DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 16 oktober 2008 *

I mål C-136/07,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 226 EG, som väckts den 7 mars 2007,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av H. Støvlbæk och R. Vidal Puig, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Konungariket Spanien, företrätt av M. Muñoz Pérez, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

meddelar

* Rättegångsspråk: spanska.

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C.W.A. Timmermans samt domarna J.-C. Bonichot, K. Schiemann (referent), P. Kūris och L. Bay Larsen,

generaladvokat: Y. Bot,
justitiesekreterare: R. Grass,

efter det skriftliga förfarandet,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har yrkat att domstolen ska fastställa att Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt rådets direktiv 89/48/EEG av den 21 december 1988 om en generell ordning för erkännande av examensbevis över behörighetsgivande högre utbildning som omfattar minst tre års studier (EGT L 19, 1989, s. 16; svensk specialutgåva, område 6, volym 2, s. 192) och

rådets direktiv 92/51/EEG av den 18 juni 1992 om en andra generell ordning för erkännande av behörighetsgivande högre utbildning, en ordning som kompletterar den som föreskrivs i direktiv 89/48 (EGT L 209, s. 25), genom att inte, såvitt avser flygledaryrket, anta nödvändiga lagar och andra författningar för att följa de ovannämnda direktiven.

Tillämpliga bestämmelser

Gemenskapslagstiftningen

Direktiv 89/48

2 Artikel 1 i direktiv 89/48 har följande lydelse:

”I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

a) Examensbevis: varje utbildnings-, examens- eller annat behörighetsbevis, eller varje samling av sådana bevis eller annat bevismaterial

— som har utfärdats av en behörig myndighet i en medlemsstat [utsedd enligt den] statens lagar och andra författningar,

— som utvisar att innehavaren med godkänt resultat avslutat en postgymnasial utbildning om minst tre år eller på deltid under motsvarande längre tid vid ett universitet eller en högre läroanstalt eller annan institution på motsvarande nivå, och där så är lämpligt, att han med godkänt resultat avslutat den utbildning som krävs utöver den postgymnasiala utbildningen,

— som utvisar att innehavaren har de yrkesmässiga kvalifikationer som krävs för att [få tillträde till eller] utöva ett reglerat yrke i denna medlemsstat,

förutsatt att den utbildning som intygas i utbildnings-, examens- eller annat behörighetsbevis huvudsakligen ägt rum i gemenskapen, eller att innehavaren har tre års yrkeserfarenhet enligt intyg från den medlemsstat som erkände ett tredje lands utbildnings-, examens- eller annat behörighetsbevis.

…

c) Ett reglerat yrke: Den reglerade yrkesverksamhet eller [de samlade reglerade yrkesverksamheter] som representerar detta yrke i en medlemsstat.

d) Reglerad yrkesverksamhet: en yrkesverksamhet i den mån innehav av ett examensbevis direkt eller indirekt, på grund av lagar och andra författningar, är ett villkor för att [få tillträde till eller] utöva denna verksamhet eller en form därav i en medlemsstat. …

…”

3 Artikel 2 i samma direktiv har följande lydelse:

”Detta direktiv skall gälla för varje medborgare i en medlemsstat som vill utöva ett reglerat yrke i en värdmedlemsstat, i självständig verksamhet eller som anställd.

Detta direktiv skall inte gälla för yrken som omfattas av ett separat direktiv om […] medlemsstaternas ömsesidiga erkännande av examensbevis.”

4 I artikel 3 a i samma direktiv föreskrivs följande:

”När det i en värdmedlemsstat krävs ett examensbevis för att utöva ett reglerat yrke, får den behöriga myndigheten inte under hänvisning till otillräckliga kvalifikationer vägra att ge en medborgare i en medlemsstat tillstånd att [få tillträde till eller] utöva detta yrke på samma villkor som gäller för dess egna medborgare

a) om den sökande innehar det examensbevis som krävs i en annan medlemsstat för att påbörja eller utöva yrket i fråga i landet, och detta examensbevis erhållits i en medlemsstat, …”

5 I artikel 4.1 i direktiv 89/48 föreskrivs följande:

”Trots bestämmelserna i artikel 3 får värdmedlemsstaten också kräva följande av den sökande:

…

b) Han skall slutföra en anpassningstid som inte överstiger tre år eller genomgå ett lämplighetsprov

— när de ämnen som omfattas av den utbildning han fått enligt bestämmelserna i artikel 3 a väsentligt skiljer sig från dem som omfattas av de examensbevis som krävs i värdmedlemsstaten, …

— …”

Direktiv 92/51

6 Ordet examensbevis definieras på följande sätt i artikel 1 a i direktiv 92/51:

”… bevis eller samling bevis på utbildning

— som har utfärdats av en behörig myndighet i en medlemsstat utsedd enligt den statens lagar och andra författningar,

— som utvisar att innehavaren med godkänt resultat har avslutat

i) en postgymnasial utbildning som är av annat slag än den som avses i artikel 1 a andra strecksatsen i direktiv 89/48/EEG, som omfattar studier på heltid under minst ett år eller på deltid under motsvarande längre tid och som i allmänhet har såsom ett inträdeskrav att eleven med godkänt resultat skall ha avslutat sådan gymnasial utbildning som fordras för inträde till universitet eller annan högre läroanstalt jämte den yrkespraktik som i vissa fall fordras utöver denna postgymnasiala utbildning, eller

ii) någon av de utbildningslinjer som förtecknats i bilaga C, och

— som utvisar att innehavaren har de yrkesmässiga kvalifikationer som krävs för att få tillträde till eller utöva ett reglerat yrke i denna medlemsstat,

förutsatt att den utbildning som intygas i utbildningsbeviset huvudsakligen ägt rum i gemenskapen, eller utanför gemenskapen vid undervisningsanstalter som meddelar undervisning och anordnar praktik i enlighet med en medlemsstats lagar och andra författningar eller att innehavaren har tre års yrkeserfarenhet enligt intyg från den medlemsstat som erkände ett tredje lands utbildningsbevis.

…”

7 Artikel 1 e och f i direktiv 92/51 innehåller följande definitioner:

”e) *Reglerat yrke*: den reglerade yrkesverksamhet eller de samlade reglerade yrkesverksamheter som representerar detta yrke i en medlemsstat.

f) *Reglerad yrkesverksamhet*: en yrkesverksamhet i den mån innehav av utbildningsbevis eller kompetensbevis direkt eller indirekt, på grund av lagar och andra

författningar, är ett villkor för att få tillträde till eller utöva denna verksamhet eller en form därav i en annan medlemsstat. …”

8 Enligt artikel 2 andra stycket i direktiv 92/51 ska direktivet inte gälla bland annat för yrken som omfattas av ett separat direktiv om medlemsstaternas ömsesidiga erkännande av examensbevis.

9 I artikel 3 i samma direktiv föreskrivs följande:

”När det i en värdmedlemsstat för att utöva ett reglerat yrke krävs ett examensbevis i den mening som avses i detta direktiv eller i direktiv 89/48/EEG, och utan att detta påverkar tillämpningen av direktiv 89/48/EEG, får den behöriga myndigheten inte under hänvisning till otillräckliga kvalifikationer vägra att ge en medborgare i en medlemsstat tillstånd att få tillträde till eller utöva yrket på samma villkor som gäller för dess egna medborgare

a) om den sökande innehar det examensbevis, i den mening som avses i detta direktiv eller i direktiv 89/48/EEG, som krävs i en annan medlemsstat för att få tillträde till eller utöva yrket i fråga i landet och detta examensbevis erhållits i en medlemsstat

…”

10 Artikel 4.1 i direktiv 92/51 har följande lydelse:

”Trots bestämmelserna i artikel 3 får värdmedlemsstaten också kräva följande av den sökande:

…

b) Han skall slutföra en anpassningstid som inte överstiger tre år eller genomgå ett lämplighetsprov

— när de teoretiska eller praktiska ämnen som omfattas av den utbildning han har fått enligt bestämmelserna i artikel 3 första stycket a eller b väsentligt skiljer sig från dem som omfattas av det examensbevis, såsom det definieras i detta direktiv eller direktiv 89/48/EEG, som krävs i värdmedlemsstaten

…”

Direktiv 2006/23/EG

11 Den 17 maj 2006 trädde Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/23/EG av den 5 april 2006 om ett gemenskapscertifikat för flygledare (EUT L 114, s. 22) i kraft. Syftet med detta direktiv är att höja säkerhetsstandarderna och förbättra gemenskapens flygkontrollsystem genom utfärdande av ett gemenskapscertifikat för flygledare.

Den nationella lagstiftningen

12 Direktiven 89/48 och 92/51 införlivades med spansk rätt genom kungligt dekret 1665/1991 av den 25 oktober 1991 (BOE nr 280 av den 22 november 1991, s. 37916), respektive kungligt dekret 1396/1995 av den 4 augusti 1995 (BOE nr 197 av den 18 augusti 1995, s. 25657). Flygledaryrket finns inte upptaget bland de reglerade yrkena i Spanien, såsom dessa angetts i bilagorna till de nämnda kungliga dekreten.

13 Utövandet av detta yrke i Spanien regleras särskilt av kungligt dekret 3/1998 av den 9 januari 1998 om yrkestiteln flygledare och flygledarcertifikat (BOE nr 17 av den 20 januari 1998, s. 1968).

14 I artikel 1 i kungligt dekret 3/1998 föreskrivs följande:

”För att yrkesmässigt utöva uppgifter som flygledare på det civila området krävs yrkestiteln civil flygledare liksom flygledarcertifikat och därmed förbundna behörighetshandlingar, på det sätt som föreskrivs i detta kungliga dekret.”

15 Artikel 2 i nämnda kungliga dekret har följande lydelse:

”I detta kungliga dekret används följande definitioner. Yrkestiteln civil flygledare: Handling som utfärdas av Allmänna styrelsen för civil luftfart, som utvisar att innehavaren med godkänt resultat har avslutat den grundläggande flygledarutbildningen.

Certifikat: Handling som utfärdas av Allmänna styrelsen för civil luftfart, som utvisar att innehavaren av yrkestiteln civil flygledare får utföra de uppgifter som är förenade med yrket och för vilka innehavaren är behörig. I en separat handling anges innehavarens behörigheter och eventuella begränsningar samt antecknas ett intyg om fysisk och psykisk lämplighet att utöva desamma.

Behörighetshandling: Handling som utfärdas av Allmänna styrelsen för civil luftfart tillsammans med certifikatet. I handlingen anges de omständigheter, villkor och eventuella begränsningar som gäller för utövandet av vissa bestämda flygledarfunktioner.”

16 I artikel 3 i samma kungliga dekret fastställs villkoren för att erhålla yrkestiteln civil flygledare:

”1. Yrkestiteln civil flygledare erhålls efter avslutad grundläggande flygledarutbildning. Utbildningen ska uppfylla kraven enligt officiella program, som ska ge teoretiska och praktiska kunskaper om luftfartsrätt, luftfartsförordningen, flygkontrollutrustning, allmänna luftfartskunskaper, mänskliga faktorer, meteorologi, navigering och operativa förfaranden.

2. Den som vill genomgå den grundläggande utbildningen måste uppfylla följande:

a) Utbildningskrav: Sökanden ska antingen inneha ett officiellt examensbevis som utvisar att sökanden har avslutat en universitetsutbildning omfattande minst tre års studier (diplomado eller licenciado), eller ha avslutat hela det första undervisningsstadiet av en högre universitetsutbildning.

b) Sökanden ska tala och skriva flytande spanska och engelska. Det får inte finnas några indikationer på svårigheter med uttalet som kan ha en negativ inverkan på radiokommunikationer.

c) Sökanden måste erhålla vederbörligt intyg om psykoteknisk och fysisk och psykisk lämplighet.”

17 I artikel 4 i kungligt dekret 3/1998 fastställs villkoren för att erhålla flygledarcertifikat. Artikeln har följande lydelse:

”Flygledarcertifikat utfärdas till sökande som

a) har fyllt 21 år,

b) innehar yrkestiteln civil flygledare,

c) har genomgått den teoretiska och praktiska utbildning som krävs för att erhålla någon av de behörigheter som anges i artikel 7 i detta kungliga dekret,

d) med tillfredsställande resultat, och under överinseende av en därtill utsedd behörig flygledare, ha avslutat tre månaders praktik bestående i verklig flygkontroll; villkoret i punkt c i denna artikel kan tillgodoräknas såsom en del av denna period,

e) inneha ett giltigt intyg om fysisk och psykisk lämplighet som regelbundet ska förnyas.”

18 I artikel 7 i det kungliga dekretet anges de behörigheter som avses i artikel 4 c i samma dekret. I artikeln föreskrivs följande:

”Följande behörigheter inrättas:

a) flygplatskontroll,

b) inflygningskontroll,

c) inflygningskontroll med radar,

d) områdeskontroll,

e) områdeskontroll med radar.”

19 I artikel 6 i samma kungliga dekret föreskrivs följande:

”Innehavare av ett flygledarcertifikat har rätt att yrkesmässigt utföra alla uppgifter i samband med flygkontroll för vilka vederbörande är behörig.

Allmänna styrelsen för civil luftfart kan emellertid begränsa rättigheterna med hänsyn till skäl som påverkar flygsäkerheten som är hänförliga till fysisk eller psykisk lämplighet eller teknisk-operativa omständigheter.”

Det administrativa förfarandet

20 Kommissionen riktade den 8 november 2000 en formell underrättelse till Konungariket Spanien, i vilken den gjorde gällande att villkoren för att få tillträde till och utöva flygledaryrket, såsom dessa angetts i kungligt dekret 3/1998, var oförenliga med direktiven 89/48 och 92/51.

21 Eftersom kommissionen inte var nöjd med Konungariket Spaniens svar av den 8 februari 2001, utfärdade den ett motiverat yttrande den 26 juli 2001. I yttrandet anmodades nämnda medlemsstat att vidta nödvändiga åtgärder för att följa direktiven.

22 Den 11 februari 2003 väckte kommissionen en första talan om fördragsbrott, eftersom den ansåg att Konungariket Spanien inte hade vidtagit nödvändiga åtgärder för att uppfylla sina skyldigheter enligt direktiven.

23 Domstolen avvisade talan i dom av den 14 oktober 2004 i mål C-55/03, kommissionen mot Spanien. Anmärkningarna och avgränsningen av tvistens föremål, såsom de angetts i ansökan, var nämligen inte tillräckligt klart och konsekvent formulerade för att domstolen skulle kunna pröva talan på ett ändamålsenligt sätt.

24 Efter domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Spanien utväxlade kommissionen och Konungariket Spanien ett antal skrivelser, bland annat en kompletterande formell underrättelse av den 21 mars 2005, Spaniens svar av den 23 maj 2005, en andra kompletterande formell underrättelse av den 19 december 2005 och svaret på denna av den 20 februari 2006. Därefter utfärdade kommissionen den 4 juli 2006 ett kompletterande motiverat yttrande i vilket Konungariket Spanien anmodades att vidta nödvändiga åtgärder för att följa direktiven 89/48 och 92/51 inom två månader från mottagandet av yttrandet.

25 Kommissionen övertygades inte av Konungariket Spaniens svar härpå och väckte därför förevarande talan.

Talan

Parternas argument

26 Kommissionen har hävdat att Konungariket Spanien har överträtt såväl direktiv 89/48 som direktiv 92/51, eftersom ett examensbevis som erhållits i en medlemsstat och som begärs erkänt i Spanien kan omfattas av vart och ett av dessa direktiv.

27 Flygledaryrket finns inte upptaget i den förteckning över reglerade yrken i Spanien som återfinns i bilagorna till de kungliga dekreten 1665/1991 och 1396/1995. Det är emellertid uppenbart att detta yrke är ett ”reglerat yrke” i den mening som avses i direktiven 89/48 och 92/51, eftersom den samling behörighetsbevis som krävs för att utöva detta yrke i Spanien utgör ett ”examensbevis” i den mening som avses i de båda direktiven. Detta yrke borde följaktligen ha omfattats av det system för erkännande av examensbevis och behörighetsgivande högre utbildning från andra medlemsstater som föreskrivs i de ovannämnda kungliga dekreten.

28 Den omständigheten att direktiv 2006/23 kan anses utgöra ett ”separat direktiv” i den mening som avses i artikel 2 i direktiven 89/48 och 92/51 saknar betydelse för denna talan om fördragsbrott. Fristen för införlivande av direktiv 2006/23 fastställdes till den 17 maj 2008 i artikel 20 första stycket i samma direktiv, varför medlemsstaterna före detta datum var skyldiga att erkänna examensbevis utfärdade i andra medlemsstater i enlighet med bestämmelserna i direktiven 89/48 och 92/51.

29 Konungariket Spanien har genmält att direktiven 89/48 och 92/51 inte är tillämpliga på flygledaryrket, eftersom det i Spanien inte finns något ”examensbevis”, i den mening som avses i dessa direktiv, som i sig ger behörighet att utöva yrket i fråga. Det krävs en hel samling särskilt angivna behörighetsbevis för rätten att utöva detsamma.

30 Den omständigheten att det separata direktivet 2006/23 antogs visar att gemenskapsrätten dessförinnan varken erbjöd några adekvata medel för att säkerställa den fria rörligheten för flygledare eller innehöll några krav på att medlemsstaterna måste erkänna yrkeskvalifikationer på området. En medlemsstats villkor för utövande av flygledaryrket kunde följaktligen inte erkännas av övriga medlemsstater enligt direktiven 89/48 och 92/51.

31 Dessutom måste den som ska utöva verklig flygkontroll i Spanien uppfylla vissa villkor, bland annat erhålla behörighet av lokal karaktär som är knuten till det konkreta område där verksamheten ska utövas (flygplatskontroll, områdeskontroll och så vidare). Inte ens personer som har genomgått vederbörlig behörighetsgivande högre utbildning för flygledare i Spanien får utöva yrket var som helst i landet utan att först erhålla sådan lokal behörighet. Med hänsyn till kravet på denna särskilda behörighet, är det *a fortiori* omöjligt att ge en person som har genomgått utbildning i en annan medlemsstat rätt att utöva denna verksamhet i Spanien.

32 Såvitt avser det sistnämnda argumentet har kommissionen gjort gällande att den omständigheten att vissa behörigheter är av ”lokal” eller ”specifik” karaktär inte innebär att det ifrågavarande yrket inte ska anses reglerat och därmed uteslutas från tillämpningsområdena för direktiven 89/48 och 92/51. Medlemsstaten får enligt bestämmelserna i de nämnda direktiven som villkor för sådan behörighet kräva att innehavaren av ett examensbevis som utfärdats av en annan medlemsstat fullgör en anpassningsperiod eller genomgår ett lämplighetsprov.

Domstolens bedömning

33 Såvitt avser Konungariket Spaniens argument att flygledaryrket inte omfattas av tillämpningsområdena för direktiven 89/48 och 92/51 med hänsyn till att det inte är något reglerat yrke, eftersom det inte finns något examensbevis enligt definitionen i dessa direktiv som ger behörighet att utöva denna verksamhet, kan följande konstateras. Begreppet reglerat yrke i den mening som avses i direktiven är ett gemenskapsrättsligt begrepp. Det framgår av definitionerna i artikel 1 c och d

i direktiv 89/48 och artikel 1 e och f i direktiv 92/51 att ett yrke ska anses reglerat när tillträdet till eller rätten att utöva den berörda yrkesverksamheten regleras i lag eller andra författningar, genom vilka det inrättas en ordning som innebär att yrkesverksamheten uttryckligen förbehålls personer som uppfyller vissa villkor och att personer som inte uppfyller villkoren nekas tillträde till densamma (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 november 2003 i mål C-313/01, Morgenbesser, REG 2003, s. I-13467, punkt 49).

34 I det nu aktuella fallet framgår det av de handlingar som getts in till domstolen att utövandet av flygledaryrket i Spanien regleras särskilt genom kungligt dekret 3/1998 och att det är förbehållet personer som innehar vissa behörighetsbevis som utfärdats av Allmänna styrelsen för civil luftfart.

35 Enligt det kungliga dekretet måste den som ska utöva detta yrke bland annat vara innehavare av yrkestiteln civil flygledare, vilken intygar att innehavaren med godkänt resultat har avslutat en grundläggande utbildning samt uppfyller vissa andra villkor, bland annat att vederbörande antingen innehar ett officiellt examensbevis på en avslutad universitetsutbildning omfattande minst tre års studier (diplomado eller licenciado), eller har avslutat hela det första undervisningsstadiet av en högre universitetsutbildning i Spanien.

36 Dessutom krävs det för tillträde till flygledaryrket i Spanien enligt kungligt dekret 3/1998 ett flygledarcertifikat, som utvisar att innehavaren av yrkestiteln flygledare får utföra alla uppgifter i samband med yrket för vilka vederbörande är behörig. För att erhålla detta certifikat krävs dessutom att personen i fråga har avslutat tre månaders praktik bestående i verklig flygkontroll.

37 Slutligen föreskrivs i nämnda kungliga dekret att det är nödvändigt att erhålla de behörigheter som ger rätt att utöva vissa särskilt angivna funktioner. Det är härvid fråga om en handling knuten till certifikatet i vilken anges omständigheter, villkor och

eventuella begränsningar som gäller för utövandet av vissa bestämda flygledarfunktioner. Dessa behörigheter kan bland annat avse flygplatskontroll, inflygningskontroll, inflygningskontroll med radar, områdeskontroll och områdeskontroll med radar, och erhålls efter teoretisk och praktisk utbildning.

38 Härav följer att rätten att utöva flygledarverksamhet i Spanien regleras i en författning genom vilken det inrättas en ordning som innebär att yrkesverksamheten uttryckligen förbehålls personer som uppfyller vissa villkor och att personer som inte uppfyller villkoren nekas tillträde till den.

39 Flygledaryrket i Spanien ska följaktligen anses utgöra ett reglerat yrke i den mening som avses i direktiven 89/48 och 92/51, och det omfattas alltså av direktivens tillämpningsområde.

40 Denna slutsats påverkas inte av den omständigheten att det i Spanien inte finns någon utbildning för vilken det utfärdas ett examensbevis som i sig ger rätt att utöva det ifrågavarande yrket.

41 Det framgår nämligen av artikel 1 a i direktiven 89/48 och 92/51 att begreppet examensbevis inbegriper ”varje samling” av utbildnings-, examens- eller andra behörighetsbevis.

42 Den omständigheten att ett examensbevis inte har formen av en enda handling, utan består av en samling av utbildnings-, examens- eller andra behörighetsbevis saknar dessutom relevans, om examensbevisets huvudfunktion, oavsett formen för detsamma, är att utvisa att den berörda personen med godkänt resultat har avslutat en viss

utbildning och därigenom förvärvat de yrkesmässiga kvalifikationer som krävs för tillträde till eller rätten att utöva ett reglerat yrke i den berörda medlemsstaten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 september 2003 i mål C-285/01, Burbaud, REG 2003, s. I-8219, punkt 52, enligt vilken konstaterandet av ett godkänt resultat från slutexamen kan kvalificeras som examensbevis i den mening som avses i direktiv 89/48).

43 Detta innebär, i enlighet med artikel 3 i direktiv 89/48, med hänsyn till att det för tillträde till flygledaryrket i Spanien krävs ett examensbevis i den mening som avses i nämnda direktiv, att den behöriga myndigheten i denna medlemsstat inte under hänvisning till otillräckliga kvalifikationer får vägra att ge en medborgare i en annan medlemsstat tillträde till eller tillstånd att utöva yrket på samma villkor som gäller för dess egna medborgare när villkoren i samma artikel 3 är uppfyllda.

44 Eftersom ett av dessa villkor är innehav av ett examensbevis enligt definitionen i artikel 89/48, ska berörda personer således med godkänt resultat ha avslutat en postgymnasial utbildning om minst tre år.

45 Det innebär dessutom, i enlighet med artikel 3 i direktiv 92/51, med hänsyn till att det för tillträde till flygledaryrket i Spanien krävs ett examensbevis i den mening som avses i direktiv 89/48, att den behöriga myndigheten i denna medlemsstat inte under hänvisning till otillräckliga kvalifikationer får vägra att ge en medborgare i en annan medlemsstat tillträde till eller tillstånd att utöva yrket på samma villkor som gäller för dess egna medborgare när villkoren i samma artikel 3 är uppfyllda.

46 Ett av dessa villkor är innehav av ett examensbevis i den mening som avses i direktiv 92/51. Definitionen av examensbevis i detta direktiv är mer omfattande än den i direktiv 89/48, och det krävs till exempel inte att de berörda personerna med godkänt resultat har avslutat en postgymnasial utbildning om minst tre år.

47 Det ankommer sålunda på medlemsstaterna att föreskriva att examensbevis som omfattas av antingen definitionen i direktiv 89/48 eller definitionen i direktiv 92/51 ska erkännas. I den spanska lagstiftningen finns det emellertid inga bestämmelser om något sådant erkännande.

48 Domstolen godtar inte Konungariket Spaniens argument att det inte föreligger någon skyldighet att föreskriva erkännande enligt dessa direktiv med hänsyn till att ett separat direktiv, närmare bestämt direktiv 2006/23, har antagits på området.

49 Direktiv 2006/23, som antogs med stöd av artikel 80.2 EG i avdelning V i tredje delen i EG-fördraget rörande den gemensamma transportpolitiken, utgör nämligen, såsom framgår av skäl 1 i direktivet, en del av ”[g]enomförandet av lagstiftningen om det gemensamma europeiska luftrummet”. Syftet med detta direktiv är, såsom framgår av skäl 8, för att garantera högsta möjliga säkerhetsnivå, att ”harmonisera kraven på kvalifikationer, kompetens och tillträde till flygledaryrket”. Sålunda föreskrivs det i artikel 1 i samma direktiv att ”[s]yftet med detta direktiv är att höja säkerhetsstandarderna och förbättra gemenskapens flygkontrollsystem genom utfärdande av ett gemenskapscertifikat för flygledare”. Enligt artikel 4 i direktivet ska flygkontrolltjänster endast få tillhandahållas av flygledare som innehar ett certifikat i enlighet med direktivet. Villkoren för att erhålla ett sådant certifikat anges i artikel 5 i direktiv 2006/23, medan artikel 15 i samma direktiv innehåller bestämmelser om ömsesidigt erkännande av flygledarcertifikat.

50 Det huvudsakliga syftet med direktiv 2006/23 är således att inrätta gemenskapsbestämmelser om hur flygledarcertifikat erhålls och bibehålls. Detta innebär att direktivet kan anses utgöra ett ”separat direktiv” i den mening som avses i artikel 2 i direktiven 89/48 och 92/51. Med hänsyn till att fristen för att införliva direktiv 2006/23, enligt

artikel 20 första stycket i samma direktiv, har fastställts till den 17 maj 2008, var medlemsstaterna emellertid före detta datum i princip skyldiga att erkänna sådana examensbevis och behörighetsgivande högre utbildningar från en annan medlemsstat som ger tillträde till flygledaryrket i enlighet med villkoren i direktiven 89/48 och 92/51.

51 Konungariket Spaniens argument avseende direktiv 2006/23 ska således underkännas.

52 Slutligen ska domstolen pröva Konungariket Spaniens argument avseende den ”behörighetshandling” som, enligt artikel 2 i det kungliga dekretet 3/1998, är en handling som utfärdas av Allmänna styrelsen för civil luftfart tillsammans med certifikatet och i vilken det anges vilka omständigheter, villkor och eventuella begränsningar som gäller för utövandet av vissa angivna flygledarfunktioner. Behörighetshandlingen avser således vissa specifika områden, såsom flygplatskontroll, inflygningskontroll, inflygningskontroll med radar och områdeskontroll med radar. Konungariket Spanien anser att denna behörighet är av lokal eller specifik karaktär och att denna medlemsstat därför per definition inte kan erkänna behörigheter som erhållits i någon annan medlemsstat.

53 Det ska i detta avseende påpekas att direktiven 89/48 och 92/51 inte innebär att det har införts ett system för automatiskt erkännande. Även om rätten till tillträde till reglerade yrken erkänns genom direktiven, har värdmedlemsstaten enligt artikel 4.1 b i dessa direktiv möjlighet att kräva att en sökande som är medborgare i en annan medlemsstat ska fullgöra en anpassningstid eller genomgå ett lämplighetsprov. Detta gäller bland annat om de ämnen som omfattas av den utbildning han fått väsentligt skiljer sig från dem som omfattas av det examensbevis som krävs i värdmedlemsstaten, eller om det reglerade yrket i värdmedlemsstaten inbegriper en eller flera reglerade yrkesverksamheter som inte ingår i det reglerade yrket i ursprungslandet eller det land sökanden kommer från, och denna skillnad mellan yrkesverksamheterna i de två berörda medlemsstaterna motsvaras av särskilda utbildningar som skiljer sig åt (se, avseende direktiv 89/48, dom av den 8 maj 2008 i mål C-39/07, kommissionen mot Spanien, REG 2008, s. I-3435, punkt 39).

54 Den ordning för ömsesidigt erkännande av examensbevis och behörighetsgivande högre utbildningar som införts genom direktiven 89/48 och 92/51 innebär inte att de examensbevis som utfärdats av andra medlemsstater måste utvisa att innehavaren har en utbildning som liknar eller är jämförbar med den utbildning som föreskrivs i värdmedlemsstaten. Enligt nämnda ordning erkänns examensbeviset nämligen inte på grund av värdet av den utbildning som det avser, utan på grund av att examensbeviset i den medlemsstat där det har utfärdats eller erkänts ger tillträde till ett reglerat yrke. Skillnader i längden på eller innehållet i den utbildning som erhållits i en annan medlemsstat och den utbildning som tillhandahålls i värdmedlemsstaten räcker inte för att neka erkännande av den berörda yrkeskvalifikationen. Om dessa skillnader är väsentliga kan de på sin höjd motivera att en värdmedlemsstat kräver att sökanden vidtar någon av de kompenserande åtgärder som föreskrivs i artikel 4 i de ovannämnda direktiven (se, för ett liknande resonemang, avseende direktiv 89/48, dom av den 19 januari 2006 i mål C-330/03, Colegio, REG 2006, s. I-801, punkt 19).

55 Härav följer att den omständigheten att vissa behörigheter som en person som vill utöva flygledaryrket i Spanien måste inneha enligt artikel 2 i kungligt dekret 3/1998 är av specifik eller lokal karaktär, inte hindrar att kompetens som intygas genom examensbevis eller behörighetsgivande högre utbildningar som erhållits i en annan medlemsstat än Konungariket Spanien i syfte att utöva samma yrke, jämförs med de kunskaper och kvalifikationer som krävs för att utöva yrket i sistnämnda medlemsstat.

56 Konungariket Spaniens argument ska följaktligen underkännas.

57 Med hänsyn till det ovan anförda konstaterar domstolen att Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktiven 89/48 och 92/51 genom att inte, såvitt avser flygledaryrket, anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktiven.

Rättegångskostnader

58 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Konungariket Spanien ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Konungariket Spanien har tappat målet, ska kommissionens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

1) Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt rådets direktiv 89/48/EEG av den 21 december 1988 om en generell ordning för erkännande av examensbevis över behörighetsgivande högre utbildning som omfattar minst tre års studier och rådets direktiv 92/51/EEG av den 18 juni 1992 om en andra generell ordning för erkännande av behörighetsgivande högre utbildning, en ordning som kompletterar den som föreskrivs i direktiv 89/48, genom att inte, såvitt avser flygledaryrket, anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktiven.

2) Konungariket Spanien ska ersätta rättegångskostnaderna.

Underskrifter