WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 16 października 2008 r.*

W sprawie C-136/07

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 226 WE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 7 marca 2007 r.,

Komisja Wspólnot Europejskich, reprezentowana przez H. Støvlbæka oraz R. Vidala Puiga, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Królestwu Hiszpanii, reprezentowanemu przez M. Muñoza Péreza, działającego w charakterze pełnomocnika, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana,

* Język postępowania: hiszpański.

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: C.W.A. Timmermans, prezes izby, J.C. Bonichot, K. Schiemann (sprawozdawca), P. Kūris i L. Bay Larsen, sędziowie,

rzecznik generalny: Y. Bot,
sekretarz: R. Grass,

uwzględniając procedurę pisemną,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

Wyrok

1 W swojej skardze Komisja Wspólnot Europejskich zwraca się do Trybunału o stwierdzenie, że nie ustanawiając, w odniesieniu do zawodu kontrolera ruchu lotniczego, przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do zastosowania się do dyrektywy Rady 89/48/EWG z dnia 21 grudnia 1988 r. w sprawie ogólnego systemu uznawania dyplomów ukończenia studiów wyższych, przyznawa-

nych po ukończeniu kształcenia i szkolenia zawodowego, trwających co najmniej trzy lata (Dz.U. 1989, L 19, s. 16) i dyrektywy Rady 92/51/EWG z dnia 18 czerwca 1992 r. w sprawie drugiego ogólnego systemu uznawania kształcenia i szkolenia zawodowego, uzupełniającej dyrektywę 89/48 (Dz.U. L 209, s. 25) Królestwo Hiszpanii uchybiło zobowiązaniom państwa członkowskiego, które na nim ciążą na mocy tych dyrektyw.

Ramy prawne

Uregulowania wspólnotowe

Dyrektywa 89/48

2 Artykuł 1 dyrektywy 89/48 stanowi:

„Do celów niniejszej dyrektywy stosowane są następujące definicje:

a) »dyplom«: każdy dyplom, świadectwo lub inny dokument potwierdzający posiadanie kwalifikacji lub każdy zestaw takich dyplomów, świadectw lub innych dokumentów:

— który został wydany przez właściwe władze w państwie członkowskim, wyznaczone zgodnie z jego przepisami ustawowymi, wykonawczymi lub administracyjnymi,

— który wskazuje, iż jego posiadacz pomyślnie ukończył naukę w szkolnictwie pomaturalnym trwającą co najmniej trzy lata lub jednakowy okres przy niepełnym wymiarze godzin, na uniwersytecie lub w instytucji szkolnictwa wyższego, bądź też instytucji o zbliżonym poziomie oraz, w razie konieczności, pomyślnie ukończył szkolenie zawodowe, wymagane jako uzupełnienie kształcenia po szkole średniej oraz

— który wskazuje, że jego posiadacz ma kwalifikacje zawodowe wymagane do podjęcia i wykonywania danego zawodu regulowanego w tym państwie członkowskim,

zakładając, że kształcenie i szkolenie, o których mowa w dyplomie, świadectwie lub innym dokumencie potwierdzającym posiadanie kwalifikacji, odbyły się głównie na terenie Wspólnoty albo że posiadacz dyplomu ma trzyletnie doświadczenie zawodowe, poświadczone przez państwo członkowskie, w którym uznano dyplom, świadectwo lub inny dokument potwierdzający posiadanie kwalifikacji, pochodzące z państw trzecich.

[…]

c) »zawód regulowany«: regulowana działalność zawodowa bądź zespół regulowanych działalności zawodowych, które tworzą ten zawód w państwie członkowskim;

d) »regulowana działalność zawodowa«: działalność zawodowa lub jeden z jej trybów, których podjęcie lub wykonywanie na terenie państwa członkowskiego wymaga, bezpośrednio lub pośrednio, na mocy przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych, posiadania dyplomu.

[…]”.

3 Artykuł 2 tej dyrektywy stanowi:

„Niniejszą dyrektywę stosuje się do każdego obywatela państwa członkowskiego, który zamierza wykonywać zawód regulowany w przyjmującym państwie członkowskim, zarówno jako osoba pracująca na własny rachunek, jak też jako pracownik najemny.

Niniejsza dyrektywa nie ma zastosowania do zawodów, które stanowią przedmiot szczegółowej dyrektywy, ustanawiającej uzgodnienia dotyczące wzajemnego uznawania dyplomów przez państwa członkowskie”.

4 Artykuł 3 lit. a) tej dyrektywy przewiduje:

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

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

5 Zgodnie z art. 4 ust. 1 dyrektywy 89/48:

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

[…]

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

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

— […]”.

Dyrektywa 92/51

6 W art. 1 lit. a) dyrektywy 92/51 pojęcie „dyplom" zostało zdefiniowane w następujący sposób:

„[…] każdy dokument potwierdzający odbyte kształcenia lub szkolenia albo zestaw takich dowodów:

— który został wydany przez właściwe władze w państwie członkowskim, wyznaczone zgodnie z jego przepisami ustawowymi, wykonawczymi lub administracyjnymi,

— który wskazuje, że jego posiadacz pomyślnie ukończył:

i) albo kurs z zakresu przekraczającego poziom szkoły średniej, inny niż ten, o którym mowa w art. 1 lit. a) tiret drugie dyrektywy 89/48/EWG, o okresie trwania przynajmniej jednego roku lub odpowiednim okresie, uwzględniając niepełny wymiar godzin, gdzie jednym z warunków udziału w kursie jest, jako zasada ogólna, pomyślne zakończenie kursu szkoły średniej wymaganego celem rozpoczęcia kształcenia uniwersyteckiego lub w szkole wyższej, jak również kształcenie zawodowe, które może być dodatkowo wymagane jako uzupełnienie kursu kształcenia po szkole średniej;

ii) albo jeden z kursów szkoleniowych wymienionych w załączniku C

oraz

— który wskazuje, że jego posiadacz posiada kwalifikacje zawodowe wymagane w celu podjęcia i wykonywania zawodu regulowanego w tym państwie członkowskim,

pod warunkiem że wykształcenie i wyszkolenie potwierdzone takim dowodem było uzyskane głównie na terytorium Wspólnoty lub poza Wspólnotą, w instytucjach oświatowych kształcących i prowadzących szkolenia zgodnie z krajowymi przepisami ustawowymi, wykonawczymi lub administracyjnymi państwa członkowskiego, albo że posiadacz takiego dowodu wykazuje się trzyletnim doświadczeniem zawodowym udokumentowanym przez państwo członkowskie, które uznało dowody kształcenia i szkolenia wydane w państwie trzecim.

[…]".

7 Artykuł 1 lit. e) i f) dyrektywy 92/51 zawiera następujące definicje:

„e) »zawód regulowany«: regulowana działalność zawodowa bądź zespół regulowanych działalności zawodowych, które tworzą ten zawód w państwie członkowskim;

f) »regulowana działalność zawodowa«: działalność zawodowa lub jeden z jej trybów, których podjęcie lub wykonywanie na terenie państwa członkowskiego wymaga,

bezpośrednio lub pośrednio, na mocy przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych, posiadania dyplomu. […]".

8 Artykuł 2 akapit drugi dyrektywy 92/51 stanowi, że nie ma ona zastosowania w szczególności do zawodów, które stanowią przedmiot szczegółowej dyrektywy ustanawiającej uzgodnienia dotyczące wzajemnego uznawania dyplomów przez państwa członkowskie.

9 Zgodnie z art. 3 tej dyrektywy:

„Bez uszczerbku dla dyrektywy 89/48/EWG, zgodnie z którą w przyjmującym państwie członkowskim podjęcie lub wykonywanie zawodu regulowanego wymaga posiadania dyplomu w rozumieniu niniejszej dyrektywy lub dyrektywy 89/48/EWG, właściwe władze nie mogą, na podstawie braku odpowiednich kwalifikacji, odmówić prawa obywatelowi państwa członkowskiego do podjęcia lub wykonywania tego zawodu na tych samych warunkach, które są stosowane wobec własnych obywateli:

a) jeżeli wnioskodawca posiada dyplom zgodnie z definicją przytoczoną w niniejszej dyrektywie lub w dyrektywie 89/48/EWG, wymagany w innym państwie członkowskim w celu podjęcia lub wykonywania tego samego zawodu na jego terenie, a dyplom ten został wydany w danym państwie członkowskim;

[…]".

10 Artykuł 4 ust. 1 dyrektywy 92/51 brzmi następująco:

„Nie naruszając przepisów art. 3, przyjmujące państwo członkowskie może również wymagać od wnioskodawcy:

[…]

b) odbycia stażu adaptacyjnego nieprzekraczającego trzech lat lub przystąpienia do testu umiejętności:

— jeżeli materiał objęty programem kształcenia i/lub szkolenia, które wnioskodawca odbył zgodnie z art. 3 akapit pierwszy lit. a) lub b), znacznie różni się od tego, który objęty jest dyplomem, określonym w niniejszej dyrektywie lub w dyrektywie 89/48/EWG, wymaganym w przyjmującym państwie członkowskim;

[…]”.

Dyrektywa 2006/23/WE

11 W dniu 17 maja 2006 r. weszła w życie dyrektywa 2006/23/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie wspólnotowej licencji kontrolera ruchu lotniczego (Dz.U. L 114, s. 22), mająca na celu podniesienie poziomu norm bezpieczeństwa oraz udoskonalenie działania wspólnotowego systemu kontroli ruchu lotniczego poprzez wydawanie wspólnotowych licencji kontrolera ruchu lotniczego.

Uregulowania krajowe

12 Dyrektywy 89/48 i 92/51 zostały transponowane do hiszpańskiego porządku prawnego dekretami królewskimi: 1665/1991 z dnia 25 października 1991 r. (BOE nr 280 z dnia 22 listopada 1991 r., s. 37916); 1396/1995 z dnia 4 sierpnia 1995 r. (BOE nr 197 z dnia 18 sierpnia 1995, s. 25657). Zawód kontrolera ruchu lotniczego nie znajduje się pośród zawodów regulowanych w Hiszpanii wymienionych w załącznikach do tych dekretów królewskich.

13 Wykonywanie tego zawodu w Hiszpanii zostało szczegółowo uregulowane przez dekret królewski 3/1998 z dnia 9 stycznia 1998 r. dotyczący cywilnego tytułu zawodowego i licencji kontrolera ruchu lotniczego (BOE nr 17 z dnia 20 stycznia 1998 r., s. 1968).

14 Artykuł 1 dekretu królewskiego 3/1998 brzmi następująco:

„W celu wykonywania zawodu kontrolera ruchu lotniczego w dziedzinie cywilnej konieczne jest posiadanie tytułu zawodowego kontrolera ruchu lotniczego z zakresu

lotnictwa cywilnego a także licencji i odpowiednich uprawnień, zgodnie z warunkami, które zostały przewidziane w niniejszym dekrecie królewskim".

15 Artykuł 2 tego dekretu królewskiego stanowi:

„Dla potrzeb niniejszego dekretu królewskiego przez tytuł zawodowy kontrolera ruchu lotniczego z zakresu lotnictwa cywilnego rozumie się: dokument wydany przez dyrekcję generalną lotnictwa cywilnego, który poświadcza, że posiadacz tego dokumentu odbył pomyślnie podstawowe szkolenia z zakresu kontroli ruchu lotniczego.

Licencja: dokument przyznawany przez dyrekcję generalną lotnictwa cywilnego, który poświadcza, że osoba posiadająca tytuł zawodowy kontrolera ruchu lotniczego z zakresu lotnictwa cywilnego może wykonywać funkcje związane z tym zawodem, do których wykonywania ma kwalifikacje. Kwalifikacje posiadacza, jak również ewentualne ograniczenia i zaświadczenie o sprawności psychofizycznej niezbędnej dla wykonywania tych uprawnień znajdują się w załączniku.

Uprawnienie: dokument przyznawany przez dyrekcję generalną lotnictwa cywilnego i związany z licencją, w którym zostały sprecyzowane okoliczności, warunki i w razie konieczności ograniczenia dotyczące niektórych obowiązków kontrolerów ruchu lotniczego".

16 Artykuł 3 tego dekretu królewskiego ustanawia następujące przesłanki otrzymania tytułu kontrolera ruchu lotniczego:

„1. Otrzymanie tytułu zawodowego kontrolera ruchu lotniczego z zakresu lotnictwa cywilnego zależy od odbycia szkolenia podstawowego kontrolera ruchu lotniczego zorganizowanego zgodnie z programem urzędowym, które obejmuje znajomość teoretyczną i praktyczną prawa lotniczego a także zasad ruchu lotniczego, urządzeń kontroli lotniczej, wiedzę ogólną z zakresu lotnictwa, czynnika ludzkiego, meteorologii, nawigacji i procedur operacyjnych.

2. W celu odbycia szkolenia podstawowego kandydaci muszą spełnić następujące warunki:

a) wymagany poziom wykształcenia: posiadanie oficjalnego dyplomu ukończenia studiów pierwszego lub drugiego stopnia lub odbycie kompletnego cyklu studiów wyższych;

b) znajomość języka hiszpańskiego i angielskiego w mowie i w piśmie na takim poziomie, żeby mówienie nie sprawiało trudności, które mogłyby utrudnić komunikację radiotelefoniczną;

c) uzyskanie odpowiedniego zaświadczenia o sprawności psychotechnicznej, psychofizycznej”.

17 Artykuł 4 dekretu królewskiego 3/1998, który ustanawia przesłanki otrzymania licencji kontrolera ruchu lotniczego, brzmi następująco:

„Licencję kontrolera ruchu lotniczego przyznaje się kandydatom spełniającym następujące warunki:

a) ukończone 21 lat;

b) posiadanie tytułu zawodowego kontrolera ruchu lotniczego z zakresu lotnictwa cywilnego;

c) odbycie szkolenia teoretycznego i praktycznego wymaganego w celu uzyskania kwalifikacji, o których mowa w art. 7 niniejszego dekretu królewskiego;

d) odbycie z satysfakcjonującym wynikiem i pod nadzorem kwalifikowanego kontrolera wyznaczonego w tym celu trzymiesięcznego stażu polegającego na rzeczywistej kontroli ruchu lotniczego. Przesłanka wymagana w lit. c) niniejszego artykułu może zostać spełniona w okresie w niej opisanym;

e) posiadanie ważnego zaświadczenia o kondycji fizycznej i psychicznej odnawianego okresowo”.

18 Artykuł 17 omawianego dekretu królewskiego wymieniający uprawnienia, do których odnosi się art. 4 lit. c) przedmiotowego dekretu, stanowi:

„Uprawnienia obejmują:

a) kontrolę lotnisk;

b) kontrolę zbliżania;

c) kontrolę zbliżania radarową;

d) kontrolę obszaru;

e) kontrolę obszaru radarową”.

19 Artykuł 6 przedmiotowego dekretu królewskiego stanowi:

„Posiadacz licencji kontrolera ruchu lotniczego ma prawo do zawodowego wykonywania wszystkich funkcji związanych z kontrolą ruchu lotniczego, do których ma uprawnienia.

Przyznane uprawnienia mogą jednak podlegać ograniczeniu przez dyrekcję generalną lotnictwa cywilnego z przyczyn związanych ze sprawnością psychofizyczną lub ze względu na okoliczności techniczne i operacyjne, które oddziałują na bezpieczeństwo lotnicze".

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

20 W dniu 8 listopada 2000 r. Komisja skierowała do Królestwa Hiszpanii wezwanie do usunięcia uchybienia, w którym twierdziła, że warunki dostępu i wykonywania zawodu kontrolera ruchu lotniczego, których dotyczy dekret królewski 3/1998, są sprzeczne z dyrektywami 89/48 i 92/51.

21 Uznając odpowiedź Królestwa Hiszpanii z dnia 8 lutego 2001 r. za niewystarczającą, Komisja w dniu 26 lipca 2001 r. wydała uzasadnioną opinię, w której wezwała to państwo członkowskie do podjęcia działań niezbędnych do zastosowania się do tych dyrektyw.

22 Uznawszy, że Królestwo Hiszpanii nie podjęło działań niezbędnych do zastosowania się do zobowiązań wynikających z tych dyrektyw, w dniu 11 lutego 2003 r. Komisja wniosła pierwszą skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

23 W wyroku z dnia 14 października 2004 r. w sprawie C-55/03 Komisja przeciwko Hiszpanii Trybunał odrzucił skargę jako niedopuszczalną, ponieważ sformułowanie zarzutów i opis sporu w skardze Komisji nie były jasne i spójne, w związku z czym Trybunał nie mógł skutecznie orzec w przedmiocie tej skargi.

24 W następstwie wymiany pism pomiędzy Komisją i Królestwem Hiszpanii po wydaniu ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Hiszpanii, wśród których znajdują się w szczególności uzupełniające wezwanie do usunięcia uchybienia z dnia 21 marca 2005 r., odpowiedź Królestwa Hiszpanii z dnia 23 maja 2005 r., drugie uzupełniające wezwanie do usunięcia uchybienia z dnia 19 grudnia 2005 r., odpowiedź Królestwa Hiszpanii z dnia 20 lutego 2006 r., Komisja w dniu 4 lipca 2006 r. wydała dodatkową uzasadnioną opinię, wzywając to państwo członkowskie do podjęcia działań niezbędnych do zastosowania się do dyrektyw 89/48 i 92/51 w terminie dwóch miesięcy od dnia doręczenia tej opinii.

25 Uznawszy odpowiedź Królestwa Hiszpanii na tę uzupełniającą uzasadnioną opinię za niezadowalającą, Komisja wniosła niniejszą skargę.

W przedmiocie skargi

Argumenty stron

26 Komisja stwierdziła naruszenie zarówno dyrektywy 89/48, jak i dyrektywy 92/51 w zakresie, w jakim dyplom otrzymany w danym państwie członkowskim, o którego uznanie zwrócono się w Hiszpanii, może należeć do zakresu stosowania jednej i drugiej dyrektywy.

27 Komisja stwierdza, że zawód kontrolera ruchu lotniczego nie znajduje się na wykazie zawodów regulowanych w Hiszpanii, który figuruje w załącznikach do dekretów królewskich 1665/1991 i 1396/1995. Tymczasem jest jej zdaniem oczywiste, że zawód ten jest „zawodem regulowanym" w rozumieniu dyrektyw 89/48 i 92/51, bowiem zestaw dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji wymaganych w celu wykonywania tego zawodu w Hiszpanii stanowi „dyplom" w rozumieniu tych dyrektyw. Dlatego też Komisja uważa, że błędne jest nieobjęcie tego zawodu systemem uznawania dyplomów oraz kształcenia i szkolenia zawodowego uzyskanych w innych państwach członkowskich, który został przewidziany w wyżej powołanych dekretach królewskich.

28 Zdaniem Komisji fakt, że dyrektywę 2006/23 można uznać za „dyrektywę szczegółową" w rozumieniu art. 2 dyrektyw 89/48 i 92/51, nie ma znaczenia dla niniejszej skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Termin transpozycji dyrektywy 2006/23 został na podstawie art. 20 akapit pierwszy tej dyrektywy wyznaczony na dzień 17 maja 2008 r. i do tego dnia państwa członkowskie były zobowiązane do uznania dyplomów wydanych w innych państwach członkowskich zgodnie z przepisami dyrektyw 89/48 i 92/51.

29 Królestwo Hiszpanii odpowiada, że wyżej powołane dyrektywy nie mają zastosowania do zawodu kontrolera ruchu lotniczego, ponieważ w Hiszpanii nie ma „dyplomu" w rozumieniu tych dyrektyw, który uprawnia jako taki do wykonywania tego zawodu. Jedynie otrzymanie określonego zestawu dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji pozwala na wykonywanie tego zawodu.

30 W odniesieniu do dyrektywy 2006/23 Królestwo Hiszpanii twierdzi, że przyjęcie tej dyrektywy szczegółowej wskazuje na to, że wcześniej prawo wspólnotowe nie dawało właściwych instrumentów w celu zagwarantowania swobodnego przepływu kontrolerów ruchu lotniczego i nie nakazywało państwom członkowskim uznawania kwalifikacji zawodowych w tej dziedzinie. W związku z tym warunki wymagane w państwach członkowskich w celu wykonywania zawodu kontrolera ruchu lotniczego nie musiały zostać uznane przez inne państwa członkowskie na mocy dyrektyw 89/48 i 92/51.

31 Ponadto ww. państwo członkowskie twierdzi, że faktyczne wykonywanie zawodu kontrolera ruchu lotniczego w Hiszpanii podlega między innymi wymogowi uzyskania uprawnienia o charakterze miejscowym związanego z konkretnym sektorem, w którym zawód ten będzie wykonywany (kontrola lotniska, kontrola obszaru itd.). Co więcej, nawet osoby, które odbyły w Hiszpanii szkolenia zawodowe w celu wykonywania zawodu kontrolera ruchu lotniczego, nie mogą wykonywać swojego zawodu w każdym sektorze terytorium państwowego — muszą oni uzyskać tego typu uprawnienie miejscowe. Ze względu na istnienie tego szczegółowego uprawnienia jest a fortiori niemożliwe, żeby dana osoba, która została wyszkolona w innym państwie członkowskim, mogła wykonywać przedmiotowy zawód w Hiszpanii.

32 W odniesieniu do ostatniego argumentu Komisja twierdzi, że charakter „miejscowy" lub „szczegółowy" pewnych uprawnień nie oznacza, że omawiany zawód należy uznać za zawód nieregulowany i w związku z tym wykluczyć go z zakresu stosowania dyrektyw 89/48 i 92/51. Zdaniem Komisji przyjmujące państwo członkowskie może wymagać odbycia stażu adaptacyjnego lub zaliczenia testu umiejętności przed przyznaniem takiego uprawnienia osobie posiadającej dyplom wydany w innym państwie członkowskim, zgodnie z przepisami dyrektywy.

Ocena Trybunału

33 W odniesieniu do argumentu podniesionego przez Królestwo Hiszpanii, zgodnie z którym zawód kontrolera ruchu lotniczego nie należy do zakresu stosowania dyrektyw 89/48 i 92/51, ponieważ nie jest to „zawód regulowany" z uwagi na brak „dyplomu" w rozumieniu tych dyrektyw, który uprawniałby do wykonywania tego zawodu, należy stwierdzić, że pojęcie zawodu regulowanego w rozumieniu wyżej powołanych dyrektyw należy do prawa wspólnotowego, a z definicji zawartych w art. 1 lit. c) i d) dyrektywy 89/48 i art. 1 lit. e) i f) dyrektywy 92/51 wynika, że określony zawód należy uważać za regulowany, jeżeli dostęp do danej działalności zawodowej lub jej wykonywanie uregulowane jest w przepisach ustawowych, wykonawczych i administracyjnych ustanawiających system, którego skutkiem jest wyraźne zastrzeżenie tej

działalności zawodowej dla osób, które spełniają określone warunki i zamknięcie dostępu dla osób, które tych warunków nie spełniają (zob. podobnie wyrok z dnia 13 listopada 2003 r. w sprawie C-313/01 Morgenbesser, Rec. s. I-13467, pkt 49).

34 W niniejszej sprawie z akt przedstawionych Trybunałowi wynika, że wykonywanie zawodu kontrolera ruchu lotniczego w Hiszpanii jest szczegółowo regulowane przez dekret królewski 3/1998 i jest zastrzeżone dla osób posiadających określone dokumenty potwierdzające posiadanie kwalifikacji wydane przez dyrekcję generalną lotnictwa cywilnego.

35 Omawiany dekret królewski w celu wykonywania tego zawodu wymaga w szczególności posiadania tytułu zawodowego kontrolera ruchu lotniczego z zakresu lotnictwa cywilnego potwierdzającego, że jego posiadacz odbył pomyślnie szkolenie podstawowe i posiada między innymi oficjalny dyplom ukończenia studiów pierwszego lub drugiego stopnia albo odbył kompletny cykl studiów wyższych w Hiszpanii.

36 Ponadto dostęp do zawodu kontrolera ruchu lotniczego w Hiszpanii wymaga, zgodnie z dekretem królewskim 3/1998, uzyskania licencji kontrolera ruchu lotniczego potwierdzającej, że posiadacz tytułu zawodowego kontrolera ruchu lotniczego z zakresu lotnictwa cywilnego może wykonywać te czynności związane z zawodem, do których posiada uprawnienia. Wydanie takiej licencji jest ponadto uzależnione od odbycia trzymiesięcznego stażu polegającego na rzeczywistej kontroli ruchu lotniczego.

37 Wreszcie ww. dekret królewski stwierdza, iż konieczne jest otrzymanie „uprawnień" upoważniających do wykonywania konkretnych czynności. Jest to dokument związany z licencją, który precyzuje okoliczności, warunki i w razie potrzeby ograniczenia dotyczące wykonywania określonych czynności kontrolera ruchu lotniczego. Omawiane uprawnienia mogą obejmować w szczególności kontrolę lotniska, kontrolę zbliżania, kontrolę radarową, kontrolę zbliżania radarową, kontrolę obszaru, kontrolę obszaru radarową i są wydawane po odbyciu teoretycznego i praktycznego szkolenia.

38 Z powyższego wynika, że wykonywanie zawodu kontrolera ruchu lotniczego w Hiszpanii jest rzeczywiście regulowane przepisami ustawowymi ustanawiającymi system, który zastrzega ten zawód wyraźnie dla osób, które spełniają określone przesłanki, i zakazuje dostępu dla tych, które tych przesłanek nie spełniają.

39 W konsekwencji należy uznać, że zawód kontrolera ruchu lotniczego w Hiszpanii jest zawodem regulowanym w rozumieniu dyrektyw 89/48 i 92/51 i wchodzi w zakres stosowania tych dyrektyw.

40 Takiego wniosku nie może podważyć fakt, że w Hiszpanii nie istnieje szkolenie zakończone jednym dyplomem, który przyznaje dostęp do wykonywania tego zawodu.

41 Z art. 1 lit. a) dyrektyw 89/48 i 92/51 wynika bowiem, że pojęcie dyplomu obejmuje „każdy zestaw" dyplomów, świadectw lub innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji.

42 Ponadto nie ma znaczenia fakt, że „dyplom" nie ma postaci jednego dokumentu, ale składa się z zestawu dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji, świadectw i innych dokumentów, ponieważ podstawową funkcją dyplomu niezależnie od jego postaci, jest poświadczenie, że osoba zainteresowana pomyślnie odbyła wymagany cykl studiów pozwalający jej uzyskać kwalifikacje zawodowe wymagane w celu dostępu lub wykonywania zawodu regulowanego w danym państwie członkowskim (zob. podobnie w odniesieniu do uznania za „dyplom" w rozumieniu dyrektywy 89/48 potwierdzenia

zaliczenia egzaminu kończącego szkolenie wyrok z dnia 9 września 2003 r. w sprawie C-285/01 Burband, Rec. s. I-8219, pkt 52).

43 Skoro dostęp do zawodu kontrolera ruchu lotniczego w Hiszpanii zależy od posiadania „dyplomu" w rozumieniu dyrektywy 89/48, to wynika stąd, że zgodnie z art. 3 tej dyrektywy właściwe organy tego państwa członkowskiego nie mogą, powołując się na brak odpowiednich kwalifikacji, odmówić obywatelowi innego państwa członkowskiego prawa do podjęcia lub wykonywania tego zawodu na tych samych warunkach, które są stawiane własnym obywatelom, o ile warunki z art. 3 zostały spełnione.

44 Jednym z warunków jest posiadanie dyplomu, o którym mowa w dyrektywie 89/48, w związku z czym osoby zainteresowane powinny pomyślnie ukończyć cykl studiów w szkolnictwie pomaturalnym trwający co najmniej trzy lata.

45 Ponadto, skoro dostęp do zawodu kontrolera ruchu lotniczego w Hiszpanii wymaga posiadania dyplomu, o którym mowa w dyrektywie 89/48, to zgodnie z art. 3 dyrektywy 92/51 właściwy organ tego państwa członkowskiego nie może, powołując się na brak odpowiednich kwalifikacji, odmówić obywatelowi innego państwa członkowskiego prawa do podjęcia lub wykonywania tego zawodu na tych samych warunkach, które są stosowane wobec własnych obywateli, o ile warunki wymienione w tym artykule zostały spełnione.

46 Jednym z powyżej powołanych warunków jest posiadanie dyplomu w rozumieniu dyrektywy 92/51. Definicja dyplomu zawarta w dyrektywie 92/51 jest szersza niż w dyrektywie 89/48 i przede wszystkim nie wymaga od osoby zainteresowanej pomyślnego ukończenia cyklu studiów w szkolnictwie pomaturalnym trwającego co najmniej trzy lata.

47 Dlatego też do państw członkowskich należy wprowadzenie uznawania dyplomów, które wchodzą w zakres definicji zawartej w dyrektywie 89/48 lub w dyrektywie 92/51. Jednak uregulowania hiszpańskie nie wprowadziły takiego uznawania dyplomów.

48 Natomiast argument Królestwa Hiszpanii, które kwestionuje istnienie takiego obowiązku uznawania na podstawie ww. dyrektyw ze względu na przyjęcie w tej dziedzinie dyrektywy szczegółowej, tj. dyrektywy 2006/23, nie może zostać uwzględniony.

49 Dyrektywa 2006/23 przyjęta na podstawie art. 80 ust. 2 WE, który stanowi część tytułu V trzeciej części traktatu WE dotyczącej wspólnej polityki transportu, wpisuje się bowiem, jak wskazuje jej motyw pierwszy, w zakres „wprowadzani[a] w życie prawodawstwa odnoszącego się do jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej". W celu zapewnienia najwyższego poziomu bezpieczeństwa omawiana dyrektywa dąży, co wynika z jej motywu ósmego, do „harmonizacji wymagań dotyczących kwalifikacji, wiedzy i umiejętności oraz dostępu do zawodu kontrolera ruchu lotniczego". Tak więc art. 1 dyrektywy stanowi, że jej celem jest „podniesienie poziomu norm bezpieczeństwa oraz udoskonalenie działań wspólnotowych licencji kontrolera ruchu lotniczego". Na podstawie art. 4 przedmiotowej dyrektywy wyłącznie kontrolerzy ruchu lotniczego, którzy uzyskali licencję zgodnie z tą dyrektywą, mogą świadczyć usługi kontroli ruchu lotniczego. Warunki uzyskania licencji zostały zdefiniowane w art. 5 dyrektywy 2006/23, natomiast jej art. 15 reguluje wzajemne uznawanie licencji kontrolera ruchu lotniczego.

50 W konsekwencji należy stwierdzić, że podstawowym celem dyrektywy 2006/23 jest ustanowienie norm wspólnotowych dotyczących uzyskania i utrzymania licencji kontrolera ruchu lotniczego, co pozwala uznać tę dyrektywę za „szczegółową" w rozumieniu art. 2 dyrektyw 89/48 i 92/51. Zatem w zakresie, w jakim termin

transpozycji dyrektywy 2006/23 został wyznaczony — zgodnie z jej art. 20 akapit pierwszy — na dzień 17 maja 2008 r., do tego czasu uznawanie przez państwo członkowskie dyplomów i szkoleń zawodowych uzyskanych w innym państwie członkowskim i umożliwiających dostęp do zawodu kontrolera ruchu lotniczego powinno odbywać się co do zasady tak, jak przewidziano w dyrektywach 89/48 i 92/51.

51 W związku z powyższym należy oddalić argument przytoczony przez Królestwo Hiszpanii na podstawie dyrektywy 2006/23.

52 Wreszcie należy dokonać oceny argumentu podniesionego przez to państwo członkowskie, dotyczącego „uprawnienia", które w rozumieniu art. 2 dekretu królewskiego 3/1998 stanowi dokument wydawany przez dyrekcję generalną lotnictwa cywilnego związany z licencją, który precyzuje okoliczności, warunki, a także w razie potrzeby ograniczenia dotyczące wykonywania niektórych czynności kontrolera ruchu lotniczego i dotyczy pewnych specyficznych dziedzin, tj. kontroli lotniska, kontroli zbliżania, kontroli radarowej, kontroli zbliżania radarowej, kontroli obszaru i kontroli obszaru radarowej. Zdaniem tego państwa miejscowy czy szczegółowy charakter takiego uprawnienia z definicji stoi na przeszkodzie uznawaniu w Hiszpanii uprawnień uzyskanych w innym państwie członkowskim.

53 W tym względzie należy wskazać, że dyrektywy 89/48 i 92/51 nie wprowadzają systemu automatycznego uznawania. Jeśli bowiem nawet dyrektywy te przyznają prawo dostępu do zawodów regulowanych, to jednak na podstawie ich art. 4 lit. b) przyjmujące państwo członkowskie może wymagać od wnioskodawcy będącego obywatelem innego państwa członkowskiego odbycia stażu adaptacyjnego lub przystąpienia do testu umiejętności w szczególności, jeżeli materiał objęty programem kształcenia, które wnioskodawca odbył, znacznie różni się od tego, którego opanowanie jest warunkiem otrzymania dyplomu wymaganego w przyjmującym państwie członkowskim, albo jeżeli na zawód regulowany w przyjmującym państwie członkowskim składają się jedna lub więcej regulowanych działalności zawodowych, które w państwie członkowskim pochodzenia lub w państwie członkowskim, z którego przybywa wnioskodawca, nie wchodzą w skład zawodu regulowanego lub jeżeli różnica między rodzajami działalności zawodowej w dwóch zainteresowanych państwach członkowskich ma związek ze specyficznym programem kształcenia (zob. w odniesieniu do dyrektywy 89/48 wyrok z dnia 8 maja 2008 r. w sprawie C-39/07 Komisja przeciwko Hiszpanii, Zb.Orz. s. I-3435, pkt 39).

54 Wprowadzony dyrektywami 89/48 i 92/51 system wzajemnego uznawania kształcenia i szkolenia zawodowego nie oznacza, że dokumenty potwierdzające posiadanie kwalifikacji wydane przez inne państwa członkowskie poświadczają kształcenie zawodowe analogiczne lub porównywalne z kształceniem określonym w przyjmującym państwie członkowskim. Bowiem zgodnie z systemem utworzonym na podstawie tych dyrektyw dyplom nie jest uznawany ze względu na samoistną wartość kształcenia, po którego ukończeniu jest przyznawany, lecz dlatego, że pozwala na podjęcie zawodu regulowanego w państwie członkowskim, w którym został wydany lub uznany. Różnice w organizacji czy programie kształcenia odbytego w państwie członkowskim pochodzenia w porównaniu z kształceniem oferowanym w przyjmującym państwie członkowskim nie mogą wystarczyć do uzasadnienia odmowy uznania danych kwalifikacji zawodowych. Ponadto, jeśli te różnice są znaczące, to mogą uzasadniać wymóg przyjmującego państwa członkowskiego poddania się przez wnioskodawcę jednemu ze środków wyrównawczych przewidzianych w art. 4 wspomnianych dyrektyw (zob. podobnie w odniesieniu do dyrektywy 89/48 wyrok z dnia 19 stycznia 2006 r. w sprawie C-330/03 Colegio, Zb.Orz. s. I-801, pkt 19).

55 Z powyższego wynika, że szczegółowy lub miejscowy charakter niektórych uprawnień wymaganych zgodnie z art. 2 dekretu królewskiego 3/1998 od osoby, która pragnie wykonywać zawód kontrolera ruchu lotniczego w Hiszpanii, nie stoi na przeszkodzie, żeby porównać z jednej strony kompetencje potwierdzone dyplomami lub świadectwami uzyskanymi w państwie członkowskim innym niż Królestwo Hiszpanii w celu wykonywania tego zawodu, a z drugiej strony wiedzę i uprawnienia wymagane w celu wykonywania tego zawodu w Królestwie Hiszpanii.

56 W konsekwencji argument Królestwa Hiszpanii należy oddalić.

57 Mając na względzie powyższe rozważania, należy stwierdzić, że nie ustanawiając przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych w odniesieniu do zawodu kontrolera ruchu lotniczego niezbędnych do zastosowania się do dyrektyw 89/48 i 92/51, Królestwo Hiszpanii uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciążą na mocy tych dyrektyw.

W przedmiocie kosztów

58 Zgodnie z art. 69 ust. 2 regulaminu Trybunału kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Królestwa Hiszpanii kosztami postępowania, a Królestwo Hiszpanii sprawę przegrało, należy obciążyć je kosztami postępowania.

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

1) **Nie ustanawiając, w odniesieniu do zawodu kontrolera ruchu lotniczego, przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do zastosowania się do dyrektywy Rady 89/48/EWG z dnia 21 grudnia 1988 r. w sprawie ogólnego systemu uznawania dyplomów ukończenia studiów wyższych, przyznawanych po ukończeniu kształcenia i szkolenia zawodowego, trwających co najmniej trzy lata i dyrektywy Rady 92/51/EWG z dnia 18 czerwca 1992 r. w sprawie drugiego ogólnego systemu uznawania kształcenia i szkolenia zawodowego, uzupełniającej dyrektywę 89/48/EWG, Królestwo Hiszpanii uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciążą na mocy tych dyrektyw.**

2) **Królestwo Hiszpanii zostaje obciążone kosztami postępowania.**

Podpisy