DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

16. oktober 2008 *

I sag C-136/07,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 226 EF, anlagt den 7. marts 2007,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved H. Støvlbæk og R. Vidal Puig, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Kongeriget Spanien ved M. Muñoz Pérez, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

har

* Processprog: spansk.

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C.W.A. Timmermans, og dommerne K. Schiemann (refererende dommer) og P. Kūris,

generaladvokat: Y. Bot
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

1 Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har i stævningen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 89/48/EØF af 21. december 1988 om indførelse af en generel ordning for gensidig anerkendelse af eksamensbeviser for erhvervskompetencegivende videregående uddannelser af mindst tre års varighed (EFT 1989 L 19, s. 16) og Rådets direktiv

92/51/EØF af 18. juni 1992 om anden generelle ordning for anerkendelse af erhvervsuddannelser til supplering af direktiv 89/48 (EFT L 209, s. 25), idet det ikke har vedtaget de nødvendige love og administrative bestemmelser for at efterkomme disse direktiver for så vidt angår flyveledererhvervet.

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

Direktiv 89/48

2 Artikel 1 i direktiv 89/48 bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved

a) eksamensbevis: ethvert eksamensbevis, certifikat eller andet kvalifikationsbevis eller samtlige sådanne eksamensbeviser, certifikater eller andre kvalifikationsbeviser under ét

— som er udstedt af en kompetent myndighed i en medlemsstat, der er udpeget i overensstemmelse med denne stats love eller administrative bestemmelser

— hvoraf det fremgår, at indehaveren med positivt resultat har gennemgået en postgymnasial uddannelse af mindst tre års varighed eller af tilsvarende varighed på deltid, ved et universitet eller en anden højere læreanstalt eller ved en anden uddannelsesinstitution med samme uddannelsesniveau, og i påkommende tilfælde, at han med positivt resultat har gennemgået den erhvervsmæssige uddannelse, der kræves ud over den postgymnasiale uddannelse, og

— hvoraf det fremgår, at indehaveren besidder de erhvervsmæssige kvalifikationer, der er påkrævet for at få adgang til et lovreguleret erhverv i den pågældende medlemsstat eller til at udøve det,

såfremt den uddannelse, som dette eksamensbevis, certifikat eller andet kvalifikationsbevis er udstedt for, overvejende har fundet sted i Fællesskabet, eller såfremt indehaveren har en erhvervserfaring af tre års varighed attesteret af den medlemsstat, som har anerkendt et eksamensbevis, certifikat eller andet kvalifikationsbevis udstedt i et tredjeland.

[…]

c) lovreguleret erhverv: den eller de samlede lovregulerede erhvervsmæssige former for virksomhed, der udgør dette erhverv i en medlemsstat

d) lovreguleret erhvervsmæssig virksomhed: erhvervsmæssig virksomhed, når der enten direkte eller indirekte ifølge love eller administrative bestemmelser kræves et eksamensbevis for i en medlemsstat at optage eller udøve denne virksomhed eller en form heraf […]

[…]«

3 Direktivets artikel 2 bestemmer:

»Dette direktiv gælder for enhver EF-statsborger, der ønsker at udøve et lovreguleret erhverv som selvstændig eller lønmodtager i et værtsland.

Dette direktiv gælder ikke for de erhverv, der er omfattet af et særligt direktiv, hvorved der mellem medlemsstaterne indføres en gensidig anerkendelse af eksamensbeviser.«

4 Direktivets artikel 3, litra a), fastsætter:

»Når der i værtslandet kræves et eksamensbevis for at optage eller udøve et bestemt lovreguleret erhverv, kan den kompetente myndighed ikke under henvisning til manglende kvalifikationer nægte en EF-statsborger adgang til at optage eller udøve et sådant erhverv på samme vilkår som dem, der gælder for landets egne statsborgere,

a) såfremt ansøgeren er i besiddelse af det eksamensbevis, som i en anden medlemsstat er foreskrevet som betingelse for adgang til dér at optage eller udøve det samme erhverv, og som er opnået i en medlemsstat, […]«

5 Direktiv 89/48 bestemmer i artikel 4, stk. 1:

»Artikel 3 er ikke til hinder for, at værtslandet ligeledes af ansøgeren kræver,

[…]

b) at han gennemgår en prøvetid, der dog ikke må overstige tre år, eller består en egnethedsprøve,

— når den uddannelse, han i henhold til artikel 3, litra a) og b), har fået, omfatter fag eller discipliner, der er væsentligt forskellige fra dem, der er omfattet af det eksamensbevis, som er foreskrevet i værtslandet, […]

[…]«

Direktiv 92/51

6 Udtrykket »eksamensbevis« er i artikel 1, litra a), i direktiv 92/51 defineret som følger:

»[…] ethvert uddannelsesbevis eller flere sådanne beviser under ét,

— som er udstedt af en kompetent myndighed i en medlemsstat, der er udpeget i overensstemmelse med denne stats love eller administrative bestemmelser

— hvoraf det fremgår, at indehaveren med positivt resultat har gennemgået

i) enten en postgymnasial uddannelse, dog bortset fra den, der er nævnt i artikel 1, litra a), andet led, i direktiv 89/48/EØF, af mindst et års varighed eller af tilsvarende varighed på deltid, hvortil et af adgangskravene som den generelle regel er gennemførelse af det uddannelsesforløb på sekundærtrinnet, der er adgangsgivende til universiteter og højere læreanstalter, samt den erhvervsmæssige uddannelse, der eventuelt kræves ud over denne postgymnasiale uddannelse

ii) eller en af de uddannelser, der er anført i bilag C,

og

— hvoraf det fremgår, at indehaveren besidder de erhvervsmæssige kvalifikationer, der er påkrævet for at få adgang til et lovreguleret erhverv i den pågældende medlemsstat eller til at udøve det,

såfremt den uddannelse, som dette bevis er udstedt for, overvejende har fundet sted i Fællesskabet eller uden for Fællesskabet på en uddannelsesinstitution, hvor der gives undervisning i overensstemmelse med en medlemsstats love og administrative bestemmelser, eller såfremt indehaveren har en erhvervserfaring af tre års varighed attesteret af den medlemsstat, som har anerkendt et uddannelsesbevis udstedt i et tredjeland.

[…]«

7 Artikel 1, litra e) og f), i direktiv 92/51 indeholder følgende definitioner:

»e) »lovreguleret erhverv«: den eller de samlede lovregulerede erhvervsmæssige former for virksomhed, der udgør dette erhverv i en medlemsstat

f) »lovreguleret erhvervsmæssig virksomhed«: erhvervsmæssig virksomhed eller en form deraf, når der enten direkte eller indirekte ifølge love eller administrative bestemmelser kræves et uddannelsesbevis eller kursusbevis for i en medlemsstat at

optage eller udøve denne virksomhed eller en form deraf […]«

8 Artikel 2, stk. 2, i direktiv 92/51 bestemmer, at direktivet bl.a. ikke gælder for de erhverv, der er omfattet af et særligt direktiv, hvorved der mellem medlemsstaterne indføres en gensidig anerkendelse af eksamensbeviser.

9 I nævnte direktivs artikel 3 fastsættes:

»Når der i værtslandet kræves et eksamensbevis som defineret i dette direktiv eller i direktiv 89/48/EØF for at optage eller udøve et bestemt lovreguleret erhverv, kan den kompetente myndighed ikke — medmindre andet er fastsat i direktiv 89/48/EØF — under henvisning til manglende kvalifikationer nægte en EF-statsborger adgang til at optage eller udøve et sådant erhverv på samme vilkår som dem, der gælder for landets egne statsborgere,

a) såfremt ansøgeren er i besiddelse af et eksamensbevis som defineret i dette direktiv eller direktiv 89/48/EØF, som i en anden medlemsstat er foreskrevet som betingelse for adgang til dér at optage eller udøve det samme erhverv, og som er opnået i en medlemsstat

[…]«

10 Artikel 4, stk. 1, i direktiv 92/51 har følgende ordlyd:

»Artikel 3 er ikke til hinder for, at værtslandet ligeledes af ansøgeren kræver,

[…]

b) at han gennemgår en prøvetid, der dog ikke må overstige tre år, eller går op til en egnethedsprøve,

— når den uddannelse, han i henhold til artikel 3, stk. 1, litra a) og b), har fået, omfatter teoretiske og/eller praktiske fag eller discipliner, der er væsentligt forskellige fra dem, der er omfattet af det eksamensbevis som defineret i nærværende direktiv eller i direktiv 89/48/EØF, som er foreskrevet i værtslandet

[…]«

Direktiv 2006/23/EF

11 Den 17. maj 2006 trådte Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/23/EF af 5. april 2006 om et EF-flyveledercertifikat (EUT L 114, s. 22) i kraft. Direktivets formål er at højne sikkerhedsstandarderne og forbedre EF-flyvekontrolsystemets funktionsdygtighed ved udstedelse af et EF-flyveledercertifikat.

De nationale bestemmelser

12 Direktiv 89/48 og 92/51 er blevet gennemført i den spanske retsorden ved kongeligt dekret 1665/1991 af 25. oktober 1991 (BOE nr. 280 af 22.11.1991, s. 37916), henholdsvis kongeligt dekret 1396/1995 af 4. august 1995 (BOE nr. 197 af 18.8.1995, s. 25657). Flyveledererhvervet er ikke anført blandt de lovregulerede erhverv i Spanien, der er opregnet i bilagene til nævnte kongelige dekreter.

13 Udøvelsen af dette erhverv er særskilt reguleret ved kongeligt dekret 3/1998 af 9. januar 1998 om erhvervskvalifikationsbevis og certifikat som civil flyveleder (BOE nr. 17 af 20.1.1998, s. 1968).

14 I artikel 1 i kongeligt dekret 3/1998 fastsættes:

»For at kunne udøve erhvervsmæssig beskæftigelse som civil flyveleder skal den pågældende være indehaver af et erhvervskvalifikationsbevis som civil flyveleder samt

de tilsvarende certifikater og kvalifikationer i overensstemmelse med betingelserne fastsat i dette kongelige dekret.«

15 Artikel 2 i nævnte kongelige dekret bestemmer:

»I dette kongelige dekret forstås ved erhvervskvalifikationsbevis som civil flyveleder: et af generaldirektoratet for civil luftfart udstedt dokument, som attesterer, at dets indehaver med et positivt resultat har gennemgået grunduddannelsen for flyveledere.

Certifikat: dokument udstedt af generaldirektoratet for civil luftfart, som attesterer, at en indehaver af et erhvervskvalifikationsbevis som civil flyveleder kan udøve de flyvekontrolfunktioner, som den pågældende er kvalificeret til; indehaverens kvalifikationer og eventuelle begrænsninger heraf samt det bevis for fysisk og psykisk egnethed, der er påkrævet for at gøre brug af disse kvalifikationer, er indeholdt i et bilag til dokumentet

Kvalifikation: dokument udstedt af generaldirektoratet for civil luftfart i tilknytning til et flyvelederсertifikat, hvori det nærmere angives, under hvilke omstændigheder, betingelser og eventuelt begrænsninger bestemte flyvekontrolfunktioner kan udøves.«

16 Artikel 3 i samme kongelige dekret fastsætter følgende betingelser for at opnå et kvalifikationsbevis som flyveleder:

»1. Et erhvervskvalifikationsbevis som civil flyveleder opnås efter fuldførelse af en grunduddannelse til flyveleder i overensstemmelse med det officielle uddannelsesprogram, der omfatter teoretisk og praktisk kendskab til luftfartsret og forskrifter for lufttrafikken, flyvekontroludstyr, generelt kendskab til luftfartslære, menneskelige faktorer, meteorologi, navigation og operationelle procedurer.

2. Ansøgere om optagelse på grunduddannelsen skal opfylde følgende betingelser:

a) Påkrævet uddannelsesniveau: være indehaver af et officielt eksamensbevis for første eller anden del af en universitetsuddannelse eller have fuldført hele første del af en højere universitetsuddannelse

b) Tale og skrive spansk og engelsk flydende, uden at den mundtlige sprogfærdighed frembyder problemer, der kan gøre radiokommunikation vanskelig

c) Opnå det tilsvarende bevis for psykoteknisk, fysisk og psykisk egnethed.«

17 Artikel 4 i kongeligt dekret 3/1998, som fastsætter betingelserne for at opnå et flyveledercertifikat, har følgende ordlyd:

»Flyveledercertifikat udstedes til ansøgere, som opfylder følgende betingelser:

a) være over 21 år

b) være indehaver af et erhvervskvalifikationsbevis som civil flyveleder

c) have fuldført den teoretiske og praktiske uddannelse, der er påkrævet for at opnå en af de kvalifikationer, som er nævnt i dette kongelige dekrets artikel 7

d) på tilfredsstillende vis og under tilsyn af en hertil udpeget udlært flyveleder have fuldført en praktikperiode som egentlig flyveleder af tre måneders varighed; den under litra c) nævnte betingelse kan opfyldes i løbet af den i dette litra beskrevne periode.

e) være indehaver af et gyldigt bevis for fysisk og psykisk egnethed, der skal fornys regelmæssigt.«

18 Artikel 7 i nævnte kongelige dekret, som opregner de kvalifikationer, som dekretets artikel 4, litra c), henviser til, bestemmer:

»Følgende kvalifikationer kan opnås:

a) flyvepladskontrol

b) indflyvningskontrol

c) indflyvningskontrol med radar

d) områdekontrol

e) områdekontrol med radar.«

19 Artikel 6 i samme kongelige dekret fastsætter:

»Indehaveren af et flyveledercertifikat har ret til erhvervsmæssigt at udøve alle de flyvekontrolfunktioner, vedkommende er kvalificeret til.

De tildelte beføjelser kan dog undergives sådanne begrænsninger, som generaldirektoratet for civil luftfart fastsætter begrundet i den pågældendes fysiske og psykiske egnethed eller i tekniske eller operationelle forhold af betydning for luftfartssikkerheden.«

Den administrative procedure

20 Den 8. november 2000 fremsendte Kommissionen en åbningsskrivelse til Kongeriget Spanien, hvori den gjorde gældende, at de i kongeligt dekret 3/1998 fastsatte betingelser for adgangen til at optage og udøve erhverv som flyveleder var uforenelige med direktiv 89/48 og 92/51.

21 Da Kommissionen ikke fandt Kongeriget Spaniens svar af 8. februar 2001 tilfredsstillende, fremsatte den den 26. juli 2001 en begrundet udtalelse, hvori den opfordrede medlemsstaten til at træffe de fornødne foranstaltninger for at efterkomme nævnte direktiver.

22 Kommissionen fandt ikke, at Kongeriget Spanien havde truffet de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme sine forpligtelser i henhold til nævnte direktiver og anlagde derfor et første traktatbrudssøgsmål den 11. februar 2003.

23 Ved dom af 14. oktober 2004, Kommissionen mod Spanien (sag C-55/03), afviste Domstolen søgsmålet under henvisning til, at formuleringen af klagepunkterne og afgrænsningen af tvistens genstand i Kommissionens stævning ikke var tilstrækkelig klar og sammenhængende til, at Domstolen kunne træffe en behørig afgørelse af sagen.

24 Efter en række brevvekslinger mellem Kommissionen og Kongeriget Spanien efter afsigelsen af dommen i sagen Kommissionen mod Spanien, heriblandt bl.a. supplerende åbningsskrivelse af 21. marts 2005, Kongeriget Spaniens svar af 23. maj 2005, den anden supplerende åbningsskrivelse af 19. december 2005 og Kongeriget Spaniens svar af 20. februar 2006, fremsatte Kommissionen den 4. juli 2006 en supplerende begrundet udtalelse, hvori den opfordrede medlemsstaten til at træffe de fornødne foranstaltninger for at efterkomme direktiv 89/48 og 92/51 inden for en frist på to måneder fra udtalelsens modtagelse.

25 Da Kommissionen ikke var overbevist af Kongeriget Spaniens svar på nævnte supplerende begrundede udtalelse, besluttede den at anlægge dette søgsmål.

Om søgsmålet

Parternes argumenter

26 Kommissionen har gjort gældende, at der er sket tilsidesættelse både af direktiv 89/48 og af direktiv 92/51, for så vidt som et eksamensbevis, der er opnået i en medlemsstat, og som søges anerkendt i Spanien, kan være omfattet af anvendelsesområdet for begge de nævnte direktiver.

27 Kommissionen har konstateret, at flyveledererhvervet ikke er anført på den liste over lovregulerede erhverv i Spanien, der er indeholdt i bilagene til kongeligt dekret 1665/1991 og 1396/1995. Det er imidlertid klart, at dette erhverv er et »lovreguleret erhverv« i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i direktiv 89/48 og 92/51, idet samtlige de kvalifikationsbeviser, der kræves for at udøve dette erhverv i Spanien, udgør et »eksamensbevis« i begge disse direktivers forstand. Følgelig finder Kommissionen det uberettiget, at dette erhverv ikke er omfattet af den ordning for gensidig anerkendelse af eksamensbeviser og erhvervsuddannelser opnået i andre medlemsstater, som er fastsat i nævnte kongelige dekreter.

28 Ifølge Kommissionen er det ikke relevant for dette traktatbrudssøgsmål, at direktiv 2006/23 kan anses for et »særligt direktiv« i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 2 i direktiv 89/48 henholdsvis direktiv 92/51. Da fristen for gennemførelsen af direktiv 2006/23 er fastsat til den 17. maj 2008, jf. dette direktivs artikel 20, stk. 1, var medlemsstaterne før denne dato forpligtede til at anerkende eksamensbeviser udstedt i de øvrige medlemsstater i overensstemmelse med bestemmelserne i direktiv 89/48 og 92/51.

29 Heroverfor har Kongeriget Spanien anført, at sidstnævnte direktiver ikke finder anvendelse på flyveledererhvervet, eftersom der i Spanien ikke findes et »eksamensbevis« i de nævnte direktivers forstand, som i sig selv bemyndiger til at udøve dette erhverv. Det er udelukkende ved at opnå flere specifikt angivne beviser, at dette erhverv kan udøves.

30 For så vidt angår direktiv 2006/23 har Kongeriget Spanien gjort gældende, at vedtagelsen af dette særdirektiv viser, at fællesskabsretten tidligere ikke indeholdt nogen hensigtsmæssige midler til at sikre den frie bevægelighed for flyveledere og ikke pålagde medlemsstaterne at anerkende faglige kvalifikationer på dette område. Følgelig kunne de betingelser, som medlemsstaterne krævede opfyldt for at udøve beskæftigelse som flyveleder, ikke anerkendes af medlemsstaterne i medfør af direktiv 89/48 og 92/51.

31 Endvidere har denne medlemsstat gjort gældende, at faktisk udøvelse af beskæftigelse som flyveleder i Spanien bl.a. er betinget af opnåelse af en lokal kvalifikation i tilknytning til det konkrete område, hvor denne beskæftigelse skal udøves (flyvepladskontrol, områdekontrol osv.). Således kan selv de personer, der i Spanien har fuldført den erhvervsuddannelse, som svarer til en beskæftigelse som flyveleder, ikke udøve sådan beskæftigelse i en hvilken som helst sektor af det nationale område uden først at opnå en lokal kvalifikation. På grund af denne specifikke kvalifikation er det så meget desto mere umuligt at give en person, der har fuldført en uddannelse i en anden medlemsstat, tilladelse til at udøve sådan beskæftigelse i Spanien.

32 Med hensyn til dette sidste argument har Kommissionen gjort gældende, at den omstændighed, at visse kvalifikationer er »lokale« eller »specifikke«, ikke betyder, at det pågældende erhverv skal anses for ikke at være lovreguleret og følgelig udelukket fra anvendelsesområdet for direktiv 89/48 og 92/51. Ifølge Kommissionen kan værtsmedlemsstaten kræve, at indehaveren af et eksamensbevis udstedt af en anden medlemsstat gennemgår en prøvetid eller går op til en egnethedsprøve, før den i overensstemmelse med nævnte direktivers bestemmelser tildeler en sådan kvalifikation.

Domstolens bemærkninger

33 For så vidt angår det af Kongeriget Spanien anførte argument om, at flyveledererhvervet ikke henhører under anvendelsesområdet for direktiv 89/48 og 92/51, eftersom der ikke er tale om et »lovreguleret erhverv«, idet der ikke foreligger et »eksamensbevis« i disse direktivers forstand, som bemyndiger til at udøve sådan beskæftigelse, må det konstateres, at begrebet lovreguleret erhverv i disse direktivers forstand henhører under fællesskabsretten, og at det følger af definitionerne i artikel 1, litra c) og d), i direktiv 89/48 og artikel 1, litra e) og f), i direktiv 92/51, at et erhverv skal anses for lovreguleret, når adgangen til at optage eller udøve den pågældende erhvervsmæssige virksomhed er reguleret i love eller administrative bestemmelser, der gennemfører en ordning, hvorved den erhvervsmæssige virksomhed udtrykkeligt forbeholdes personer,

som opfylder visse betingelser, og hvorved personer, som ikke opfylder betingelserne, forbydes retten til at udøve virksomheden (jf. i denne retning bl.a. dom af 13.11.2003, sag C-313/01, Morgenbesser, Sml. I, s. 13467, præmis 49).

34 I det foreliggende tilfælde fremgår det af sagsakterne indgivet til Domstolen, at flyveledererhvervet i Spanien er særskilt reguleret ved kongeligt dekret 3/1998, og at det er forbeholdt personer, der er indehavere af nærmere angivne beviser, som udstedes af generaldirektoratet for civil luftfart.

35 Nævnte kongelige dekret kræver for at udøve dette erhverv bl.a., at den pågældende er indehaver af et erhvervskvalifikationsbevis som civil flyveleder, der attesterer, at indehaveren med et positivt resultat har gennemgået en grunduddannelse, og at vedkommende foruden andre betingelser er indehaver af et officielt eksamensbevis for første eller anden del af en universitetsuddannelse eller har fuldført hele første del af en højere universitetsuddannelse i Spanien.

36 Desuden kræves det for at få adgang til flyveledererhvervet i Spanien i henhold til kongeligt dekret 3/1998, at der opnås et certifikat som flyveleder, der attesterer, at indehaveren af det faglige kvalifikationsbevis som civil flyveleder kan udøve de flyvekontrolfunktioner, som den pågældende er kvalificeret til. Desuden kan dette certifikat kun opnås efter fuldførelse af en praktikperiode som egentlig flyveleder af tre måneders varighed.

37 Endelig fastsættes det i nævnte kongelige dekret, at man skal opnå »kvalifikationer«, der bemyndiger til at udøve præcist angivne funktioner. Der er tale om et dokument i tilknytning til flyveledercertifikatet, hvori det nærmere angives, under hvilke omstændigheder, betingelser og eventuelt begrænsninger bestemte flyvekontrolfunktioner kan udøves. Nævnte kvalifikationer kan navnlig vedrøre flyvepladskontrol,

indflyvningskontrol, indflyvningskontrol med radar, områdekontrol samt områdekontrol med radar, og de opnås efter afslutningen af en teoretisk og praktisk uddannelse.

38 Det fremgår heraf, at udøvelsen af flyveledererhvervet i Spanien rent faktisk er reguleret i bestemmelser, der indfører en ordning, hvorved den erhvervsmæssige virksomhed udtrykkeligt forbeholdes personer, som opfylder visse betingelser, og hvorved personer, som ikke opfylder disse betingelser, forbydes adgangen hertil.

39 Følgelig skal flyveledererhvervet i Spanien betegnes som et lovreguleret erhverv i direktiv 89/48's og 92/51's forstand, hvorfor det henhører under disse direktivers anvendelsesområde.

40 Den omstændighed, at der i Spanien ikke findes en uddannelse med et enkelt eksamensbevis, som giver adgang til at udøve det pågældende erhverv, kan ikke føre til et andet resultat.

41 Det fremgår således af artikel 1, litra a), i direktiv 89/48 og af samme artikel i direktiv 92/51, at begrebet eksamensbevis omfatter »samtlige« eksamensbeviser, certifikater eller andre kvalifikationsbeviser.

42 Desuden er det irrelevant, at et »eksamensbevis« ikke foreligger som et enkelt dokument, men består af flere forskellige kvalifikationsbeviser, certifikater eller andre dokumenter, eftersom nævnte eksamensbevis' væsentlige funktion, uanset hvilken form det antager, er at fastslå, at den pågældende med positivt resultat har gennemgået et bestemt uddannelsesforløb, som giver de erhvervsmæssige kvalifikationer, der er påkrævet for at få adgang til et lovreguleret erhverv i den pågældende medlemsstat eller

til at udøve det (jf. i denne retning dom af 9.9.2003, sag C-285/01, Burbaud, Sml. I, s. 8219, præmis 52, hvorefter konstateringen af, at den afsluttende eksamen er bestået, kan kvalificeres som et »eksamensbevis« i direktiv 89/48's forstand).

43 Da adgangen til flyveledererhvervet i Spanien er betinget af, at man har et »eksamensbevis« i direktiv 89/48's forstand, følger det af dette direktivs artikel 3, at denne medlemsstats kompetente myndighed ikke under henvisning til manglende kvalifikationer kan nægte en statsborger i en anden medlemsstat adgang til at optage eller udøve dette erhverv på samme vilkår som dem, der gælder for landets egne statsborgere, når de i artikel 3 opregnede betingelser er opfyldt.

44 Da en af disse betingelser er at være indehaver af et eksamensbevis som defineret i direktiv 89/48, skal den pågældende således med positivt resultat have gennemgået en postgymnasial uddannelse af mindst tre års varighed.

45 Da adgangen til flyveledererhvervet i Spanien er betinget af, at man har et »eksamensbevis« som defineret i direktiv 89/48, følger det også af artikel 3 i direktiv 92/51, at denne stats kompetente myndighed ikke under henvisning til manglende kvalifikationer kan nægte en statsborger i en anden medlemsstat adgang til at optage eller udøve dette erhverv på samme vilkår som dem, der gælder for landets egne statsborgere, såfremt betingelserne opregnet i denne artikel er opfyldt.

46 En af disse betingelser er at være indehaver af et eksamensbevis i direktiv 92/51's forstand. Den definition af eksamensbevis, som er indeholdt i dette direktiv, er bredere end definitionen i direktiv 89/48, og navnlig kræves det ikke, at den berørte part med positivt resultat har gennemgået en postgymnasial uddannelse af mindst tre års varighed.

47 Det påhviler således medlemsstaterne at træffe bestemmelse om anerkendelse af eksamensbeviser, som henhører under definitionen indeholdt i direktiv 89/48 eller under definitionen i direktiv 92/51. Imidlertid indeholder den spanske lovgivning ingen bestemmelser herom.

48 Kongeriget Spaniens argument om, at der henset til vedtagelsen af et særdirektiv på området, nemlig direktiv 2006/23, ikke foreligger en sådan anerkendelsespligt i medfør af disse direktiver, kan ikke tiltrædes.

49 Direktiv 2006/23, som er vedtaget med hjemmel i artikel 80, stk. 2, EF, der indgår i EF-traktatens Tredje Del, afsnit V, vedrørende den fælles transportpolitik, er, som det fremgår af første betragtning til direktivet, et led i »[gennemførelsen af] lovgivningen om det fælles europæiske luftrum«. For at skabe den højeste grad af sikkerhed skal dette direktiv ifølge dets ottende betragtning »[harmonisere] kravene til kvalifikationer, kompetence og adgang til flyveledererhvervet«. I direktivets artikel 1 fastsættes det således, at direktivets »[formål] […] er at højne sikkerhedsstandarderne og forbedre EF-flyvekontrolsystemets funktionsdygtighed ved udstedelse af et EF-flyveledercertifikat«. I henhold til direktivets artikel 4 er det kun flyveledere med certifikat udstedt i overensstemmelse med direktivets bestemmelser, der har adgang til at udøve flyvekontroltjeneste. Betingelserne for at opnå certifikatet er fastlagt i artikel 5 i direktiv 2006/23, mens direktivets artikel 15 indeholder reglerne om gensidig anerkendelse af flyveledercertifikater.

50 Herefter må det konstateres, at direktiv 2006/23's hovedformål er at fastsætte EF-regler om opnåelse og bevarelse af et flyveledercertifikat, hvorfor dette direktiv kan anses for et »særligt direktiv« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 2 i direktiv 89/48 og 92/51. For så vidt som fristen for at gennemføre direktiv 2006/23 er fastsat til den 17. maj 2008 i henhold til direktivets artikel 20, stk. 1, skulle medlemsstaternes

anerkendelse af eksamensbeviser og erhvervsuddannelser, der er opnået i en anden medlemsstat, og som giver adgang til flyveledererhvervet, principielt have været sket før denne dato og på de i direktiv 89/48 og 92/51 fastsatte betingelser.

51 Følgelig må Kongeriget Spaniens argument vedrørende retsgrundlaget for direktiv 2006/23 forkastes.

52 Endelig skal der tages stilling til nævnte medlemsstats argument vedrørende kravet om en »kvalifikation«, der i henhold til artikel 2 i kongeligt dekret 3/1998 er et dokument udstedt af generaldirektoratet for civil luftfart i tilknytning til flyveledercertifikatet, hvori det nærmere angives, under hvilke omstændigheder, betingelser og eventuelt begrænsninger bestemte flyvekontrolfunktioner kan udøves, som vedrører bestemte områder, f.eks. flyvepladskontrol, indflyvningskontrol, indflyvningskontrol med radar, områdekontrol og områdekontrol med radar. Da en sådan kvalifikation er af »specifik« og »lokal« karakter, er den per definition til hinder for, at Spanien kan anerkende kvalifikationer, som er opnået i en anden medlemsstat.

53 Herved bemærkes, at direktiv 89/48 og 92/51 ikke indfører en ordning om automatisk anerkendelse. Samtidig med at disse direktiver anerkender retten til at optage et lovreguleret erhverv, giver de i henhold til deres artikel 4, stk. 1, litra b), nemlig værtsmedlemsstaten ret til at underkaste en ansøger, der er statsborger i en anden medlemsstat, en prøvetid eller en egnethedsprøve, navnlig når den uddannelse, den pågældende har fået, omfatter fag eller discipliner, som er væsentligt forskellige fra dem, der er omfattet af det eksamensbevis, som er foreskrevet i værtslandet, eller når det lovregulerede erhverv i værtsmedlemsstaten omfatter en eller flere former for lovreguleret erhvervsmæssig virksomhed, der ikke forekommer i lovregulerede erhverv i oprindelsesmedlemsstaten eller den stat, som ansøgeren kommer fra, og når forskellen mellem den erhvervsmæssige virksomhed i de to omhandlede medlemsstater er karakteriseret ved særlige uddannelser, der er forskellige (jf. med hensyn til direktiv 89/48 dom af 8.5.2008, sag C-39/07, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 3435, præmis 39).

54 Den ordning for gensidig anerkendelse af eksamensbeviser og erhvervsuddannelser, der er indført ved direktiv 89/48 og 92/51, indebærer ikke, at de kvalifikationsbeviser, der er udstedt af de øvrige medlemsstater, attesterer en uddannelse, der er analog eller sammenlignelig med den, der er foreskrevet i værtsmedlemsstaten. Efter den ordning, der er indført ved direktiverne, anerkendes et eksamensbevis ikke under hensyn til den iboende værdi af den uddannelse, som det attesterer, men fordi det i den medlemsstat, hvori det er blevet udstedt eller anerkendt, giver adgang til et lovreguleret erhverv. De forskelle i varigheden eller indholdet af den uddannelse, som er opnået i oprindelsesmedlemsstaten, i forhold til den, der udbydes i værtsmedlemsstaten, kan således ikke begrunde et afslag på anerkendelse af den pågældende erhvervsmæssige kvalifikation. Disse forskelle kan højst — såfremt de er af væsentlig karakter — begrunde, at værtsmedlemsstaten kræver, at ansøgeren gennemgår en af de udligningsforanstaltninger, der er omhandlet i disse direktivers artikel 4 (jf. i denne retning vedrørende direktiv 89/48 dom af 19.1.2006, sag C-330/03, Colegio, Sml. I, s. 801, præmis 19).

55 På denne baggrund er den omstændighed, at visse kvalifikationer, der i medfør af artikel 2 i kongeligt dekret 3/1998 kræves af en person, som ønsker at udøve flyveledererhvervet i Spanien, er af specifik eller lokal karakter, ikke til hinder for, at der foretages en sammenligning mellem dels de kompetencer, som attesteres af eksamensbeviser eller erhvervsuddannelser, der er opnået i en anden medlemsstat end Kongeriget Spanien med henblik på at udøve det samme erhverv, dels de kompetencer og kvalifikationer, som kræves for at udøve dette erhverv i Kongeriget Spanien.

56 Kongeriget Spaniens argument skal følgelig forkastes.

57 Henset til de ovenfor anførte bemærkninger skal det fastslås, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 89/48 og 92/51, idet det ikke har vedtaget de nødvendige love og administrative bestemmelser for at efterkomme disse direktiver for så vidt angår flyveledererhvervet.

Sagens omkostninger

58 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Kongeriget Spanien tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Kongeriget Spanien har tabt sagen, bør det pålægges det at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Anden Afdeling):

1) Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 89/48/EØF af 21. december 1988 om indførelse af en generel ordning for gensidig anerkendelse af eksamensbeviser for erhvervskompetencegivende videregående uddannelser af mindst tre års varighed og Rådets direktiv 92/51/EØF af 18. juni 1992 om anden generelle ordning for anerkendelse af erhvervsuddannelser til supplering af direktiv 89/48, idet det ikke har vedtaget de nødvendige love og administrative bestemmelser for at efterkomme disse direktiver for så vidt angår flyveledererhvervet.

2) Kongeriget Spanien betaler sagens omkostninger.

Underskrifter