

SODBA SODIŠČA (osmi senat)

z dne 2. decembra 2010*

V združenih zadevah C-422/09, C-425/09 in C-426/09,

katerih predmet so predlogi za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 234 ES, ki jih je vložilo Symvoulio tis Epikrateias (Grčija) z odločbami z dne 12. maja 2009, ki so prispele na Sodišče 28. oktobra 2009, v postopkih

Vassiliki Stylianou Vandorou (C-422/09),

Vassilios Alexandrou Giankoulis (C-425/09),

Ioannis Georgiou Askoxilakis (C-426/09)

proti

Ypourgos Ethnikis Paideias kai Thriskevmaton,

* Jezik postopka: grščina.

SODIŠČE (osmi senat),

v sestavi K. Schiemann (poročevalec), predsednik senata, L. Bay Larsen, sodnik, in
C. Toader, sodnica,

generalni pravobranilec: P. Mengozzi,
sodni tajnik: K. Malacek, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 23. septembra 2010,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za grško vlado E. Skandalou, zastopnica,

- za Evropsko komisijo G. Zavvos in H. Støvlbæk, zastopnika,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlogi za sprejetje predhodne odločbe se nanašajo na razlago členov 1(e) in 4(1)(b) Direktive Sveta z dne 21. decembra 1988 o splošnem sistemu priznavanja visokošolskih diplom, pridobljenih s poklicnim izobraževanjem in usposabljanjem, ki traja najmanj tri leta (89/48/EGS) (UL 1989, L 19, str. 16), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2001/19/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. maja 2001 (UL L 206, str. 1, v nadaljevanju: Direktiva 89/48).

- 2 Ti predlogi so bili vloženi v okviru sporov med V.S. Vandorou, V.A. Giankoulisom in I.G. Askoxilakisom ter Ethnikis Paideias kai Thriskevmaton (minister za nacionalno šolstvo in verske zadeve) glede nekaterih odločb Symvoulio Anagnorisis Epangelmatikis Isotimias Titlon Tritovathmias Ekpaidefsis (svet za priznavanje enakovrednosti diplom visokošolskega izobraževanja, v nadaljevanju: Saeitte). S temi odločbami je Saeitte pogojeval pravico tožečih strank v postopku v glavni stvari, da v Grčiji opravljajo svoj poklic, z izravnalnimi ukrepi, namreč s preizkusom poklicne usposobljenosti ali s prilagoditvenim obdobjem.

Pravni okvir

Ureditev Unije

- 3 Iz tretje in četrte uvodne izjave Direktive 89/48 je razvidno, da je njen cilj vzpostavitev splošnega sistema priznavanja visokošolskih diplom, ki bo državljanom omogočal opravljanje vseh poklicnih aktivnosti, za katere se v neki državi članici gostiteljici zahteva izobrazba, ki presega srednjo stopnjo, če imajo diplomo, ki jih pripravlja na opravljanje takih aktivnosti in so jo pridobili po najmanj tri leta trajajočem študiju ter je bila izdana v drugi državi članici.

- 4 Člen 1 Direktive 89/48 določa:

„Za namene te direktive je:

- (a) diploma vsaka diploma, spričevalo ali drugo dokazilo o formalnih kvalifikacijah ali vsaka celota takih diplom, spričeval ali drugih dokazil:
 - ki jo je izdal pristojni organ v državi članici, imenovan v skladu z zakoni, in drugimi predpisi te države;

- ki dokazuje, da je imetnik uspešno končal vsaj triletni posrednješolski izobraževalni program ali enakovredno dobo izrednega izobraževanja na univerzi, visokošolski ustanovi ali drugi ustanovi enakovredne ravni ter da je, kadar je to primerno, opravil strokovno usposabljanje, ki se zahteva poleg visokošolske izobrazbe, in

- iz katere je razvidno, da ima imetnik poklicne kvalifikacije, zahtevane za dostop in opravljanje določenega poklica v tej državi članici,

če je bilo izobraževanje in usposabljanje, potrjeno s pridobitvijo te diplome, spričevala ali drugega dokazila o formalnih kvalifikacijah, v prevladujoči meri pridobljeno v Skupnosti, ali če ima imetnik tri leta poklicnih izkušenj, potrjenih v s strani države članice, ki je priznala diplomu, spričevalo ali druga dokazila o formalnih kvalifikacijah, izdana v tretji državi.

[...]

[...]

(c) reguliran poklic: je regulirana poklicna aktivnost ali niz aktivnosti, ki tvorijo ta poklic v neki državi članici;

(d) regulirana poklicna aktivnost: je poklicna aktivnost, za katero država članica glede dostopa ali opravljanja ali enega od pogojev za opravljanje neposredno ali posredno na podlagi zakonov in drugih predpisov zahteva določeno diplomu. Zlasti se v nadaljevanju pogoji za opravljanje regulirane poklicne aktivnosti nanašajo na:

- opravljanje aktivnosti pod določenim strokovnim nazivom, ko je uporaba takega naziva rezervirana za imetnike diplome, ki jo določajo zakoni in drugi predpisi,

- opravljanje poklicnih aktivnosti na področju zdravstva, ko je plačilo in/ali vračilo za te aktivnosti v okviru nacionalnega sistema socialne varnosti podrejeno določeni diplomi.

[...]

(e) poklicne izkušnje: predstavljajo dejansko in zakonito opravljanje določenega poklica v državi članici;

(f) prilagoditveno obdobje: pomeni opravljanje določenega reguliranega poklica v državi članici gostiteljici pod vodstvom usposobljenega strokovnjaka in je lahko dopolnjeno z dodatnim izobraževanjem. Prilagoditveno obdobje se oceni. Podrobni pogoji opravljanja prilagoditvenega obdobja in njegove ocene ter status migranta, ki je pod nadzorom, določi pristojni organ v državi članici gostiteljici [...];

- (g) preizkus poklicne usposobljenosti: je preverjanje izključno poklicnega znanja kandidata, ki ga opravijo pooblaščen organi države članice gostiteljice in ima za cilj oceniti usposobljenost kandidata za opravljanje določenega reguliranega poklica v tej državi članici.

Da omogočijo to preverjanje, pristojni organi pripravijo seznam snovi, ki na podlagi primerjave med izobrazbo in usposabljanjem, ki ju zahteva država članica gostiteljica in med izobrazbo in usposabljanjem, ki ju ima kandidat, ni zajeta v diplomi ali drugih dokazilih o formalnih kvalifikacijah, ki jih ima kandidat.

Preizkus usposobljenosti mora upoštevati dejstvo, da je kandidat kvalificiran strokovnjak, usposobljen v državi članici porekla ali državi članici iz katere prihaja. Nanaša se na snov, ki je zajeta na seznamu, znanje, ki je ključno za zmožnost opravljanja poklica v državi članici gostiteljici. Preizkus lahko zajema tudi poznavanje poklicnih pravil, ki se nanašajo na določene aktivnosti v državi članici gostiteljici. Pogoje preizkusa usposobljenosti določijo pristojni organi navedene države članice gostiteljice v skladu z določili prava Skupnosti.

[...]“

- 5 V skladu s členom 2, prvi odstavek, Direktive 89/48 ta direktiva velja za vsakega državljan države članice, ki želi opravljati reguliran poklic v državi članici gostiteljici kot samozaposlena ali zaposlena oseba.

6 Člen 3, prvi odstavek, (a), Direktive 89/48 določa:

„Če je v državi članici gostiteljici za opravljanje reguliranega poklica zahtevana diploma, pristojni organi ne morejo iz naslova nezadostnih kvalifikacij zavrniti odobritve državljanu druge države članice, da opravlja poklic pod enakimi pogoji kot njeni državljani:

(a) če ima prosilec diplomu, ki jo druga država članica predpisuje za dostop do tega poklica in njegovo opravljanje na njenem ozemlju, in je bila ta diploma pridobljena v drugi državi članici, ali [...]"

7 Člen 4 Direktive 89/48 določa:

„1. Ne glede na člen 3, lahko država članica gostiteljica od kandidata tudi zahteva:

(a) da priloži dokaze o poklicnih izkušnjah, če je trajanje izobraževanja in usposabljanja, ki ga navaja kot dokazilo k svoji vlogi v skladu s členom 3(a) in (b), vsaj za eno leto krajše od zahtevanega v državi članici gostiteljici. [...]

[...]

(b) da zaključi prilagoditveno obdobje v trajanju največ 3 let ali da opravi preizkus usposobljenosti:

- če izobrazba in usposobljenost, ki jo je dobil v skladu s členom 3(a) in (b), zajema predmete, ki so bistveno drugačni od predmetov, ki jih zajema diploma, zahtevana v državi članici gostiteljici, ali

[...]

Če država članica gostiteljica namerava zahtevati, da kandidat opravi prilagoditveno obdobje ali preizkus usposobljenosti, mora najprej preveriti ali znanje, ki ga je kandidat pridobil s pomočjo poklicnih izkušenj, v celoti ali delno nadomešča znatno razliko, omenjeno v prvem pododstavku.

Če se država članica gostiteljica odloči za eno od teh dveh možnosti mora kandidatu pustiti možnost izbire med prilagoditvenim obdobjem in preizkusom usposobljenosti. Za poklice, katerih opravljanje zahteva posebna znanja s področja državne zakonodaje in pri katerih je bistven in stalni element dela dajanje nasvetov in/ali pomoči, ki zadeva državno zakonodajo, lahko država članica gostiteljica kljub temu principu predpiše bodisi prilagoditveno obdobje, bodisi preizkus usposobljenosti. [...]

2. Vsekakor pa država članica gostiteljica ne more kumulirati določil točk (a) in (b) 1. odstavka.“

Nacionalna ureditev

Ukrepi za prenos Direktive 89/48 v nacionalno pravo

- 8 S predsedniško uredbo 165/2000 z dne 23. junija 2000 (FEK A' 149/28.6.2000), kakor je bila spremenjena s predsedniškima uredbama 373/2001 z dne 22. oktobra 2001 (FEK A' 251) in 385/2002 z dne 23. decembra 2002 (FEK A' 334, v nadaljevanju: uredba 165/2000), je bila v grški pravni red prenesena Direktiva 89/48.
- 9 Tako členi 2(5) in (7), 3, 4(1)(a) in 5 uredbe 165/2000 po vrsti povzemajo zgoraj navedene člene 1(e) in (g), 2, prvi odstavek, 3, prvi odstavek, (a), in 4 Direktive 89/48.
- 10 Poleg tega člen 10 uredbe 165/2000 določa ustanovitev Saeitte kot kolegijskega organa v okviru ministrstva za nacionalno šolstvo in verske zadeve, katerega naloga je na podlagi člena 11 te uredbe odločanje o prošnjah za priznanje visokošolskih diplom, ki spadajo na področje uporabe Direktive 89/48.

Poklica strojnega inženirja in inženirja telekomunikacij

- 11 V Grčiji sta poklica strojnega inženirja in inženirja telekomunikacij regulirana poklica, katerih opravljanje je pridržano članom, ki so vpisani v Techniko Epimelitirio tis Elladas (tehnična zbornica Grčije, v nadaljevanju: TEE).

- 12 Predsedniška uredba z dne 27. novembra in 14. decembra 1926 o kodifikaciji določb in besedil o sestavi TEE (FEK A' 430), kakor je bila spremenjena z zakonom 1486/1984 (FEK A' 161) in s predsedniško uredbo 512/1991 z dne 30. novembra in 12. decembra 1991 (FEK A' 190) (v nadaljevanju: uredba TEE), v členu 2(1) določa, da so v register članov TEE obvezno vpisani državljani držav članic, „ki so diplomirali na državni politehnični šoli Metsovo, politehničnih šolah v državi ali enakovrednih tujih šolah, po pridobitvi dovoljenja za opravljanje poklica“.
- 13 Strokovnjaki so razvrščeni v devet specializiranih področij, naštetih v členu 2(5) te uredbe, med katerimi je specializirano področje strojni inženir, ne pa tudi inženir telekomunikacij.
- 14 V skladu s členom 2(6) uredbe TEE so specializirana področja, ki niso med temi, ki jih določa člen 2(5) te uredbe, uvrščena v najbližje specializirano področje. Neodvisno od tega član TEE, ki je uvrščen na tak način, uživa poklicne pravice, povezane s specializiranim področjem ali zgolj s specializacijo, navedeno v svojem dovoljenju za opravljanje poklica, kot so določene z veljavno zakonodajo.
- 15 Člen 4(3) uredbe TEE med drugim določa, da TEE organizira izpite, izdaja dovoljenja za opravljanje poklica inženirja v skladu z veljavnimi določbami in vodi register inženirjev.
- 16 V tem smislu člena 1 in 4 zakona 1225/1981 z dne 30. in 31. decembra 1981 (FEK B' 713) dajeta TEE pristojnost za izdajanje dovoljenj za opravljanje poklica v Grčiji inženirjem, ki so diplomirali na grških visokošolskih ustanovah in enakovrednih

visokošolskih ustanovah v tujini. V skladu s členom 1(3) tega zakona velja enako za inženirje, ki so diplomirali na visokošolskih ustanovah v tujini, ki ponujajo specializacije, ki ne ustrezajo tem za diplomirane inženirje z nacionalnih visokošolskih ustanov.

- 17 Na podlagi zakona 1225/1981 je medministrski odlok ED 5/4/339 z dne 14. septembra in 5. oktobra 1984, ki sta ga sprejela minister za javna dela ter minister za nacionalno šolstvo in verske zadeve, opredelil postopek, po katerem TEE izdaja dovoljenja za opravljanje poklica inženirja.

Spori o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

Zadeva C-422/09 (Vandorou)

- 18 Po tem, ko je v obdobju od septembra 1994 do februarja 1997 obiskovala predavanja in opravila izpite podiplomskega študija na London University Guildhall (univerza Guildhall v Londonu, Združeno kraljestvo), je V. S. Vandorou pridobila naziv „Master of Business Administration“. V Združenem kraljestvu je med študijem delala, zlasti v družbi Elf Oil Ltd (v nadaljevanju: Elf Oil).
- 19 V. S. Vandorou se je 15. avgusta 1997 vpisala v Association of Chartered Certified Accountants (združenje pooblaščenih revizorjev Združenega kraljestva, v nadaljevanju: ACCA). Po tem, ko je opravila sklop izpitov ter zahtevani in odobreni poklicni

staž na področju računovodstva/revizije, je 17. aprila 2000 uradno postala članica te poklicne organizacije in pridobila strokovni naziv „Chartered Certified Accountant“ (pooblaščen revizor). Med omenjenima datumoma je bila V.S. Vandorou zaposlena v Grčiji v revizijski delniški družbi Pricewaterhouse Coopers (v nadaljevanju: Pricewaterhouse Coopers).

- 20 V. S. Vandorou je 10. aprila 2002 pri Saeitte vložila prošnjo, naj se ji v Grčiji prizna pravica do opravljanja poklica računovodje – davčnega svetovalca.
- 21 Predložila je potrdila, ki dokazujejo, da lahko v Združenem kraljestvu opravlja poklic „Chartered Certified Accountant“, in opisujejo dejavnosti, ki jih zajema ta poklic. Poleg tega se je sklicevala na poklicne izkušnje, pridobljene v družbah Elf Oil in Pricewaterhouse Coopers, in predložila ustrezni dokazili, ki sta ju izstavili ti družbi.
- 22 Saeitte je z aktom št. 80 z dne 23. marca 2004 (v nadaljevanju: prvi izpodbijani akt) najprej ugotovil, da je poklic računovodje v Grčiji in Združenem kraljestvu reguliran poklic in da bi V.S. Vandorou kot nosilko naziva „Chartered Certified Accountant“, ki ga je izdala poklicna organizacija v Združenem kraljestvu ACCA, v skladu z Direktivo 89/48 in predsedniško uredbo 165/2000 morali šteti za imetnico diplome računovodje. Nato je ugotovil, da je treba V.S. Vandorou naložiti izravnalne ukrepe „zaradi znatnih razlik med njenim študijskim programom in izobraževanjem za računovodjo v Grčiji“. Odločil je torej, da se imenuje tričlanska komisija, ki bo določila vsebino zgoraj navedenih ukrepov, ki jih je treba naložiti tožeči stranki.

- 23 Na podlagi odločitve te tričlanske komisije je nato Saeitte z aktom št. 89 z dne 25. oktobra 2004 (v nadaljevanju: drugi izpodbijani akt) V. S. Vandorou kot izravnalni ukrep za priznanje pravice do opravljanja poklica računovodje – davčnega svetovalca v Grčiji naložil obveznost opraviti preizkus poklicne usposobljenosti iz nacionalnega prava, zlasti prava družb ter gospodarskega, delovnega in davčnega prava, ker opravljanje poklica računovodje – davčnega svetovalca zahteva natančno poznavanje pravil nacionalnega prava. S sklicevanjem na člen 5 uredbe 165/2000, ki je prenesel člen 4(1) (b), tretji pododstavek, Direktive 89/48, je Saeitte dalje pojasnil, da V. S. Vandorou ne more izbirati med preizkusom usposobljenosti in prilagoditvenim obdobjem, ker je poklic računovodje – davčnega svetovalca poklic, „katerega opravljanje zahteva natančno poznavanje nacionalnega prava in pri katerem je bistven in stalen element dela dajanje nasvetov in/ali pomoči, ki zadeva nacionalno pravo“.
- 24 Nazadnje je Saeitte presodil, da poklicnih izkušenj, ki jih je V. S. Vandorou pridobila v Grčiji med delom pri družbi Pricewaterhouse Coopers, ni mogoče upoštevati. Pogoji iz člena 2(5) uredbe 165/2000, ki po zgledu člena 1(e) Direktive 89/48 določajo, da so „poklicne izkušnje“ „dejansko in zakonito opravljanje določenega poklica v državi članici“, naj namreč ne bi bili izpolnjeni, ker V. S. Vandorou v obdobju, v katerem je pridobila zadevne izkušnje, ni imela dovoljenja za opravljanje poklica računovodje v Grčiji.
- 25 V. S. Vandorou je nato pri Symvoulio tis Epikrateias vložila dve tožbi – zoper prvi in drugi izpodbijani akt.
- 26 V zvezi s tožbo zoper prvi izpodbijani akt Symvoulio tis Epikrateias meni, da je treba akt razglasiti za ničen, ker ni zadostno obrazložen v delu, v katerem so bili V. S. Vandorou naloženi izravnalni ukrepi. Saeitte naj bi se namreč omejil na splošne in

nenatančne navedbe o „znatnih razlikah v študijskem programu“, medtem ko bi se moral podrobno in konkretno sklicevati na predmete, ki jih zajemata izobraževanje in usposabljanje, ki ju je opravila V. S. Vandorou, in predmete, ki so zajeti z ustrezno grško diplomom, ugotoviti razlike med temi predmeti in dati popolnoma in posebej obrazloženo presojo o tem, kako znatne so te razlike..

27 Glede tožbe zoper drugi izpodbijani akt predložitveno sodišče ugotavlja, da je njegova veljavnost odvisna od veljavnosti prvega izpodbijanega akta in da bi zato razglasitev ničnosti prvega morala privedi do ničnosti drugega.

28 Vendar pa Symvoulio tis Epikrateias meni, da je treba v tem smislu proučiti tudi razlog za razglasitev ničnosti, po katerem obrazložitev drugega izpodbijanega akta pomeni napačno uporabo prava v delu, v katerem je Saeitte menil, da se pri presoji, ali je treba V. S. Vandorou naložiti izravnalne ukrepe, ne smejo upoštevati njene poklicne izkušnje, pridobljene v Grčiji. Po mnenju predložitvenega sodišča je proučitev tega razloga potrebna, da se z določitvijo vprašanj, ki jih mora pristojni nacionalni organ podrobneje obravnavati po razglasitvi ničnosti izpodbijanih aktov, natančno določijo njegove obveznosti za čas, ko bo moral ravnati v skladu s sodno odločbo o razglasitvi ničnosti in tako V. S. Vandorou ob upoštevanju načela ekonomičnosti postopka zagotoviti popolno in učinkovito sodno varstvo.

29 V teh okoliščinah je Symvoulio tis Epikrateias prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali se v smislu člena 4(1)(b) Direktive 89/48 [...] za ‚poklicne izkušnje‘, ki jih nacionalni organ, pristojen za presojo, ali lahko znanje, ki ga je zainteresirana oseba

pridobila s temi izkušnjami, v celoti ali delno nadomesti znatno razliko med predmeti, ki jih zajemata izobrazba in usposobljenost, ki ju je pridobila zainteresirana oseba v državi članici izvora, in predmeti, ki jih zajema diploma, zahtevana v državi članici gostiteljici, štejejo tudi izkušnje, ki imajo kumulativno te značilnosti:

- a) zainteresirana oseba jih je pridobila po pridobitvi diplome, ki ji omogoča dostop do nekega reguliranega poklica v državi članici izvora;

- b) pridobljene so bile v okviru poklicne aktivnosti, ki se opravlja v državi članici gostiteljici in ki je, čeprav ne ustreza reguliranemu poklicu, za katerega opravljanje je zainteresirana oseba zaprosila na podlagi Direktive 89/48 [...] (in se poleg tega ne more zakonito opravljati v državi članici gostiteljici, dokler se prošnji ne ugotovi), po vsebinski presoji nacionalnega organa, pristojnega za obravnavanje prošnje, vendarle poklicna aktivnost, ki je očitno povezana z zgoraj navedenim reguliranim poklicem, in

- c) za te poklicne izkušnje se v skladu z vsebinsko presojo zgoraj navedenega nacionalnega organa šteje, da so zaradi navedene povezanosti take, da lahko vsaj delno nadomestijo znatne razlike med predmeti, na katere se nanaša izobrazba, ki jo je zainteresirana oseba pridobila v državi članici izvora, in predmeti, ki jih zajema ustrežna diploma v državi članici gostiteljici?“

Zadeva C-425/09 (Giankoulis)

- 30 V. A. Giankoulis ima diplomu oddelka za inženirstvo tehnične šole Technologiko Ekpaideftiko Idryma v Kavali (Grčija) in naziv „Master of Science“ podiplomskega študija na tehnološkem inštitutu v Cranfieldu (Združeno kraljestvo) na področju inženirstva proizvodnih sistemov.
- 31 V. A. Giankoulis je od 17. aprila 1996 delal za družbo Elliniki Viomichania Alouminiou A.E (v nadaljevanju: Elliniki Viomichania Alouminiou). Delal je v oddelku livarne, in sicer do 31. decembra 1997 kot pomožni inženir za vzdrževanje in do konca 31. decembra 2000 kot odgovorna oseba za strojno vzdrževanje livarne.
- 32 Od 12. julija 2000 je V. A. Giankoulis član Institution of Mechanical Engineers (združenje strojnih inženirjev Združenega kraljestva). V skladu s potrdilom z dne 8. novembra 2000, ki ga je izdala navedena institucija, ima pravico do uporabe naziva „Chartered Engineer“. Njegov vpis v register „Chartered Engineers“ je bil opravljen na podlagi njegovih akademskih kvalifikacij in poklicnih izkušenj, pridobljenih v Grčiji.
- 33 V. A. Giankoulis od 1. januarja 2002 dela v združenem oddelku livarne in kontinuirnega litja družbe Elliniki Viomichania Alouminiou kot pomožni inženir za vzdrževanje.

- 34 V. A. Giankoulis je 9. marca 2001 pri Saeitte vložil prošnjo, naj se mu v Grčiji prizna pravica do opravljanja poklica strojnega inženirja. Poleg dokazil o zgoraj navedeni akademski izobrazbi je predložil tudi potrdilo o poklicnih izkušnjah v družbi Elliniki Viomichania Alouminiou.
- 35 Po več sestankih, katerih posledica so bile zgolj odločbe o prekinitvi postopka odločanja o prošnji, je Saeitte z aktom št. 42 z dne 8. aprila 2002 (v nadaljevanju: tretji izpodbijani akt) presodil, da se izobrazba, ki jo je V. A. Giankoulis pridobil na Technologiko Ekpaideftiko Idryma v Kavali, znatno razlikuje od tiste, ki jo zagotavljajo politehnične šole visokošolskih ustanov v Grčiji, in da se njegove poklicne izkušnje, omejene izključno na Grčijo, ne nanašajo na poklic strojnega inženirja. Saeitte je še presodil, da je treba V. A. Giankoulisu za premostitev teh znatnih razlik v izobrazbi naložiti izravnalne ukrepe in da je treba imenovati tričlansko komisijo, ki bo določila vsebino teh ukrepov.
- 36 Tako sestavljena komisija je v zapisniku z dne 12. novembra 2002 predlagala, naj se V. A. Giankoulisu naloži preizkus ali prilagoditveno obdobje v trajanju treh let iz štirih predmetov za uskladitev na temeljnih področjih študija strojnega inženirstva in nadaljnjih sedmih predmetov za pokritje področij, ki jih zajema poklic inženirja elektronike.
- 37 Po še dveh prekinitvah postopka je Saeitte sprejel akt št. 87 z dne 21. septembra 2004 (v nadaljevanju: četrti izpodbijani akt), s katerim je odločil, da bo sprejel poročilo zgoraj navedene komisije zgolj v zvezi z izravnalnimi ukrepi glede poklica strojnega inženirja. Tako je V. A. Giankoulisu kot izravnalni ukrep naložil preizkus ali triletno prilagoditveno obdobje pod mentorstvom iz teh predmetov s področja strojnega

inženirstva: termotehnika – termodinamika – toplotne instalacije – naprave za hlajenje – klimatizacija – dvigalne naprave – hidravlične naprave in črpalne postaje.

- 38 V. A. Giankoulis je nato pri Symvoulio tis Epikrateias vložil tožbo, s katero je predlagal razglasitev ničnosti predvsem tretjega in četrtega izpodbijanega akta.
- 39 V zvezi s tretjim izpodbijanym aktom Symvoulio tis Epikrateias meni, da je treba akt razglasiti za ničen, ker ni zadostno obrazložen v delu, v katerem so bili V. A. Giankoulisu naloženi izravnalni ukrepi. Saeitte naj bi se namreč omejil na splošne in nenančne navedbe o znatnih razlikah v izobrazbi V. A. Giankoulisa, čeprav bi se moral podrobno in konkretno sklicevati na predmete, ki jih pokriva njegova izobrazba, in predmete, ki predstavljajo vsebino študija, ki v Grčiji vodi do pridobitve diplome, ki v skladu s predpisi omogoča opravljanje regulirane poklicne aktivnosti strojnega inženirja, ugotoviti razlike med temi predmeti in dati popolnoma in posebej obrazloženo presojo o tem, kako znatne so te razlike.
- 40 V zvezi s četrтым izpodbijanym aktom predložitveno sodišče ugotavlja, da je njegova veljavnost odvisna od veljavnosti tretjega izpodbijanega akta in da bi zato razglasitev ničnosti tretjega morala privedi do ničnosti četrtega.
- 41 Vendar pa Symvoulio tis Epikrateias meni, da je treba proučiti tudi razlog za razglasitev ničnosti, po katerem obrazložitev četrtega izpodbijanega akta pomeni napačno uporabo prava v delu, v katerem je bilo sprejeto poročilo tričlanske komisije in v katerem je Saeitte pri naložitvi izravnalnih ukrepov menil, da se ne smejo upoštevati

poklicne izkušnje tožeče stranke, pridobljene v Grčiji. Po mnenju predložitvenega sodišča je proučitev tega razloga potrebna, da se z določitvijo vprašanj, ki jih mora pristojni nacionalni organ podrobneje obravnavati po razglasitvi ničnosti izpodbijanih aktov, natančno določijo njegove obveznosti za čas, ko bo moral ravnati v skladu s sodno odločbo o razglasitvi ničnosti in tako V. A. Giankoulistu ob upoštevanju načela ekonomičnosti postopka zagotoviti popolno in učinkovito sodno varstvo.

⁴² Pri proučitvi tega tožbenega razloga predložitveno sodišče izraža dvom glede vprašanja, ali poklicne izkušnje, ki jih je V. A. Giankoulist pridobil pred pridobitvijo naziva „Chartered Engineer“, pomenijo „poklicne izkušnje“, ki jih je treba upoštevati pri uporabi člena 4(1)(b) Direktive 89/48.

⁴³ V teh okoliščinah je Symvoulio tis Epikrateias prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali pojem ‚poklicne izkušnje‘ iz člena 4(1)(b) Direktive 89/48 [...] ustreza pojmu ‚poklicne izkušnje‘ iz člena 1(e) te direktive in lahko pomeni izkušnje, ki imajo kumulativno te značilnosti:

a) zainteresirana oseba jih je pridobila po diplomi, ki ji zagotavlja dostop do nekega reguliranega poklica v državi članici izvora,

- b) pridobljene so bile v okviru opravljanja enakega poklica, za katerega je zainteresirana oseba vložila prošnjo na podlagi Direktive 89/48 [...] (glej izraze ‚the profession concerned‘, ‚la profession concernée‘, ‚des betreffenden Berufs‘, ki so uporabljeni v angleški, francoski in nemški različici [navedene] direktive), in
- c) navedena poklicna aktivnost je bila opravljena zakonito, to je ob upoštevanju rokov in pogojev upoštevnih zakonodaj države članice, v kateri se je opravljala, tako da se ne upoštevajo izkušnje, pridobljene pri opravljanju zadevnega poklica v državi članici gostiteljici pred ugoditvijo prošnji, ker se v državi članici gostiteljici poklic ne more zakonito opravljati pred ugoditvijo prošnji (razen seveda na podlagi člena 5 te direktive, ki pod nekaterimi pogoji – za pridobitev poklicnih izkušenj zunaj države članice izvora – omogoča opravljanje poklica v državi članici gostiteljici ob mentorstvu usposobljenega strokovnjaka)?“

Zadeva C-426/09 (Askoxilakis)

- ⁴⁴ I. G. Askoxilakis ima diplomu iz fizike s fakultete za fiziko univerze na Kreti (Grčija) in diplomu podiplomskega študija na področju inženirstva telekomunikacij s fakultete za elektronsko in informacijsko inženirstvo univerze v Münchnu (Nemčija). Na podlagi te diplome je v Nemčiji upravičen opravljati regulirane poklicne aktivnosti na področju inženirstva telekomunikacij.
- ⁴⁵ I. G. Askoxilakis je 21. oktobra 2003 pri Saeitte vložil prošnjo, naj se mu v Grčiji prizna pravica do opravljanja poklica inženirja telekomunikacij. Poleg dokazil o akademski

izobrazbi je predložil tudi potrdilo centra za informatiko znanstvenega in tehnološkega zavoda (v nadaljevanju: ZTZ), da je med 1. avgustom 2002 in 28. februarjem 2003 tam delal v okviru raziskovalnih programov tega inštituta, od 1. marca 2003 pa kot specializirani znanstveni tehnik predvsem v laboratoriju za telekomunikacije in omrežja. Na zahtevo Saeitte je I. G. Askoxilakis predložil še drugo potrdilo ZTZ, ki je natančneje opisalo področje njegovega dela pri tem inštitutu.

⁴⁶ Z aktom št. 87 z dne 21. septembra 2004 (v nadaljevanju: peti izpodbijani akt) je Saeitte odločil, da se I. G. Askoxilakis naložijo izravnalni ukrepi za nadomestitev znatnih razlik med njegovo pridobljeno izobrazbo in predmeti, ki jih zajema izobrazba, ki jo zagotavljajo grške politehnične šole za poklic inženirja informatike, telekomunikacij in omrežij v Grčiji. Poleg tega je odločil, da se imenuje tričlanska komisija, ki bo določila vsebino teh izravnalnih ukrepov.

⁴⁷ Tako sestavljena komisija je v poročilu z dne 10. februarja 2005 predlagala preizkus usposobljenosti ali triletno prilagoditveno obdobje iz teh predmetov: „A. Načrtovanje digitalnih, električnih in analognih omrežij. Analiza omrežij; B. Računalniki. Mikro-računalniški sistemi. Funkcionalni sistemi računalnikov. Razvoj in uporaba programskih jezikov. Algoritmi in kompleksnost. Strukture in baze podatkov. Tehnologija programske opreme. C. Telekomunikacije in omrežja: Konfiguracija, odkrivanje, ocena in razširjanje signalov. Brežžične povezave in razširjanje. Internet in njeno uporaba“.

⁴⁸ Z aktom št. 96 z dne 8. marca 2005 (v nadaljevanju: šesti izpodbijani akt) je Saeitte odločil, da bo upošteval to poročilo, in je naložil I. G. Askoxilakis zgoraj navedene izravnalne ukrepe, ne da bi upošteval poklicne izkušnje, ki si jih je pridobil pri ZTZ.

- 49 I. G. Askoxilakis je nato pri Symvoulio tis Epikrateias vložil tožbo, naperjeno zlasti zoper peti in šesti izpodbijani akt.
- 50 Prvič, Symvoulio tis Epikrateias v zvezi s petim izpodbijanym aktom meni, da je treba akt razglasiti za ničn, ker ni zadostno obrazložen v delu, v katerem so bili I. G. Askoxilakis naloženi izravnalni ukrepi. Saeitte naj bi se namreč omejil na splošne in nenatančne navedbe o „znatnih razlikah“, medtem ko bi se moral podrobno in konkretno sklicevati na predmete, ki jih zajemata izobraževanje in usposabljanje, ki ju je opravil I. G. Askoxilakis, in predmete študija, ki v Grčiji vodi do pridobitve diplome, ki omogoča opravljanje reguliranega poklica inženirja telekomunikacij, ter ugotoviti razlike med temi predmeti in dati popolnoma in posebej obrazloženo presojo o tem, kako znatne so te razlike.
- 51 Drugič, glede šestega izpodbijanega akta Symvoulio tis Epikrateias ugotavlja, da je njegova veljavnost odvisna od veljavnosti petega izpodbijanega akta in da bi zato razglasitev ničnosti petega izpodbijanega akta morala privedi do ničnosti šestega.
- 52 Vendar pa Symvoulio tis Epikrateias meni, da je treba v tem smislu proučiti tudi razlog za razglasitev ničnosti, po katerem obrazložitev šestega izpodbijanega akta pomeni napačno uporabo prava v delu, v katerem Saeitte ni upošteval poklicnih izkušenj, ki jih je navedel I. G. Askoxilakis. Po mnenju predložitvenega sodišča je proučitev tega razloga potrebna, da se z določitvijo vprašanj, ki jih mora pristojni nacionalni organ podrobneje obravnavati po razglasitvi ničnosti izpodbijanih aktov, natančno določijo njegove obveznosti za čas, ko bo moral ravnati v skladu s sodno odločbo o razglasitvi ničnosti in tako I. G. Askoxilakis ob upoštevanju načela ekonomičnosti postopka zagotoviti popolno in učinkovito sodno varstvo.

53 Pri proučitvi tega tožbenega razloga predložitveno sodišče izraža dvom glede vprašanja, ali delo I. G. Askoxilakisa pri ZTZ pomeni „poklicne izkušnje“, ki jih je treba upoštevati pri uporabi člena 4(1)(b) Direktive 89/48.

54 V teh okoliščinah je Symvoulio tis Epikrateias prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali pojem ‚poklicne izkušnje‘ iz člena 4(1)(b) Direktive 89/48 [...] ustreza pojmu ‚poklicne izkušnje‘ iz člena 1(e) te direktive in lahko pomeni izkušnje, ki imajo kumulativno te značilnosti:

- a) zainteresirana oseba jih je pridobila po diplomi, ki ji zagotavlja dostop do nekega reguliranega poklica v državi članici izvora,

- b) pridobljene so bile v okviru opravljanja enakega poklica, za katerega je zainteresirana oseba vložila prošnjo na podlagi Direktive 89/48 [...] (glej izraze ‚the profession concerned‘, ‚la profession concernée‘, ‚des betreffenden Berufs‘, ki so uporabljeni v angleški, francoski in nemški različici [navedene] direktive), in

- c) navedena poklicna aktivnost je bila opravljana zakonito, to je ob upoštevanju rokov in pogojev upoštevne zakonodaje države članice, v kateri se je opravljala, tako da se ne upoštevajo izkušnje, pridobljene pri opravljanju zadevnega poklica v državi članici gostiteljici pred ugoditvijo prošnji, ker se v državi članici gostiteljici

poklic ne more zakonito opravljati pred ugoditvijo prošnji (razen seveda na podlagi člena 5 te direktive, ki pod nekaterimi pogoji – za pridobitev poklicnih izkušenj zunaj države članice izvora – omogoča opravljanje poklica v državi članici gostiteljici ob mentorstvu usposobljenega strokovnjaka)?“

- 55 Zadeve C-422/09, C-425/09 in C-426/09 so bile s sklepom predsednika Sodišča z dne 3. februarja 2009 združene za pisni in ustni postopek ter izdajo sodbe.

Vprašanja za predhodno odločanje

- 56 Iz spisov, ki so bili posredovani Sodišču, izhaja, da želi vsak od treh predlagateljev v postopku v glavni stvari v Grčiji opravljati regulirani poklic na podlagi svoje pravice do opravljanja ustreznega reguliranega poklica v drugi državi članici. Pri vsakem od predlagateljev je Saeitte ugotovil znatne razlike med izobraževanjem in usposabljanjem, ki so ju opravili predlagatelji v postopku v glavni stvari, in tistima, ki sta po navadi zahtevana za opravljanje ustreznih poklicev v Grčiji, zato je ta organ presodil, da je treba naložiti izravnalne ukrepe, kot določa člen 4 Direktive 89/48.
- 57 Pri določitvi obsega teh izravnalnih ukrepov je Saeitte ugotovil, da ni mogoče upoštevati praktičnih izkušenj, ki so jih pridobili predlagatelji v postopku v glavni stvari, ne da bi ugotavljal, ali lahko te izkušnje v celoti ali delno nadomestijo navedene znatne razlike med izobrazbami.

- 58 Predložitveno sodišče želi z vprašanji za predhodno odločanje, ki jih je treba obravnavati skupaj, v bistvu izvedeti, v kakšnem obsegu mora nacionalni organ, pristojen za priznavanje poklicnih kvalifikacij, pridobljenih v drugih državah članicah, pri določitvi morebitnih izravnalnih ukrepov za premostitev znatnih razlik med izobraževanjem in usposabljanjem, ki ju je opravil predlagatelj, in izobraževanjem in usposabljanjem, zahtevanima v državi članici gostiteljici, upoštevati praktične izkušnje, ki lahko v celoti ali delno nadomestijo te razlike.
- 59 V zvezi s tem je treba takoj ugotoviti, da po podatkih, ki so bili posredovani Sodišču, praktične izkušnje, ki so jih pri svojem delu pridobili predlagatelji v postopku v glavni stvari, ne morejo biti „poklicne izkušnje“ v smislu člena 1(e) Direktive 89/48.
- 60 Kot izhaja iz opredelitve iz te določbe v povezavi s členom 1(a), (c) in (d) te direktive, se ta izraz namreč nanaša na opravljanje reguliranih poklicnih aktivnosti, za katere se glede dostopa ali opravljanja kot pogoj za opravljanje na podlagi zakonov in drugih predpisov po navadi zahteva določena „diploma“ v smislu navedenega člena 1(a).
- 61 Izkušenj, ki so jih pridobili predlagatelji v postopku v glavni stvari pred pridobitvijo diplome, ki jim daje pravico do opravljanja zadevnega poklica v državi članici, ni mogoče šteti za opravljanje takih reguliranih poklicnih aktivnosti. To velja zlasti za izkušnje, ki jih je pridobila V.S. Vandorou pri družbah Elf Oil in Pricewaterhouse Coopers, preden je postala članica ACCA, pa tudi tiste, ki jih je pridobil V.A. Giankoulis pri družbi Elliniki Viomichania Alouminiou, preden je postal član združenja strojnih inženirjev Združenega kraljestva.

- 62 Poleg tega se za opravljanje reguliranih poklicnih aktivnosti, pa čeprav po pridobitvi diplome, ki daje pravico do opravljanja zadevnega poklica v državi članici, načeloma ne more šteti delo, opravljeno v drugi državi članici, v kateri pravica do opravljanja tega poklica še ni bila pridobljena.
- 63 Tako izkušnje, ki jih je v Grčiji pridobila V.S. Vandorou z delom pri družbi Pricewaterhouse Coopers po tem, ko je postala članica ACCA, ne morejo šteti za „poklicne izkušnje“ v smislu člena 1(e) Direktive 89/48. Enako velja glede izkušenj, ki jih je pridobil V.A. Giankoulis pri družbi Elliniki Viomichania Alouminiou, potem ko je postal član Združenja strojnih inženirjev Združenega kraljestva, in izkušenj, ki jih je pridobil I. G. Askoxilakis pri ZTZ.
- 64 Tako iz člena 4(1)(b), drugi pododstavek, Direktive 89/84 ne izhaja nikakršna obveznost upoštevati praktične izkušnje, kakršne so izkušnje predlagateljev v postopku v glavni stvari in ki ne pomenijo „poklicnih izkušenj“ v smislu člena 1(e) te direktive.
- 65 Vendar je treba poudariti, da morajo biti ukrepi, sprejeti v skladu s pravom Unije, skladni s splošnimi načeli tega prava, zlasti z načelom sorazmernosti. V zvezi s tem iz sodne prakse Sodišča izhaja, da je treba obseg člena 4 Direktive 89/48, ki izrecno dovoljuje izravnalne ukrepe, omejiti na primere, v katerih se ti izkažejo za sorazmerne s ciljem, ki ga zasledujejo (glej sodbi z dne 19. januarja 2006 v zadevi Colegio, C-330/03, ZOdl., str. I-801, točka 24, in z dne 17. aprila 2008 v zadevi Van Leuken, C-197/06, ZOdl., str. I-2627, točka 39).

- 66 Kot je poleg tega Sodišče že pojasnilo, je dejansko izvrševanje temeljnih svoboščin, ki jih določata člena 39 ES in 43 ES, lahko neupravičeno ovirano, če nacionalni organi, pristojni za priznavanje strokovnih nazivov, pridobljenih v drugi državi članici, ne upoštevajo ustreznega znanja in kvalifikacij, ki jih je pridobil predlagatelj, ki želi na nacionalnem ozemlju opravljati poklic, za katerega se na podlagi nacionalne ureditve kot pogoj zahteva določena diploma ali poklicne izkušnje (glej v tem smislu sodbi z dne 7. maja 1991 v zadevi Vlassopoulou, C-340/89, Recueil, str. I-2357, točka 15, in z dne 8. julija 1999 v zadevi Fernández de Bobadilla, C-234/97, Recueil, str. I-4773, točka 33).
- 67 Pred naložitvijo izravnalnih ukrepov za nadomestitev razlik med izobraževanjem in usposabljanjem, ki sta zagotovljena v državi članici izvora, in tistima, ki sta zagotovljena v predlagateljevi državi članici gostiteljici, je zato naloga pristojnih nacionalnih organov presoditi, ali se znanja, ki jih je predlagatelj pridobil v državi članici gostiteljici s praktičnimi izkušnjami, upoštevajo pri ugotavljanju, ali je pridobil zahtevana znanja (glej v tem smislu zgoraj navedeni sodbi Vlassopoulou, točka 20, in Fernández de Bobadilla, točka 33, in sodbi z dne 13. novembra 2003 v zadevi Morgenbesser, C-313/01, Recueil, str. I-13467, točka 62, in z dne 10. decembra 2009 v zadevi Pešla, C-345/08, ZOdl., str. I-11677, točka 41).
- 68 Seveda bodo pri tej presoji najpogosteje najbolj upoštevne izkušnje, pridobljene pri opravljanju zadevnega reguliranega poklica v državi članici izvora, kar popolnoma upravičuje izrecno naložitev obveznosti iz člena 4(1)(b), drugi pododstavek, Direktive 89/48, da namreč pristojni organ države članice gostiteljice upošteva take izkušnje.
- 69 Ker pa lahko vse praktične izkušnje pri opravljanju sorodnih aktivnosti prispevajo k predlagateljevemu znanjem, mora pristojni organ vendarle upoštevati vse praktične izkušnje, ki so koristne pri opravljanju poklica, do katerega se zahteva dostop.

Natančno vrednost teh izkušenj mora določiti pristojni organ ob upoštevanju opravljenih specifičnih funkcij, znanja, pridobljenega in uporabljenega pri opravljanju teh funkcij, ter odgovornosti in stopnje neodvisnosti, ki sta bili zaupani zadevni osebi.

- 70 V tem okviru je treba poudariti, da sicer opravljanje z reguliranim poklicem povezanih aktivnosti, ki poteka pod nadzorom in ob odgovornosti strokovnjaka, ki je bil v celoti usposobljen v državi članici gostiteljici, samo po sebi ne pomeni opravljanja zadevnega reguliranega poklica v tej državi članici, kljub temu pa zadevni osebi najpogosteje daje upoštevna znanja določene vrednosti. Čeprav, kot je poudarila tudi Evropska komisija, ni mogoče izenačiti zakonito in nezakonito pridobljenih izkušenj, pa se – v nasprotju s skrbmi, ki jih je na obravnavi izrazila grška vlada – opravljanje poklicne aktivnosti, ki je nadzorovana na tak način, ne sme šteti za nedovoljeno, če zadevna oseba v takih okoliščinah sama ne opravlja reguliranega poklica.
- 71 Dodati je treba, da obveznost upoštevanja vseh zadevnih predlagateljevih izkušenj zaradi sprejetja direktiv o medsebojnem priznavanju diplom ne preneha (glej v tem smislu sodbi z dne 14. septembra 2000 v zadevi Hocsmann, C-238/98, Recueil, str. I-6623, točki 23 in 31, in z dne 16. maja 2002 v zadevi Komisija proti Španiji, C-232/99, Recueil, str. I-4235, točka 22, ter zgoraj navedeno sodbo Morgenbesser, točka 58).
- 72 Ob upoštevanju vseh teh preudarkov je treba na postavljena vprašanja odgovoriti, da mora v skladu s členoma 39 ES in 43 ES nacionalni organ, pristojen za priznavanje poklicnih kvalifikacij, pridobljenih v drugi državi članici, pri določitvi morebitnih izravnalnih ukrepov za premostitev znatnih razlik med izobraževanjem in usposabljanjem, ki ju je opravil predlagatelj, in izobraževanjem in usposabljanjem, zahtevanim

v državi članici gostiteljici, upoštevati vse praktične izkušnje, ki lahko v celoti ali delno nadomestijo te razlike.

Stroški

- ⁷³ Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (osmi senat) razsodilo:

V skladu s členoma 39 ES in 43 ES mora nacionalni organ, pristojen za priznavanje poklicnih kvalifikacij, pridobljenih v drugi državi članici, pri določitvi morebitnih izravnalnih ukrepov za premostitev znatnih razlik med izobraževanjem in usposabljanjem, ki ju je opravil predlagatelj, in izobraževanjem in usposabljanjem, zahtevanima v državi članici gostiteljici, upoštevati vse praktične izkušnje, ki lahko v celoti ali delno nadomestijo te razlike.

Podpisi