ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

16 oktober 2008 *

In zaak C-136/07,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 226 EG, ingesteld op 7 maart 2007,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door H. Støvlbæk en R. Vidal Puig als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Koninkrijk Spanje, vertegenwoordigd door M. Muñoz Pérez als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerder,

* Procestaal: Spaans.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: C. W. A. Timmermans, kamerpresident, J. C. Bonichot, K. Schiemann (rapporteur), P. Kūris en L. Bay Larsen, rechters,

advocaat-generaal: Y. Bot,
griffier: R. Grass,

gezien de stukken,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

1 De Commissie van de Europese Gemeenschappen verzoekt het Hof vast te stellen dat het Koninkrijk Spanje, door met betrekking tot het beroep van luchtverkeersleider niet de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen die nodig zijn om te voldoen aan de richtlijnen 89/48/EEG van de Raad van 21 december 1988 betreffende een algemeen stelsel van erkenning van hoger-onderwijsdiploma's waarmee beroeps-

opleidingen van ten minste drie jaar worden afgesloten (PB 1989, L 19, blz. 16) en 92/51/EEG van de Raad van 18 juni 1992 betreffende een tweede algemeen stelsel van erkenning van beroepsopleidingen, ter aanvulling van richtlijn 89/48 (PB L 209, blz. 25), de krachtens deze richtlijnen op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Toepasselijke bepalingen

Gemeenschapsregeling

Richtlijn 89/48

2 Artikel 1 van richtlijn 89/48 bepaalt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

a) diploma: alle diploma's, certificaten en andere titels dan wel elk geheel van dergelijke diploma's, certificaten en andere titels:

— afgegeven door een bevoegde autoriteit in een lidstaat die is aangewezen overeenkomstig zijn wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen,

— waaruit blijkt dat de houder met succes een postsecundaire studiecyclus van ten minste drie jaar of een gelijkwaardige deeltijdstudie heeft gevolgd aan een universiteit of een instelling voor hoger onderwijs of een andere instelling van hetzelfde opleidingsniveau en, in voorkomend geval, dat hij met succes de beroepsopleiding heeft gevolgd die in aanvulling op de postsecundaire studiecyclus wordt vereist, en

— waaruit blijkt dat de houder de vereiste beroepskwalificaties bezit om tot een gereglementeerd beroep in die lidstaat te worden toegelaten of om dat uit te oefenen,

wanneer de met het diploma, het certificaat of de andere titel afgesloten opleiding overwegend in de Gemeenschap is genoten of wanneer de houder ervan een driejarige beroepservaring heeft opgedaan, gewaarmerkt door de lidstaat die een diploma, een certificaat of een andere titel van een derde land heeft erkend.

[…]

c) gereglementeerd beroep: de gereglementeerde beroepsactiviteit of het geheel van gereglementeerde beroepsactiviteiten die in een lidstaat dit beroep vormen;

d) gereglementeerde beroepsactiviteit: een beroepsactiviteit, voor zover de toegang tot of de uitoefening dan wel een van de wijzen van uitoefening daarvan, in een lidstaat krachtens wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen direct of indirect afhankelijk is gesteld van het bezit van een diploma. […]

[…]”

3 Artikel 2 van deze richtlijn luidt:

„Deze richtlijn is van toepassing op alle onderdanen van een lidstaat die als zelfstandige of loontrekkende een gereglementeerd beroep in een ontvangende lidstaat willen uitoefenen.

Deze richtlijn is niet van toepassing op de beroepen die vallen onder een specifieke richtlijn waarmede tussen de lidstaten een onderlinge erkenning van diploma's is ingesteld.”

4 Artikel 3, sub a, van deze richtlijn bepaalt:

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

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

5 Artikel 4, lid 1, van richtlijn 89/48 luidt als volgt:

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

[…]

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

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

[…]”

Richtlijn 92/51

6 De term „diploma" wordt in artikel 1, sub a, van richtlijn 92/51 gedefinieerd als volgt:

„[…] alle opleidingstitels dan wel elk geheel van dergelijke titels:

— in een lidstaat afgegeven door een bevoegde instantie die is aangewezen overeenkomstig de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van die staat;

— waaruit blijkt dat de houder met succes heeft gevolgd:

i) hetzij een andere postsecundaire studiecyclus dan die bedoeld in het tweede streepje van artikel 1, sub a, van richtlijn 89/48/EEG, van ten minste één jaar voltijds of van een gelijkwaardige duur deeltijds, en waarvan een van de toelatingsvoorwaarden normaliter een voltooide secundaire studiecyclus is die vereist is voor toelating tot het universitair of hoger onderwijs, alsmede de beroepsopleiding die eventueel in aanvulling op de postsecundaire studiecyclus wordt vereist;

ii) hetzij een van de opleidingen vermeld in bijlage C,

en

— waaruit blijkt dat de houder de vereiste beroepskwalificaties bezit om tot een gereglementeerd beroep in die lidstaat te worden toegelaten of om dat uit te oefenen,

wanneer de met deze titel afgesloten opleiding overwegend in de Gemeenschap is genoten of wanneer zij buiten de Gemeenschap is genoten in onderwijsinstellingen die een opleiding verstrekken die voldoet aan de wettelijke of bestuursrechtelijke voorschriften van een lidstaat of wanneer de houder ervan een driejarige beroepservaring heeft opgedaan, gewaarmerkt door de lidstaat die een opleidingstitel van een derde land heeft erkend.

[…]”

7 Artikel 1, sub e en f, van richtlijn 92/51 bevat de volgende definities:

„e) ‚gereglementeerd beroep’: de gereglementeerde beroepsactiviteit of het geheel van gereglementeerde beroepsactiviteiten die in een lidstaat dit beroep vormen;

f) ‚gereglementeerde beroepsactiviteit’: een beroepsactiviteit, voor zover de toegang daartoe of de uitoefening of een van de wijzen van uitoefening daarvan in een lidstaat krachtens wettelijke of bestuurswettelijke bepalingen direct of indirect

afhankelijk is gesteld van het bezit van een opleidingstitel of een bekwaamheidsattest. […]"

8 Artikel 2, tweede alinea, van richtlijn 92/51 bepaalt dat deze onder meer niet van toepassing is op de beroepen die vallen onder een specifieke richtlijn waarmede tussen de lidstaten een onderlinge erkenning van diploma's is ingesteld.

9 Artikel 3 van die richtlijn bepaalt:

„Onverminderd de toepassing van richtlijn 89/48/EEG mag, wanneer in de ontvangende lidstaat de toegang tot of de uitoefening van een gereglementeerd beroep afhankelijk wordt gesteld van het bezit van een diploma zoals omschreven in deze richtlijn of in richtlijn 89/48/EEG, de bevoegde instantie een onderdaan van een lidstaat de toegang tot of de uitoefening van dat beroep onder dezelfde voorwaarden als die welke voor eigen onderdanen gelden, niet weigeren wegens onvoldoende kwalificaties, indien:

a) de aanvrager in het bezit is van het diploma zoals omschreven in deze richtlijn of in richtlijn 89/48/EEG, dat door een andere lidstaat is voorgeschreven om tot het betrokken beroep op zijn grondgebied te worden toegelaten dan wel deze activiteit aldaar uit te oefenen, en dat in een lidstaat behaald is

[…]"

10 Artikel 4, lid 1, van richtlijn 92/51 luidt als volgt:

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

[…]

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

— wanneer de door hem ontvangen opleiding volgens artikel 3, eerste alinea, sub a of b, betrekking heeft op theoretische en/of praktijkgerichte vakken die wezenlijk verschillen van die welke worden bestreken door het in de ontvangende lidstaat voorgeschreven diploma zoals omschreven in deze richtlijn of in richtlijn 89/48/EEG

[…]”

Richtlijn 2006/23/EG

11 Op 17 mei 2006 is richtlijn 2006/23/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2006 inzake een communautaire vergunning van luchtverkeersleiders (PB L 114, blz. 22) in werking getreden. Deze richtlijn heeft tot doel de veiligheidsnormen te verhogen en het functioneren van het communautaire luchtverkeersleidingssysteem te verbeteren door de afgifte van een communautaire vergunning voor luchtverkeersleiders.

Nationale regeling

12 De richtlijnen 89/48 en 92/51 zijn in Spaans recht omgezet bij respectievelijk koninklijk decreet 1665/1991 van 25 oktober 1991 (BOE nr. 280 van 22 november 1991, blz. 37916) en koninklijk decreet 1396/1995 van 4 augustus 1995 (BOE nr. 197 van 18 augustus 1995, blz. 25657). Het beroep van luchtverkeersleider maakt geen deel uit van de in Spanje gereglementeerde beroepen zoals opgesomd in de bijlagen bij deze koninklijke decreten.

13 De uitoefening van dit beroep in Spanje wordt specifiek geregeld door koninklijk decreet 3/1998 van 9 januari 1998 betreffende de civiele beroepstitel en de vergunning voor luchtverkeersleider (BOE nr. 17 van 20 januari 1998, blz. 1968).

14 Artikel 1 van koninklijk decreet 3/1998 luidt:

„Voor uitoefening van het beroep van luchtverkeersleider voor de burgerluchtvaart is het bezit vereist van de beroepstitel burgerluchtvaart van luchtverkeersleider, alsmede

de vergunning en de bijbehorende bevoegdverklaringen, overeenkomstig de voorwaarden van dit koninklijk decreet."

15 Artikel 2 van dit koninklijk decreet bepaalt:

„In dit koninklijk decreet wordt verstaan onder beroepstitel burgerluchtvaart van luchtverkeersleider: het door het directoraat-generaal burgerluchtvaart verstrekte document waaruit blijkt dat de houder ervan met succes de basisopleiding tot luchtverkeersleider heeft gevolgd.

Vergunning: het door het directoraat-generaal burgerluchtvaart afgegeven document waaruit blijkt dat de houder van de beroepstitel burgerluchtvaart van luchtverkeersleider de functies mag uitoefenen die aan deze beroepstitel inherent zijn en waarvoor hij is gekwalificeerd. De bevoegdverklaringen van de houder staan, evenals de eventuele beperkingen en het certificaat van lichamelijke en psychologische geschiktheid, dat nodig is voor de uitoefening daarvan, vermeld in een document in bijlage.

Bevoegdverklaring: het door het directoraat-generaal burgerluchtvaart afgegeven en met een vergunning samenhangend document, waarin de omstandigheden, de voorwaarden en, in voorkomend geval, de beperkingen met betrekking tot de uitoefening van bepaalde functies van de luchtverkeersleiders zijn gepreciseerd."

16 Artikel 3 van dit koninklijk decreet legt de voorwaarden voor verkrijging van de titel van luchtverkeersleider vast als volgt:

„1. Voor verkrijging van de beroepstitel burgerluchtvaart van luchtverkeersleider moet een basisopleiding voor luchtverkeersleider zijn voltooid, in overeenstemming met de officiële programma's, die theoretische en praktische kennis van de luchtvaartwetgeving, de luchtverkeersregels en de luchtverkeersleidingsapparatuur, alsmede algemene kennis van de luchtvaart, de menselijke factoren, meteorologie, navigatie en operationele procedures omvatten.

2. Voor het volgen van de basisopleiding moeten de kandidaten voldoen aan de volgende voorwaarden:

a) Vereist opleidingsniveau: bezit van een officieel universitair diploma van de eerste of de tweede cyclus, of de eerste volledige hogere universitaire studiecyclus hebben voltooid.

b) Vloeiende beheersing van het Spaans en het Engels in woord en geschrift, zonder dat bij het mondeling uitdrukkingsvermogen blijkt van moeilijkheden die radiotelefonische communicatie kunnen schaden.

c) Bezit van het bijbehorende certificaat van psychotechnische, lichamelijke en psychologische geschiktheid."

17 Artikel 4 van koninklijk decreet 3/1998, dat de voorwaarden voor verkrijging van een luchtverkeersleidersvergunnning vastlegt, bepaalt:

„De vergunning voor luchtverkeersleider wordt verleend aan de kandidaten die voldoen aan de volgende voorwaarden:

a) 21 jaar of ouder zijn.

b) In het bezit zijn van een beroepstitel burgerluchtvaart van luchtverkeersleider.

c) De theoretische en praktische opleiding hebben voltooid die vereist is voor het verkrijgen van één van de in artikel 7 van dit koninklijke decreet genoemde bevoegdverklaringen.

d) Tot tevredenheid en onder toezicht van een daartoe aangewezen gekwalificeerde verkeersleider, een stage van drie maanden hebben voltooid, bestaande in het daadwerkelijk leiden van luchtverkeer. De voorwaarde waaraan moet worden voldaan volgens punt c van dit artikel, kan worden vervuld tijdens de in het onderhavige punt omschreven periode.

e) Beschikken over een geldig, periodiek te verlengen, certificaat van fysieke en psychologische geschiktheid."

18 Artikel 7 van dit koninklijk decreet, dat de bevoegdverklaringen opsomt waarnaar artikel 4, sub c, ervan verwijst, bepaalt:

„De volgende bevoegdverklaringen zijn voorzien:

a) Plaatselijke verkeersleiding.

b) Naderingsverkeersleiding.

c) Naderingsverkeersleiding met radar.

d) Algemene verkeersleiding.

e) Algemene verkeersleiding met radar."

19 Artikel 6 van het koninklijk decreet luidt als volgt:

„De houder van een luchtverkeersleidersvergunning heeft het recht beroepsmatig alle functies uit te oefenen waarvoor hij is gekwalificeerd en die verband houden met het leiden van het luchtverkeer.

Aan de verleende bevoegdheden kunnen echter door het directoraat-generaal burgerluchtvaart beperkingen worden gesteld om redenen die verband houden met de lichamelijke en psychologische geschiktheid of met de technische en operationele omstandigheden die van invloed zijn op de veiligheid van het luchtruim."

Precontentieuze procedure

20 Op 8 november 2000 heeft de Commissie het Koninkrijk Spanje een aanmaningsbrief doen toekomen, waarin zij betoogde dat de voorwaarden voor toegang tot en uitoefening van het beroep van luchtverkeersleider, zoals voorgeschreven door koninklijk decreet 3/1998, onverenigbaar waren met de richtlijnen 89/48 en 92/51.

21 Aangezien de Commissie het antwoord van het Koninkrijk Spanje van 8 februari 2001 ontoereikend achtte, heeft zij op 26 juli 2001 een met redenen omkleed advies uitgebracht, waarin zij deze lidstaat uitnodigde om de nodige maatregelen te nemen om zich naar deze richtlijnen te voegen.

22 Van mening dat het Koninkrijk Spanje niet de maatregelen had getroffen die nodig waren om aan de uit deze richtlijnen voortvloeiende verplichtingen te voldoen, heeft de Commissie op 11 februari 2003 een eerste beroep wegens niet-nakoming ingesteld.

23 Bij arrest van 14 oktober 2004, Commissie/Spanje (C-55/03), heeft het Hof dat beroep niet-ontvankelijk verklaard, op grond dat de formulering van de grieven en de afbakening van het voorwerp van het geschil, zoals door de Commissie in haar verzoekschrift naar voren gebracht, onvoldoende duidelijk en coherent waren, waardoor het Hof niet nuttig op het beroep kon beslissen.

24 Naar aanleiding van een briefwisseling met het Koninkrijk Spanje na de uitspraak van het reeds aangehaalde arrest Commissie/Spanje, waaronder met name de aanvullende aanmaningsbrief van 21 maart 2005, het antwoord van het Koninkrijk Spanje van 23 mei daaraanvolgend, de tweede aanvullende aanmaningsbrief van 19 december 2005 en het antwoord van Spanje van 20 februari 2006, heeft de Commissie op 4 juli 2006 een aanvullend met redenen omkleed advies uitgebracht, waarin zij deze lidstaat uitnodigde om binnen twee maanden na ontvangst ervan de nodige maatregelen te nemen om zich naar de richtlijnen 89/48 en 92/51 te voegen.

25 Aangezien het antwoord van het Koninkrijk Spanje op dit aanvullend met redenen omkleed advies haar niet kon overtuigen, heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld.

Het beroep

Argumenten van partijen

26 De Commissie stelt schending van zowel richtlijn 89/48 als richtlijn 92/51, omdat het in een lidstaat verkregen diploma waarvan in Spanje erkenning wordt gevraagd, binnen de werkingssfeer van zowel de ene als de andere richtlijn kan vallen.

27 Zij stelt vast dat het beroep van luchtverkeersleider niet voorkomt op de lijst van de in Spanje gereglementeerde beroepen die zich in bijlage bij de koninklijke decreten 1665/1991 en 1396/1995 bevindt. Het is echter duidelijk dat dit beroep een „gereglementeerd beroep" in de zin van de richtlijnen 89/48 en 92/51 is, aangezien het geheel van voor uitoefening van dit beroep in Spanje vereiste titels een „diploma" vormt in de zin van elk van deze richtlijnen. Bijgevolg wordt dit beroep volgens de Commissie ten onrechte niet bestreken door het mechanisme van erkenning van in de andere lidstaten behaalde diploma's en beroepsopleidingen, zoals bedoeld in die koninklijke decreten.

28 Het feit dat richtlijn 2006/23 kan worden aangemerkt als een „specifieke richtlijn" in de zin van artikel 2 van de richtlijnen 89/48 en 92/51, is niet relevant voor het onderhavige beroep wegens niet-nakoming. Aangezien de omzettingstermijn voor richtlijn 2006/23 krachtens artikel 20, eerste alinea, ervan verstreek op 17 mei 2008, zijn de lidstaten vóór deze datum gehouden om de in andere lidstaten verstrekte diploma's te erkennen overeenkomstig de richtlijnen 89/48 en 92/51.

29 Het Koninkrijk Spanje brengt hiertegen in dat laatstgenoemde richtlijnen niet van toepassing zijn waar het gaat om het beroep van luchtverkeersleider, aangezien er in Spanje geen „diploma" in de zin van die richtlijnen bestaat dat op zichzelf de bevoegdheid geeft om dit beroep uit te oefenen. Uitoefening hiervan is alleen na het verkrijgen van een geheel van omschreven titels mogelijk.

30 Wat betreft richtlijn 2006/23, betoogt het dat de vaststelling van deze specifieke richtlijn aantoont dat het gemeenschapsrecht voorheen geen adequate instrumenten bood om het vrij verkeer van luchtverkeersleiders te waarborgen en de lidstaten niet verplichtte tot erkenning van beroepskwalificaties op dit gebied. De voorwaarden die deze lidstaten voor de uitoefening van de werkzaamheid van luchtverkeersleider stelden, konden derhalve niet krachtens de richtlijnen 89/48 en 92/51 door de lidstaten worden erkend.

31 Bovendien geldt voor de daadwerkelijke uitoefening van de werkzaamheid van luchtverkeersleider in Spanje onder meer de voorwaarde dat een lokale bevoegdverklaring moet zijn verkregen die verband houdt met de concrete sector waarin deze werkzaamheid zal worden verricht (plaatselijke verkeersleiding, algemene verkeersleiding, enz.). Aldus kunnen zelfs personen die in Spanje de beroepsopleiding van luchtverkeersleider hebben gevolgd, deze werkzaamheid niet in om het even welke sector van het nationale grondgebied verrichten, maar zullen zij een dergelijke lokale bevoegdverklaring moeten verkrijgen. Wegens het bestaan van deze specifieke bevoegdverklaring is het a fortiori onmogelijk dat iemand die een opleiding in een andere lidstaat heeft genoten, toestemming kan krijgen om deze werkzaamheid in Spanje te verrichten.

32 De Commissie betoogt met betrekking tot dit laatste argument dat het „lokale" of „specifieke" karakter van bepaalde bevoegdverklaringen niet betekent dat het beroep in kwestie als niet-gereglementeerd en derhalve als buiten de werkingssfeer van de richtlijnen 89/48 en 92/51 vallend moet worden beschouwd. Volgens haar kan de ontvangende lidstaat verlangen dat een aanpassingsstage wordt voltooid of dat een proeve van bekwaamheid wordt afgelegd, alvorens hij een dergelijke bevoegdverklaring toekent aan de houder van een door een andere lidstaat afgegeven diploma, in overeenstemming met deze richtlijnen.

Beoordeling door het Hof

33 Met betrekking tot het argument van het Koninkrijk Spanje dat het beroep van luchtverkeersleider niet binnen de werkingssfeer van de richtlijnen 89/48 en 92/51 valt, omdat het, gelet op het ontbreken van een „diploma" in de zin van deze richtlijnen op grond waarvan deze werkzaamheid mag worden uitgeoefend, niet gaat om een „gereglementeerd beroep", moet worden vastgesteld dat het begrip gereglementeerd beroep in de zin van deze richtlijnen valt onder het gemeenschapsrecht en dat uit de omschrijvingen in artikel 1, sub c en d, van richtlijn 89/48 en artikel 1, sub e en f, van richtlijn 92/51 voortvloeit dat een beroep als gereglementeerd moet worden aangemerkt wanneer de toegang tot de betrokken beroepsactiviteit of de uitoefening hiervan wordt geregeld door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen tot invoering van een regeling die ertoe leidt dat deze beroepsactiviteit uitdrukkelijk wordt voorbehouden aan personen die aan bepaalde voorwaarden voldoen, en dat de toegang ertoe wordt

ontzegd aan degenen die niet aan deze voorwaarden voldoen (zie in die zin arrest van 13 november 2003, Morgenbesser, C-313/01, Jurispr. blz. I-13467, punt 49).

34 In casu blijkt uit het aan het Hof overgelegde dossier dat de uitoefening van het beroep van luchtverkeersleider in Spanje specifiek wordt geregeld door koninklijk decreet 3/1998 en is voorbehouden aan personen die in het bezit zijn van bepaalde, door het directoraat-generaal burgerluchtvaart afgegeven titels.

35 Dit koninklijk decreet verlangt voor de uitoefening van een dergelijk beroep met name het bezit van de beroepstitel burgerluchtvaart van luchtverkeersleider, waaruit blijkt dat de houder ervan met succes een basisopleiding heeft gevolgd en dat hij, naast andere voorwaarden waaraan moet worden voldaan, in het bezit is van een officieel universitair diploma van de eerste of de tweede cyclus of dat hij de eerste volledige hogere universitaire studiecyclus in Spanje heeft voltooid.

36 Voorts is voor de toegang tot het beroep van luchtverkeersleider in Spanje overeenkomstig koninklijk decreet 3/1998 vereist dat een vergunning van luchtverkeersleider wordt verkregen waaruit blijkt dat de houder van de beroepstitel burgerluchtvaart van verkeersleider de aan deze titel inherente functies waarvoor hij is gekwalificeerd, mag uitoefenen. Voor verkrijging van deze vergunning moet bovendien een stage van drie maanden zijn voltooid, die erin bestaat dat daadwerkelijk het luchtverkeer wordt geleid.

37 Ten slotte bepaalt het koninklijk decreet dat het noodzakelijk is de „bevoegdverklaringen" te verkrijgen op grond waarvan specifieke functies kunnen worden uitgeoefend. Het betreft een document dat samenhangt met de vergunning en dat de omstandigheden, de voorwaarden en, in voorkomend geval, de beperkingen preciseert die betrekking hebben op de uitoefening van bepaalde functies van de luchtverkeersleiders. Deze bevoegdverklaringen kunnen met name betrekking hebben op de plaatselijke verkeersleiding, de naderingsverkeersleiding, de naderingsverkeersleiding

met radar, de algemene verkeersleiding en de algemene verkeersleiding met radar, en worden verkregen aan het einde van een theoretische en praktische opleiding.

38 Hieruit volgt dat de uitoefening van de werkzaamheid van luchtverkeersleider in Spanje daadwerkelijk wordt geregeld door bestuursrechtelijke voorschriften die een regeling in het leven roepen welke tot gevolg heeft dat deze beroepsactiviteit uitdrukkelijk wordt voorbehouden aan personen die bepaalde voorwaarden vervullen, en dat de toegang tot deze beroepsactiviteit wordt verboden voor degenen die niet aan deze voorwaarden voldoen.

39 Het beroep van luchtverkeersleider in Spanje moet derhalve worden gekwalificeerd als gereglementeerd beroep in de zin van de richtlijnen 89/48 en 92/51 en valt dus binnen de werkingssfeer van deze richtlijnen.

40 Aan deze conclusie doet niet af dat er in Spanje geen opleiding bestaat die wordt afgesloten met één enkel diploma dat toegang biedt tot de uitoefening van het betrokken beroep.

41 Uit de artikelen 1, sub a, van de richtlijnen 89/48 en 92/51 blijkt immers dat het begrip diploma „elk geheel" van diploma's, certificaten en andere opleidingstitels omvat.

42 Bovendien is de omstandigheid dat een „diploma" niet de vorm heeft van één enkel document, maar bestaat uit een geheel van titels, certificaten of andere documenten, niet relevant, mits dat diploma, ongeacht de vorm ervan, er in wezen toe strekt vast te stellen dat de betrokkene met succes een bepaalde studiecyclus heeft gevolgd waardoor hij de vereiste beroepskwalificaties bezit om tot een gereglementeerd beroep in de betrokken lidstaat te worden toegelaten of om dat uit te oefenen (zie in die zin, wat betreft de kwalificatie als „diploma" in de zin van richtlijn 89/48, van de vaststelling dat

het eindexamen van de opleiding met goed gevolg is afgelegd, arrest van 9 september 2003, Burbaud, C-285/01, Jurispr. blz. I-8219, punt 52).

43 Aangezien de toegang tot het beroep van luchtverkeersleider in Spanje afhankelijk is gesteld van het bezit van een „diploma" in de zin van richtlijn 89/48, volgt hieruit dat de bevoegde instantie van deze lidstaat overeenkomstig artikel 3 ervan een onderdaan uit een andere lidstaat de toegang tot of de uitoefening van dat beroep onder dezelfde voorwaarden als die welke voor eigen onderdanen gelden, niet mag weigeren wegens onvoldoende kwalificaties, indien de in dit artikel 3 genoemde voorwaarden zijn vervuld.

44 Eén van deze voorwaarden is het bezit van een diploma zoals omschreven in richtlijn 89/48, zodat de betrokkenen dus met succes een postsecundaire studiecyclus van minimaal drie jaar moeten hebben gevolgd.

45 Nu de toegang tot het beroep van luchtverkeersleider in Spanje afhankelijk is gesteld van het bezit van een diploma zoals omschreven in richtlijn 89/48, volgt hieruit bovendien dat de bevoegde instantie van deze lidstaat overeenkomstig artikel 3 van richtlijn 92/51 een onderdaan uit een andere lidstaat de toegang tot of de uitoefening van dat beroep onder dezelfde voorwaarden als die welke voor eigen onderdanen gelden, niet mag weigeren wegens onvoldoende kwalificaties, indien de in dit artikel genoemde voorwaarden zijn vervuld,

46 Eén van deze voorwaarden is het bezit van een diploma in de zin van richtlijn 92/51. De definitie van diploma in die richtlijn is ruimer dan die in richtlijn 89/48 en verlangt met name niet dat de betrokkenen met succes een postsecundaire studiecyclus van ten minste drie jaar hebben gevolgd.

47 Het staat dus aan de lidstaten, te voorzien in de erkenning van diploma's die hetzij onder de definitie van richtlijn 89/48, hetzij onder die van richtlijn 92/51 vallen. De Spaanse regeling voorziet echter niet in een dergelijke erkenning.

48 Het argument van het Koninkrijk Spanje dat een dergelijke verplichting tot erkenning krachtens die richtlijnen, gelet op de vaststelling van een specifieke richtlijn op dit gebied, namelijk richtlijn 2006/23, niet bestaat, kan niet worden aanvaard.

49 Richtlijn 2006/23, die is vastgesteld op de grondslag van artikel 80, lid 2, EG, dat deel uitmaakt van titel V van het derde deel van het EG-Verdrag, inzake het gemeenschappelijk vervoersbeleid, ligt volgens punt 1 van de considerans ervan in de lijn van de „toepassing van de wetgeving inzake het gemeenschappelijk Europees luchtruim". Om het hoogst mogelijke veiligheidsniveau te waarborgen, beoogt deze richtlijn, zoals blijkt uit punt 8 van de considerans ervan, „de vereisten met betrekking tot de bevoegdheden, de bekwaamheid en de toegang tot het beroep van luchtverkeersleider te harmoniseren". Zo bepaalt artikel 1 van die richtlijn dat deze „tot doel [heeft] de veiligheidsnormen te verhogen en het functioneren van het communautaire luchtverkeersleidingssysteem te verbeteren door de afgifte van een communautaire vergunning voor luchtverkeersleiders". Ingevolge artikel 4 van deze richtlijn kunnen luchtverkeersleidingsdiensten alleen worden verleend door luchtverkeersleiders aan wie een vergunning is afgegeven overeenkomstig deze richtlijn. De voorwaarden voor verkrijging van een dergelijke vergunning zijn omschreven in artikel 5 van richtlijn 2006/23, terwijl artikel 15 daarvan de wederzijdse erkenning van vergunningen van luchtverkeersleider regelt.

50 Derhalve moet worden vastgesteld dat het wezenlijke doel van richtlijn 2006/23 de vaststelling is van de gemeenschapsregels inzake de verkrijging en het behoud van de vergunning van luchtverkeersleider, op grond waarvan deze richtlijn kan worden beschouwd als een „specifieke richtlijn" in de zin van artikel 2 van de richtlijnen 89/48 en 92/51. Aangezien de termijn voor omzetting van richtlijn 2006/23 krachtens de eerste alinea van artikel 20 ervan, verstreek op 17 mei 2008, moest de erkenning door een lidstaat van de in een andere lidstaat verworven diploma's en gevolgde beroepsopleidingen die toegang geven tot het beroep van luchtverkeersleider, in

beginsel vóór deze datum plaatsvinden onder de voorwaarden van de richtlijnen 89/41 en 92/51.

51 Het door het Koninkrijk Spanje op de grondslag van richtlijn 2006/23 aangevoerde argument moet derhalve worden verworpen.

52 Ten slotte moet het door deze lidstaat naar voren gebrachte argument inzake de „bevoegdverklaring" worden onderzocht die krachtens artikel 2 van koninklijk decreet 3/1998 bestaat in een door het directoraat-generaal burgerluchtvaart afgegeven document dat samenhangt met de vergunning, waarin de omstandigheden, de voorwaarden en, in voorkomend geval, de beperkingen met betrekking tot de uitoefening van bepaalde functies van de luchtverkeersleiders zijn gepreciseerd en dat derhalve betrekking heeft op bepaalde specifieke vakgebieden, zoals plaatselijke verkeersleiding, naderingsverkeersleiding, naderingsverkeersleiding met radar, algemene verkeersleiding en algemene verkeersleiding met radar. Aangezien een dergelijke bevoegdverklaring naar haar aard specifiek of lokaal is, zou zij per definitie de erkenning in Spanje van in een andere lidstaat verkregen bevoegdverklaringen belemmeren.

53 In dit verband zij opgemerkt dat de richtlijnen 89/48 en 92/51 niet een stelsel van automatische erkenning invoeren. Hoewel deze richtlijnen het recht van toegang tot gereglementeerde beroepen erkennen, is de ontvangende lidstaat krachtens artikel 4, lid 1, sub b, van deze richtlijnen gerechtigd om van de aanvrager die staatsburger van een andere lidstaat is, een aanpassingsstage of een proeve van bekwaamheid te verlangen, met name wanneer de door die aanvrager ontvangen opleiding betrekking heeft op vakken die wezenlijk verschillen van die welke worden bestreken door het in de ontvangende lidstaat voorgeschreven diploma, of wanneer het in laatstgenoemde lidstaat gereglementeerde beroep één of meer gereglementeerde beroepsactiviteiten omvat die geen deel uitmaken van het beroep dat gereglementeerd is in de lidstaat van oorsprong of herkomst van de aanvrager, en dat verschil tussen de beroepsactiviteiten in de twee betrokken lidstaten wordt gekenmerkt door een andere specifieke opleiding (zie, met betrekking tot richtlijn 89/48, arrest van 8 mei 2008, Commissie/Spanje, C-39/07, Jurispr. blz. I-3435, punt 39).

54 Uit het bij de richtlijnen 89/48 en 92/51 vastgestelde stelsel van wederzijdse erkenning van diploma's en beroepsopleidingen volgt niet dat de door andere lidstaten afgegeven titels het bewijs vormen van een gelijksoortige of vergelijkbare opleiding als die welke in de ontvangende lidstaat is voorgeschreven. Overeenkomstig het door deze richtlijnen ingevoerde stelsel wordt een diploma immers niet erkend wegens de intrinsieke waarde van de hiermee afgesloten opleiding, maar wel omdat het diploma in de lidstaat waar het werd afgegeven of erkend, toegang verleent tot een gereglementeerd beroep. Verschillen in de duur of inhoud van de in de lidstaat van oorsprong verworven opleiding ten opzichte van die welke in de ontvangende lidstaat wordt verstrekt, kunnen geen grond opleveren voor de weigering om de betrokken beroepskwalificatie te erkennen. Hoogstens kunnen deze verschillen, zo zij belangrijk zijn, rechtvaardigen dat de ontvangende lidstaat verlangt dat de aanvrager zich aan een van de twee in artikel 4 van die richtlijnen vastgestelde compensatiemaatregelen onderwerpt (zie in die zin, met betrekking tot richtlijn 89/48, arrest van 19 januari 2006, Colegio, C-330/03, Jurispr. blz. I-801, punt 19).

55 Hieruit volgt dat het specifieke of lokale karakter van bepaalde bevoegdverklaringen die overeenkomstig artikel 2 van koninklijk decreet 3/1998 worden verlangd van iemand die in Spanje het beroep van luchtverkeersleider wil uitoefenen, niet in de weg staat aan een vergelijking van enerzijds de bekwaamheden zoals deze blijken uit de diploma's of beroepsopleidingen die in een andere lidstaat dan het Koninkrijk Spanje zijn verworven respectievelijk gevolgd met als doel dit beroep uit te oefenen, en anderzijds de kennis en bevoegdverklaringen die zijn vereist om dit beroep uit te oefenen in laatstgenoemde lidstaat.

56 Het door het Koninkrijk Spanje aangevoerde argument moet bijgevolg worden verworpen.

57 Gelet op een en ander, moet worden vastgesteld dat het Koninkrijk Spanje, door met betrekking tot het beroep van luchtverkeersleider niet de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen die nodig zijn om te voldoen aan de richtlijnen 89/48 en 92/51, de krachtens deze richtlijnen op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Kosten

58 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Daar het Koninkrijk Spanje in het ongelijk is gesteld, dient het overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten te worden verwezen.

Het Hof van Justitie (Tweede kamer) verklaart:

1) **Door met betrekking tot het beroep van luchtverkeersleider niet de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen die nodig zijn om te voldoen aan de richtlijnen 89/48/EEG van de Raad van 21 december 1988 betreffende een algemeen stelsel van erkenning van hoger-onderwijsdiploma's waarmee beroepsopleidingen van ten minste drie jaar worden afgesloten, en 92/51/EEG van de Raad van 18 juni 1992 betreffende een tweede algemeen stelsel van erkenning van beroepsopleidingen, ter aanvulling van richtlijn 89/48, is het Koninkrijk Spanje de krachtens deze richtlijnen op hem rustende verplichtingen niet nagekomen.**

2) **Het Koninkrijk Spanje wordt verwezen in de kosten.**

ondertekeningen