige Beschränkungen sowie der entsprechende erforderliche Nachweis der körperlichen und psychischen Eignung werden in einem mit der Lizenz verbundenen Dokument vermerkt.

Erlaubnis: von der Generaldirektion für die Zivilluftfahrt ausgestelltes Dokument in Verbindung mit einer Lizenz, in dem die Umstände, die Voraussetzungen und gegebenenfalls die Beschränkungen für die Ausübung bestimmter Aufgaben von Fluglotsen angegeben sind."

16 Art. 3 des Real Decreto legt die Voraussetzungen für den Erwerb des beruflichen Befähigungsnachweises eines Fluglotsen wie folgt fest:

„1. Der berufliche Befähigungsnachweis eines Fluglotsen in der Zivilluftfahrt setzt den Abschluss der Grundausbildung eines Fluglotsen gemäß den amtlichen Programmen voraus, die theoretisch-praktische Kenntnisse des Luftrechts und der Luftverkehrsordnung, der Überwachungsanlagen für den Luftverkehr, allgemeine Luftfahrtkenntnisse, menschliche Faktoren, Meteorologie, Navigation und Betriebsverfahren umfassen.

2. Für die Grundausbildung müssen die Bewerber folgende Anforderungen erfüllen:

a) Anforderungen an die Hochschulausbildung: offizieller Hochschulabschluss in Form eines Diploms oder eines Lizenziats oder Abschluss des ersten vollständigen Studienzyklus einer Hochschulausbildung;

b) fließende Spanisch- und Englischkenntnisse in Wort und Schrift, wobei keine Schwierigkeiten des mündlichen Ausdrucks auftreten dürfen, die den Funkverkehr beeinträchtigen können;

c) entsprechender Nachweis der psychotechnischen und psychophysischen Eignung.“

17 Art. 4 des Real Decreto 3/1998, der die Voraussetzungen für den Erwerb der Fluglotsenlizenz regelt, lautet:

„Die Fluglotsenlizenz wird Bewerbern erteilt, die folgende Voraussetzungen erfüllen:

a) Vollendung des 21. Lebensjahrs;

b) Besitz des beruflichen Befähigungsnachweises eines Fluglotsen in der Zivilluftfahrt;

c) Abschluss der theoretischen und praktischen Ausbildung, die für die Erteilung einer der in Art. 7 dieses Real Decreto aufgeführten Erlaubnisse erforderlich sind;

d) mit befriedigendem Erfolg abgeschlossenes Praktikum von mindestens drei Monaten, das in der tatsächlichen Flugverkehrsüberwachung unter Aufsicht eines hierfür ausgebildeten und bestimmten Fluglotsen besteht. Die Voraussetzung gemäß Buchst. c dieses Artikels kann auch in der in diesem Absatz erwähnten Zeit erfüllt werden;

e) gültige Bescheinigung der physischen und psychischen Eignung, die von Zeit zu Zeit erneuert werden muss."

18 Art. 7 des Real Decreto, der die in Art. 4 Buchst. c dieses Dekrets erwähnten Erlaubnisse aufführt, bestimmt:

„Folgende Erlaubnisse sind vorgesehen:

a) Flughafenüberwachung;

b) Anflugüberwachung;

c) Radaranflugüberwachung;

d) Gebietsüberwachung;

e) Radargebietsüberwachung."

19 Art. 6 des Dekrets bestimmt:

„Der Inhaber einer Fluglotsenlizenz ist zur beruflichen Ausübung aller Aufgaben im Zusammenhang mit der Flugüberwachung, für die er eine Erlaubnis erhalten hat, berechtigt.

Die Generaldirektion für die zivile Luftfahrt kann unbeschadet dessen Beschränkungen der erteilten Erlaubnisse aus Gründen der psychischen oder physischen Tauglichkeit oder wegen technisch-betrieblicher Umstände verfügen, die die Sicherheit der Luftfahrt berühren."

Das Vorverfahren

20 Am 8. November 2000 übersandte die Kommission dem Königreich Spanien ein Mahnschreiben, mit dem sie geltend machte, dass die im Real Decreto 3/1998 geregelten Voraussetzungen für den Zugang zum Beruf des Fluglotsen und für dessen Ausübung mit den Richtlinien 89/48 und 92/51 unvereinbar seien.

21 Da die Antwort des Königreichs Spanien vom 8. Februar 2001 die Kommission nicht zufriedenstellte, gab sie am 26. Juli 2001 eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab, mit der sie diesen Mitgliedstaat aufforderte, die Maßnahmen zu ergreifen, die erforderlich sind, um den erwähnten Richtlinien nachzukommen.

22 Da die Kommission der Ansicht war, dass das Königreich Spanien nicht die Maßnahmen ergriffen habe, die erforderlich seien, um seinen Verpflichtungen aus diesen Richtlinien nachzukommen, erhob sie am 11. Februar 2003 eine erste Vertragsverletzungsklage.

23 Der Gerichtshof wies diese Klage mit Urteil vom 14. Oktober 2004, Kommission/Spanien (C-55/03), als unzulässig ab, weil die Formulierung der Rügen und die Abgrenzung des Streitgegenstands, wie sie die Kommission in ihrer Klageschrift vorgenommen hatte, nicht klar und kohärent waren und daher den Gerichtshof daran hinderten, in der Sache über die Klage zu entscheiden.

24 Nach dem Schriftwechsel zwischen der Kommission und dem Königreich Spanien im Anschluss an dieses Urteil Kommission/Spanien, der insbesondere das ergänzende Mahnschreiben vom 21. März 2005, die Antwort des Königreichs Spanien vom 23. Mai 2005, das zweite ergänzende Mahnschreiben vom 19. Dezember 2005 und die Antwort des Königreichs Spanien vom 20. Februar 2006 umfasste, gab die Kommission am 4. Juli 2006 eine ergänzende mit Gründen versehene Stellungnahme ab und forderte das Königreich Spanien auf, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um den Richtlinien 89/48 und 92/51 binnen zwei Monaten ab Eingang dieser Stellungnahme nachzukommen.

25 Da die Antwort des Königreichs Spanien hierauf die Kommission nicht überzeugte, hat sie die vorliegende Klage erhoben.

Zur Klage

Vorbringen der Parteien

26 Die Kommission rügt eine Verletzung sowohl der Richtlinie 89/48 als auch der Richtlinie 92/51, da das in einem Mitgliedstaat erworbene Diplom, dessen Anerkennung in Spanien beantragt werde, in den Anwendungsbereich beider Richtlinien fallen könne.

27 Die Kommission räumt ein, dass der Beruf des Fluglotsen nicht in dem Verzeichnis der in Spanien reglementierten Berufe enthalten sei, das sich in den Anhängen der Dekrete 1665/1991 und 1396/1995 befinde. Es sei jedoch offenkundig, dass dieser Beruf ein „reglementierter Beruf" im Sinne der Richtlinien 89/48 und 92/51 sei, da die in Spanien für die Ausübung dieses Berufs erforderlichen Befähigungsnachweise insgesamt ein „Diplom" im Sinne beider Richtlinien darstellten. Daher sei dieser Beruf zu Unrecht von der in den erwähnten Dekreten vorgesehenen Regelung über die Anerkennung der in den anderen Mitgliedstaaten erworbenen Diplome und Befähigungsnachweise ausgeschlossen worden.

28 Der Umstand, dass die Richtlinie 2006/23 als „Einzelrichtlinie" im Sinne von Art. 2 der Richtlinien 89/48 und 92/51 betrachtet werden könne, sei für das vorliegende Vertragsverletzungsverfahren unerheblich. Da als letzter Tag für die Umsetzung der Richtlinie 2006/23 gemäß deren Art. 20 Abs. 1 der 17. Mai 2008 festgesetzt worden sei, hätten die Mitgliedstaaten vor diesem Zeitpunkt die in den anderen Mitgliedstaaten erworbenen Diplome gemäß den Richtlinien 89/48 und 92/51 anerkennen müssen.

29 Das Königreich Spanien entgegnet, dass die erwähnten Richtlinien auf den Beruf des Fluglotsen nicht anwendbar seien, da es in Spanien kein „Diplom" im Sinne dieser Richtlinien gebe, das für sich allein zur Ausübung dieses Berufs berechtige. Nur der Erwerb bestimmter Befähigungsnachweise erlaube dessen Ausübung.

30 Was die Richtlinie 2006/23 angehe, so belege der Erlass dieser Einzelrichtlinie, dass das Gemeinschaftsrecht zuvor keine angemessenen Instrumente zur Verfügung gestellt habe, um die Freizügigkeit der Fluglotsen zu gewährleisten, und die Mitgliedstaaten nicht zur Anerkennung der entsprechenden beruflichen Befähigungsnachweise verpflichte. Daher könnten die von den Mitgliedstaaten für die Ausübung der Fluglotsentätigkeit aufgestellten Bedingungen nicht gemäß den Richtlinien 89/48 und 92/51 anerkannt werden.

31 Ferner sei die tatsächliche Ausübung der Fluglotsentätigkeit in Spanien neben anderen Voraussetzungen von einer ortsbezogenen Erlaubnis abhängig, die im Zusammenhang mit dem konkreten Sektor stehe, wo diese Tätigkeit ausgeübt werde (Flughafenüberwachung, Gebietskontrolle usw.). So könnten selbst Personen, die in Spanien einen beruflichen Befähigungsnachweis erworben hätten, diese Tätigkeit nicht in jedem beliebigen Sektor innerhalb des Landes ausüben, sondern brauchten eine solche ortsbezogene Erlaubnis. Wegen dieser besonderen Erlaubnis sei es erst recht unmöglich, dass eine Person, die eine Ausbildung in einem anderen Mitgliedstaat erhalten habe, zur Ausübung dieser Tätigkeit in Spanien berechtigt sei.

32 In Bezug auf das letztgenannte Argument macht die Kommission geltend, dass die „Ortsbezogenheit" oder „Besonderheit" bestimmter Erlaubnisse nicht bedeute, dass der in Rede stehende Beruf als nicht reglementiert und daher als vom Anwendungsbereich der Richtlinien 89/48 und 92/51 ausgenommen betrachtet werden könne. Der Aufnahmemitgliedstaat könne gemäß den erwähnten Richtlinien das Absolvieren eines Anpassungslehrgangs oder die Ablegung einer Eignungsprüfung verlangen, bevor dem Inhaber eines in einem anderen Mitgliedstaat ausgestellten Diploms ein solcher Befähigungsnachweis erteilt werde.

Würdigung durch den Gerichtshof

33 Zum Vorbringen des Königreichs Spanien, dass der Beruf des Fluglotsen nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinien 89/48 und 92/51 falle, weil es sich nicht um einen „reglementierten Beruf" handele, da es kein „Diplom" im Sinne dieser Richtlinien gebe, das zur Ausübung dieser Tätigkeit berechtige, ist festzustellen, dass der Begriff des reglementierten Berufs im Sinne dieser Richtlinien ein Begriff des Gemeinschaftsrechts ist und dass sich aus den Begriffsbestimmungen in Art. 1 Buchst. c und d der Richtlinie 89/48 sowie in Art. 1 Buchst. e und f der Richtlinie 92/51 ergibt, dass ein Beruf dann als reglementiert anzusehen ist, wenn sich der Zugang zu der betreffenden beruflichen Tätigkeit oder deren Ausübung nach Rechts- oder Verwaltungsvorschriften richtet, mit denen eine Regelung aufgestellt wird, die bewirkt, dass diese berufliche Tätigkeit ausdrücklich Personen vorbehalten wird, die bestimmte Voraussetzungen erfüllen, und

denjenigen, die diese Voraussetzungen nicht erfüllen, der Zugang zu dieser Tätigkeit versagt ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 13. November 2003, Morgenbesser, C-313/01, Slg. 2003, I-13467, Randnr. 49).

34 Im vorliegenden Fall geht aus den dem Gerichtshof vorliegenden Akten hervor, dass die Ausübung des Berufs des Fluglotsen in Spanien speziell durch das Real Decreto 3/1998 geregelt wird und dass dieser Beruf Personen vorbehalten ist, die im Besitz bestimmter von der Generaldirektion für die Zivilluftfahrt ausgestellter Befähigungsnachweise sind.

35 Das Real Decreto verlangt für die Ausübung eines solchen Berufs insbesondere den beruflichen Befähigungsnachweis eines Fluglotsen in der Zivilluftfahrt, mit dem bescheinigt wird, dass sein Inhaber erfolgreich eine Grundausbildung absolviert hat und neben weiteren Voraussetzungen einen offiziellen Hochschulabschluss in Form eines Diploms oder Lizenziats besitzt oder den ersten vollständigen Studienzyklus einer Hochschulausbildung in Spanien absolviert hat.

36 Im Übrigen bedarf es für den Zugang zum Beruf des Fluglotsen in Spanien gemäß dem Real Decreto 3/1998 einer Lizenz eines Fluglotsen, mit der bescheinigt wird, dass der Inhaber des beruflichen Befähigungsnachweises eines Fluglotsen in der Zivilluftfahrt diejenigen der damit verbundenen Aufgaben wahrnehmen darf, für die er eine Erlaubnis erhalten hat. Die Erteilung dieser Lizenz ist ferner von der Absolvierung eines dreimonatigen Praktikums der tatsächlichen Flugüberwachung abhängig.

37 Schließlich sind nach dem Real Decreto „Erlaubnisse“ notwendig, die zur Erfüllung genau festgelegter Aufgaben berechtigen. Es handelt sich dabei um ein Dokument in Verbindung mit der Lizenz, in dem die Umstände, die Voraussetzungen und gegebenenfalls die Beschränkungen für die Ausübung bestimmter Aufgaben von Fluglotsen genau angegeben sind. Diese Erlaubnisse können sich insbesondere auf die Flughafenüberwachung, die Anflugüberwachung, die Radaranflugüberwachung, die

Gebietsüberwachung und die Radargebietsüberwachung beziehen und werden nach Abschluss einer theoretischen und praktischen Ausbildung erteilt.

38 Daraus folgt, dass die Ausübung der Fluglotsentätigkeit in Spanien sich tatsächlich nach Rechtsvorschriften richtet, mit denen eine Regelung aufgestellt wird, die bewirkt, dass diese berufliche Tätigkeit ausdrücklich Personen vorbehalten wird, die bestimmte Voraussetzungen erfüllen, und denjenigen, die diese Voraussetzungen nicht erfüllen, der Zugang zu dieser Tätigkeit versagt ist.

39 Somit ist der Beruf des Fluglotsen in Spanien als reglementierter Beruf im Sinne der Richtlinien 89/48 und 92/51 einzustufen und fällt daher in deren Anwendungsbereich.

40 Dieses Ergebnis wird nicht dadurch in Frage gestellt, dass es in Spanien keine mit einem einzigen Diplom abgeschlossene Ausbildung gibt, die Zugang zur Ausübung dieses Berufs verschafft.

41 Nach dem jeweiligen Art. 1 Buchst. a der Richtlinien 89/48 und 92/51 umfasst der Begriff Diplom nämlich auch Diplome, Prüfungszeugnisse oder sonstige Befähigungsnachweise „insgesamt".

42 Ferner ist der Umstand, dass ein „Diplom" nicht aus einem einzigen Dokument besteht, sondern sich aus Befähigungsnachweisen, Prüfungszeugnissen oder anderen Dokumenten insgesamt zusammensetzt, unerheblich, da die wesentliche Funktion dieses Diploms unabhängig von seiner Form in der Feststellung besteht, dass der Betroffene erfolgreich einen bestimmten Studiengang absolviert hat, der ihm die erforderlichen beruflichen Qualifikationen für den Zugang zu einem in dem betreffenden Mitgliedstaat reglementierten Beruf oder zu dessen Ausübung vermittelt (vgl. in diesem Sinne

zur Qualifikation der Feststellung des Bestehens des die Ausbildung abschließenden Examens als „Diplom“ im Sinne der Richtlinie 89/48 Urteil vom 9. September 2003, Burbaud, C-285/01, Slg. 2003, I-8219, Randnr. 52).

43 Da der Zugang zum Beruf des Fluglotsen in Spanien vom Besitz eines „Diploms“ im Sinne der Richtlinie 89/48 abhängt, kann die zuständige Behörde dieses Mitgliedstaats gemäß Art. 3 dieser Richtlinie einem Angehörigen eines anderen Mitgliedstaats den Zugang zu diesem Beruf oder dessen Ausübung unter denselben Voraussetzungen wie bei Inländern somit nicht wegen mangelnder Qualifikation verweigern, sofern die übrigen in diesem Artikel aufgeführten Voraussetzungen erfüllt sind.

44 Da eine dieser Voraussetzungen der Besitz eines Diploms im Sinne der Richtlinie 89/48 ist, müssen die Betroffenen also erfolgreich ein mindestens dreijähriges Studium an einer Universität oder Hochschule absolviert haben.

45 Außerdem folgt aus der Tatsache, dass der Zugang zum Beruf eines Fluglotsen in Spanien vom Besitz eines „Diploms“ im Sinne der Richtlinie 89/48 abhängt, dass die zuständige Behörde dieses Mitgliedstaats gemäß Art. 3 der Richtlinie 92/51 einem Angehörigen eines anderen Mitgliedstaats den Zugang zu diesem Beruf oder dessen Ausübung unter denselben Voraussetzungen wie bei Inländern nicht wegen mangelnder Qualifikation verweigern kann, sofern die übrigen in diesem Artikel aufgeführten Voraussetzungen erfüllt sind.

46 Eine dieser Voraussetzungen ist der Besitz eines Diploms im Sinne der Richtlinie 92/51. Die Definition des Diploms in dieser Richtlinie ist weiter als diejenige der Richtlinie 89/48 und erfordert insbesondere nicht, dass die Betroffenen erfolgreich ein mindestens dreijähriges Studium an einer Universität oder Hochschule absolviert haben.

47 Daher obliegt es den Mitgliedstaaten, die Anerkennung der Diplome vorzusehen, die unter die Definition in der Richtlinie 89/48 oder unter die Definition in der Richtlinie 92/51 fallen. Die spanische Regelung sieht jedoch eine solche Anerkennung nicht vor.

48 Das Vorbringen des Königreichs Spanien, mit dem eine solche Anerkennungspflicht aufgrund der erwähnten Richtlinien wegen des Erlasses einer einschlägigen Einzelrichtlinie, nämlich der Richtlinie 2006/23, abgelehnt wird, kann keinen Erfolg haben.

49 Die Richtlinie 2006/23, die auf der Grundlage von Art. 80 Abs. 2 EG erlassen worden ist, der zu Titel V des Dritten Teils des EG-Vertrags über die gemeinsame Verkehrspolitik gehört, fügt sich nämlich, wie es in ihrem ersten Erwägungsgrund heißt, in den Rahmen der „Schaffung des einheitlichen europäischen Luftraums" ein. Zur Gewährleistung eines Höchstmaßes an Sicherheit soll diese Richtlinie, wie aus ihrem achten Erwägungsgrund hervorgeht, „die Anforderungen an Qualifikation und Kompetenz sowie für den Zugang zum Beruf des Fluglotsen … harmonisieren". So heißt es in Art. 1 der Richtlinie: „Ziel dieser Richtlinie ist die Erhöhung des Sicherheitsstandards und die Verbesserung des Betriebs des gemeinschaftlichen Flugverkehrskontrollsystems durch eine gemeinschaftliche Fluglotsenlizenz." Nach Art. 4 der Richtlinie können Flugverkehrskontrolldienste nur von gemäß dieser Richtlinie lizenzierten Fluglotsen erbracht werden. Die Voraussetzungen für die Erteilung einer solchen Lizenz sind in Art. 5 der Richtlinie 2006/23 niedergelegt, während Art. 15 die gegenseitige Anerkennung von Fluglotsenlizenzen regelt.

50 Somit ist festzustellen, dass der wesentliche Zweck der Richtlinie 2006/23 darin besteht, gemeinschaftliche Regeln für den Erwerb und die Aufrechterhaltung der Fluglotsenlizenz aufzustellen, was es erlaubt, diese Richtlinie als „Einzelrichtlinie" im Sinne von Art. 2 der Richtlinien 89/48 und 92/51 anzusehen. Da der letzte Tag für die Umsetzung der Richtlinie 2006/23 nach ihrem Art. 20 Abs. 1 auf den 17. Mai 2008 festgesetzt worden ist, musste die Anerkennung der in einem anderen Mitgliedstaat erworbenen Diplome und beruflichen Befähigungsnachweise, die Zugang zum Beruf

eines Fluglotsen verschaffen, durch einen Mitgliedstaat vor diesem Zeitpunkt grundsätzlich unter den in den Richtlinien 89/48 und 92/51 aufgestellten Voraussetzungen erfolgen.

51 Daher ist das Vorbringen des Königreichs Spanien, das auf die Richtlinie 2006/23 gestützt wird, zurückzuweisen.

52 Schließlich ist das Vorbringen des Königreichs Spanien zur „Erlaubnis" zu prüfen, die nach Art. 2 des Real Decreto 3/1998 ein Dokument ist, das von der Generaldirektion für die zivile Luftfahrt in Verbindung mit der Lizenz ausgestellt wird und die Umstände, die Voraussetzungen und gegebenenfalls die Beschränkungen für die Ausübung bestimmter Aufgaben der Fluglotsen genau festlegt und sich daher auf bestimmte besondere Bereiche wie die Flughafenkontrolle, die Anflugkontrolle, die Radaranflugkontrolle, die Gebietskontrolle und die Radargebietskontrolle bezieht. Es handele sich hierbei, so meint das Königreich Spanien, um eine besondere oder ortsbezogene Erlaubnis, die naturgemäß die Anerkennung von in einem anderen Mitgliedstaat erworbenen Erlaubnissen in Spanien ausschließe.

53 Hierzu ist zu bemerken, dass durch die Richtlinien 89/48 und 92/51 kein System der automatischen Anerkennung geschaffen wird. Auch wenn diese Richtlinien das Recht auf Zugang zu reglementierten Berufen vorsehen, erlauben sie nämlich gemäß ihrem jeweiligen Art. 4 Abs. 1 Buchst. b dem Aufnahmemitgliedstaat, von dem Antragsteller, der Angehöriger eines anderen Mitgliedstaats ist, die Absolvierung eines dreijährigen Anpassungslehrgangs oder die Ablegung einer Eignungsprüfung zu verlangen, vor allem, wenn sich dessen bisherige Ausbildung auf Fachgebiete bezieht, die sich wesentlich von denen unterscheiden, die von dem im Aufnahmemitgliedstaat geforderten Diplom abgedeckt werden, oder wenn der reglementierte Beruf im Aufnahmemitgliedstat eine oder mehrere reglementierte berufliche Tätigkeiten umfasst, die nicht Bestandteil des reglementierten Berufs im Heimat- oder Herkunftsmitgliedstaat des Antragstellers sind, und dieser Unterschied zwischen den beruflichen Tätigkeiten in den beiden betroffenen Mitgliedstaaten in einer unterschiedlichen besonderen Ausbildung zum Ausdruck kommt (vgl. zur Richtlinie 89/48 Urteil vom 8. Mai 2008, Kommission/Spanien, C-39/07, Slg. 2008, I-3435, Randnr. 39).

54 Das durch die Richtlinien 89/48 und 92/51 eingeführte System der gegenseitigen Anerkennung der Diplome und sonstigen beruflichen Befähigungsnachweise bedeutet nicht, dass die von den anderen Mitgliedstaaten ausgestellten Befähigungsnachweise eine Ausbildung bescheinigen, die der im Aufnahmemitgliedstaat vorgeschriebenen ähnlich oder vergleichbar ist. Nach dem mit diesen Richtlinien errichteten System wird ein Diplom nämlich nicht aufgrund des Wertes anerkannt, der der von ihm bescheinigten Ausbildung innewohnt, sondern weil es in dem Mitgliedstaat, in dem es ausgestellt oder anerkannt worden ist, den Zugang zu einem reglementierten Beruf eröffnet. Unterschiede bezüglich der Dauer oder der Inhalte der im Heimatmitgliedstaat erworbenen Ausbildungen im Verhältnis zur Ausbildung im Aufnahmemitgliedstaat reichen nicht aus, um eine Ablehnung der Anerkennung der betreffenden beruflichen Qualifikation zu rechtfertigen. Allenfalls können es diese Unterschiede, wenn sie wesentlich sind, rechtfertigen, dass der Aufnahmemitgliedstaat vom Antragsteller verlangt, dass er einer der beiden im jeweiligen Art. 4 der Richtlinien vorgesehenen Ausgleichsmaßnahmen nachkommt (vgl. in diesem Sinne zur Richtlinie 89/48 Urteil vom 19. Januar 2006, Colegio, C-330/03, Slg. 2006, I-801, Randnr. 19).

55 Daher schließt die Besonderheit oder Ortsbezogenheit bestimmter Qualifikationen, die gemäß Art. 2 des Real Decreto 3/1998 von einer Person verlangt werden, die den Beruf des Fluglotsen in Spanien ausüben möchte, den Vergleich der Fähigkeiten, die durch die in einem anderen Mitgliedstaat als dem Königreich Spanien zur Ausübung dieses Berufs erworbenen Diplome oder sonstigen Befähigungsnachweise bescheinigt werden, mit den für die Ausübung dieses Berufs im Königreich Spanien verlangten Kenntnissen und Qualifikationen nicht aus.

56 Das Vorbringen des Königreichs Spanien ist daher zurückzuweisen.

57 Nach alledem ist festzustellen, dass das Königreich Spanien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus den Richtlinien 89/48 und 92/51 verstoßen hat, dass es in Bezug auf den Beruf eines Fluglotsen nicht die Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, die erforderlich sind, um diesen Richtlinien nachzukommen.

Kosten

58 Nach Art. 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission die Verurteilung des Königreichs Spanien beantragt hat und dieses mit seinem Vorbringen unterlegen ist, sind ihm die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Zweite Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

1. **Das Königreich Spanien hat dadurch gegen seine Verpflichtungen aus den Richtlinien 89/48/EWG des Rates vom 21. Dezember 1988 über eine allgemeine Regelung zur Anerkennung der Hochschuldiplome, die eine mindestens dreijährige Berufsausbildung abschließen, und 92/51/EWG des Rates vom 18. Juni 1992 über eine zweite allgemeine Regelung zur Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise in Ergänzung zur Richtlinie 89/48 verstoßen, dass es nicht die Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, die erforderlich sind, um diesen Richtlinien nachzukommen.**

2. **Das Königreich Spanien trägt die Kosten.**

Unterschriften