Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
M. SZPUNAR
представено на 5 ноември 2014 година[1]

Дело C-477/13

Eintragungsausschuss bei der Bayerischen Architektenkammer
срещу
Hans Angerer(Преюдициално запитване,

отправено от Bundesverwaltungsgericht (Германия)

„Свободно движение на хора — Свобода на установяване — Директива 2005/36/ЕО — Признаване на професионални квалификации — Достъп до професията „архитект“ — Мигрант, притежаващ диплома, която не е посочена в точка 5.7 от Приложение V към Директива 2005/36/ЕО — Член 10 — Значение на израза „конкретни и изключителни причини“ — Понятие „архитект“

Въведение

1. В член 10 от Директива 2005/36/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 септември 2005 година относно признаването на професионалните квалификации[2] се определя приложното поле на обща система за признаване на удостоверения за обучение. С настоящото преюдициално запитване на Съда за пръв път се поставя въпросът как трябва да се тълкуват редица термини от този член и какво е правното им значение. Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд) (Германия) е сезиран с ревизионна жалба (Revision) и иска да се установи дали извършеното от двете долустоящи съдилища тълкуване в настоящия случай е правилно.

2. Страните в разглеждания спор са г-н Angerer, който придобил квалификация като „planender Baumeister“ (майстор строител/проектиране и технически изчисления) в Австрия, и Eintragungsausschuss bei der Bayerischen Architektenkammer (Комитет по вписването към Баварската камара на архитектите, наричан по-нататък „Комитетът по вписването“). Г-н Angerer иска да бъде вписан в Баварската камара на архитектите, но Комитетът по вписването му отказва.

3. Разглежданият случай не се отнася до това дали г-н Angerer отговаря на матереалноправните критерии по Директива 2005/36, позволяващи му да практикува като архитект в Германия. Въпросът е единствено дали германските власти и съдилища могат да приложат общата система за признаване на удостоверения за обучение по Директива 2005/36 в разглеждания случай или текстът на член 10 от Директива 2005/36 би могъл да им попречи да го направят.

1 — Език на оригиналния текст: английски.

2 — ОВ L 255, стр. 22; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 8, стр. 3 и поправки в ОВ L 271, 2007 г., стр. 18 и ОВ L 33, 2009 г., стр. 49.

4. В анализа си стигам до извода, че германските власти и съдилища могат да приложат тази част от Директива 2005/36. В предложението си до Съда посочвам, че Директива 2005/36 трябва да се тълкува по начин, съответстващ на смисъла на вътрешния пазар и основните разпоредби на Договора относно свободата на установяване.

Правна уредба

Право на Европейския съюз

5. Директива 2005/36 е разделена на шест дяла: общи разпоредби (I), свободно предоставяне на услуги (II), свобода на установяване (III), подробни правила за упражняване на професията (IV), административно сътрудничество и отговорност за изпълнението пред гражданите (V) и други разпоредби (VI).

6. От своя страна дял III относно свободата на установяване съдържа четири глави: обща система за признаване на удостоверения за обучение (I), признаване на професионален стаж (II), признаване на минималните квалификационни изисквания въз основа на координация (III) и общи разпоредби относно установяването (IV).

7. Член 10 от Директива 2005/36 е включен в глава I от дял III и гласи следното:

„Тази глава се прилага към всички професии, които не попадат в приложното поле на глави II и III от този дял, както и в следните случаи, в които молителят, поради конкретни и изключителни причини, не отговаря на изискванията, предвидени в тези глави:

а) за дейностите, изброени в Приложение IV, когато мигрантът не отговаря на изискванията по членове 17, 18 и 19;

б) за лекари с базово образование, лекари-специалисти, медицински сестри с общ профил, лекари по дентална медицина, лекари по дентална медицина-специалисти, ветеринарни лекари, акушерки, фармацевти и архитекти, когато мигрантът не отговаря на изискванията за действителна и законосъобразна професионална практика по членове 23, 27, 33, 37, 39, 43 и 49;

в) за архитекти, когато мигрантът притежава удостоверение за професионална квалификация, което не е включено в точка 5.7 от Приложение V;

г) без да се засягат разпоредбите на член 21, параграф 1 и членове 23 и 27, за лекари, медицински сестри, лекари по дентална медицина, ветеринарни лекари, акушерки, фармацевти и архитекти, притежаващи удостоверения за образователно-квалификационна степен „специалист“, които трябва да преминат курс на обучение за придобиване на звание, посочено в точки 5.1.1, 5.2.2, 5.3.2, 5.4.2, 5.5.2, 5.6.2 и 5.7.1 от Приложение V, и изключително с цел признаване на съответната специализация;

д) за медицински сестри с общ профил и специализирани медицински сестри, притежаващи удостоверения за образователно-квалификационна степен „специалист“, които преминават курс на обучение за придобиване на звание, посочено в точка 5.2.2 от Приложение V, когато мигрантът иска признаване в друга държава членка, където съответните професионални дейности се упражняват от специализирани медицински сестри, които не са преминали обучение за медицинска сестра с общ профил;

е) за специализирани медицински сестри, които не са преминали обучение за медицинска сестра с общ профил, когато мигрантът иска признаване в друга държава членка, където съответните професионални дейности се упражняват от медицински сестри с общ профил, специализирани медицински сестри, които не са преминали обучение за медицинска сестра с общ профил или специализирани медицински сестри, притежаващи удостоверения за образователно-квалификационна степен „специалист“, които преминават обучение за придобиване на званията, посочени в точка 5.2.2 от Приложение V;

ж) за мигранти, които отговарят на изискванията по член 3, параграф 3“.

Германско право

8. В Германия правото на архитектите попада в законодателната компетентност на Länder (провинциите) (член 70, параграф 1 от Основния закон (Grundgesetz). Условията за допускане и вписване в списъка на архитектите в Баварската камара на архитектите се съдържат в член 4 от Закона за Баварската камара на архитектите и Баварската камара на строителните инженери (Gesetz über die Bayerische Architektenkammer und die Bayerische Ingenieurekammer-Bau (GVBl. стр. 308), последно изменен със Закон от 11 декември 2012 г. (GVBl. стр. 633) (наричан по-нататък „BauKaG“). В този член се посочва следното:

„(1) Списъкът на архитектите се води от Камарата на архитектите.

(2) В списъка на архитектите се вписва, по негово искане, лице, което:

1. има местоживеене, място на стопанска дейност или упражнява преимуществено професионалната си дейност в Бавария;

2. е положило успешно изпитите, с които е завършило

   а) редовно обучение с продължителност най-малко четири години по дисциплините в областта на архитектурата (гражданското строителство), посочени в член 3, параграф 1, или

   б) редовно обучение с продължителност най-малко три години по дисциплините в областта на вътрешната архитектура или ландшафтната архитектура, посочени в член 3, параграфи 2 и 3, в германско висше училище, германско публично или официално признато инженерно училище (академия) или в друго германско учебно заведение, еквивалентно на посочените по-горе такива, и

3. след обучението е натрупал поне двугодишен практически стаж в съответната област.

В периода на практическия стаж се включва участието в мероприятията за поддържане и повишаване на професионалната квалификация, провеждани от Камарата на архитектите в областта на техническото и икономическото планиране, както и по правната уредба в областта на строителството.

(3) […]

(4) На условията по параграф 2, точка 2, буква а) отговаря и лицето, което може да представи еквивалентно удостоверение за успешно завършено обучение в чуждестранно висше училище или друго чуждестранно заведение. По отношение на гражданите на държава членка на Европейския съюз или на държава — страна по Споразумението за Европейското икономическо пространство, за еквивалентни се считат удостоверенията за професионални квалификации, за

които е извършено уведомление или които са признати за достатъчни в съответствие с членове 21, 46 и 47 от Директива 2005/36/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 септември 2005 година относно признаването на професионалните квалификации (ОВ L 255, стр. 22; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 8, стр. 3 и поправки в ОВ L 271, 2007 г., стр. 18 и ОВ L 33, 2009 г., стр. 49.), последно изменена с Регламент (ЕС) № 633/2012 на Комисията от 11 юли 2012 г. (ОВ L 180, стр. 9), във връзка с точка 5.7.1 от Приложение V към нея, както и удостоверенията съгласно членове 23 и 49 от Директива 2005/36/ЕО във връзка с точка 6 от Приложение VI към тази директива. […]

(5) Условията по параграф 2, точка 2, буква а) и точка 3 са изпълнени и когато гражданин на държава членка на Европейския съюз или на държава — страна по Споразумението за Европейското икономическо пространство, поради конкретни и изключителни причини по смисъла на член 10, букви б), в), г) и ж) от Директива 2005/36/ЕО, не отговаря на изискванията за признаване на притежаваните от него удостоверения за професионални квалификации въз основа на координирането на минималните квалификационни изисквания по смисъла на Директива 2005/36/ЕО, ако, наред с това, са изпълнени условията по член 13 от Директива 2005/36/ЕО; във връзка с това професионални квалификации по смисъла на член 12 от Директива 2005/36/ЕО се приравняват. […] Първо изречение се прилага mutatis mutandis за лицата, които имат право да притежават професионалното звание „архитект“ в съответствие със закон, който предоставя на компетентния орган на държава членка на Европейския съюз или на държава — страна по Споразумението за Европейското икономическо пространство, правото да дава това звание на гражданите на държавите членки на Европейския съюз или на държавите — страни по Споразумението за Европейското икономическо пространство, които се открояват с качеството на своите постижения в областта на архитектурата.

[…]“.

Факти, производство и преюдициални въпроси

9. Г-н Angerer, който е германски граждани и местоживеенето му е както в Германия, така и в Австрия, от 1 март 2007 г. работи в Австрия като „planender Baumeister“, след като полага успешно съответния квалификационен изпит по австрийското право.

10. Квалификацията „planender Baumeister“ не му дава право да работи като архитект в Австрия.

11. Освен това квалификацията „planender Baumeister“ не съществува в Германия.

12. На 25 април 2008 г. г-н Angerer подава заявление за вписване в Бавария в списъка на архитектите по член 4 от BauKaG. На 11 юни 2008 г.[3] той променя заявлението си и иска да бъде вписан в списъка на външните доставчици на услуги съгласно член 2 от BauKaG[4]. Заявлението е отхвърлено от Комитета по вписването с решение от 18 юни 2009 г.

13. Г-н Angerer оспорва решението за отказ пред Bayerisches Verwaltungsgericht München (Административен съд на Бавария, Мюнхен). С решение от 22 септември 2009 г. този съд отменя решението за отказ от 18 юни 2009 г. и разпорежда на Комитета по вписването да впише г-н Angerer в списъка на външните доставчици на услуги по член 2 от BauKaG.

3 — Вж. Bayerisches Verwaltungsgericht München, Решение от 22 септември 2009 г. — M 16 K 09.3302, стр. 2.

4 — Тази промяна е извършена след контактите между г-н Angerer и Комитета по вписването, в хода на които последният обръща внимание на това, че г-н Angerer не отговаря на условията за вписване като архитект, вж. Verwaltungsgerichtshof Bayern, Решение от 20 септември 2011 г. — 22 B 10.2360, точка 15, достъпно на интернет адрес: http://openjur.de/u/493661.html.

14. Комитетът по вписването обжалва въззивно това решение пред Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Върховен административен съд на Бавария). В хода на въззивното производство по предложение на съда г-н Angerer, със съгласието на Комитета по вписването, изменя искането си в смисъл да бъде вписан в списъка на архитектите.

15. С решение от 20 септември 2011 г. въззивният съд уважава измененото искане и отхвърля въззивната жалба, подадена от Комитета по вписването, като задължава последния да вземе положително решение относно вписването на жалбоподателя в списъка на архитектите като архитект на свободна практика („Гражданско строителство“). В мотивите си този съд посочва, че са налице условията за исканото вписване в списъка на архитектите по член 4, параграф 5 от BauKaG във връзка с разпоредбите, на които се прави позоваване в този член, а именно член 10, буква в) и членове 11 и 13 от Директива 2005/36.

16. Комитетът по вписването подава ревизионна жалба (Revision) до Bundesverwaltungsgericht. Комитетът иска решението от 20 септември 2011 г. на Върховния административен съд на Бавария и решението от 22 септември 2009 г. на Административния съд на Бавария (Мюнхен) да бъдат изменени и първоинстанционната жалба да бъде отхвърлена.

17. Bundesverwaltungsgericht счита, че за разрешаването на разглеждания от него спор е необходимо тълкуване на Директива 2005/36. С акт от 10 юли 2013 г., постъпил в секретариата на Съда на 5 септември 2013 г., Bundesverwaltungsgericht решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) а) Представляват ли „конкретни и изключителни причини“ по смисъла на член 10 от Директивата обстоятелствата, които са определени в следващите хипотези (букви а)—ж), или в допълнение към тези обстоятелства трябва да са налице „конкретни и изключителни причини“, поради които молителят не отговаря на изискванията, предвидени в глави II и III от дял III от Директивата?

б) От какво естество трябва да бъдат тези „конкретни и изключителни причини“ във втория случай? Трябва ли да става въпрос за лични причини, като например свързани с личната биография, поради които мигрантът по изключение не отговаря на изискванията за автоматично признаване на полученото от него обучение, предвидени в глава III от дял III от Директивата?

2) а) Предполага ли понятието за архитект по смисъла на член 10, буква в) от Директивата мигрантът да е извършвал в държавата членка по произход или, след като е завършил обучението си, да е имал правото да извършва, наред с технически дейности по проектиране на сгради, упражняване на строителен надзор и изпълнение на строителни проекти и дейности по художествен дизайн, дейности по градоустройствено планиране, търговски дейности и евентуално дейности по опазване на паметници и при необходимост, в какъв обхват?

б) Предполага ли понятието за архитект по смисъла на член 10, буква в) от Директивата мигрантът да е получил университетско обучение, в което основен елемент е архитектурата в смисъл, че наред с техническите аспекти на проектирането на сгради, упражняването на строителен надзор и изпълнението на строителни проекти обучението включва и аспекти, свързани с художествения дизайн, градоустройственото планиране, търговски аспекти и евентуално аспекти на опазването на паметници и при необходимост, в какъв обхват?

в) (i) Зависи ли отговорът на подвъпроси а) и б) от това по какъв начин професионалното звание „архитект“ се използва редовно в други държави членки (член 48, параграф 1 от Директивата),

(ii) или е достатъчно да се установи по какъв начин професионалното звание „архитект“ се използва редовно в държавата членка по произход и в приемащата държава членка,

(iii) или кръгът професионални дейности, свързвани редовно със званието „архитект“ на територията на Европейския съюз, може да се изведе от разпоредбата на член 46, параграф 1, втора алинея от Директивата?“.

18. Писмени становища представят страните в главното производство, както и Landesanwaltschaft Bayern, германското, нидерландското и румънското правителство и Комисията. Страните в главното производство, както и Landesanwaltschaft Bayern, германското правителство и Комисията представят и устни становища в съдебното заседание, проведено на 9 юли 2014 г.

Анализ

Предварителни бележки

Директива 2005/36

19. Относимите разпоредби от Директива 2005/36 вече бяха цитирани по-горе. Според мен, за да се разбере за какво (и за какво не) става въпрос в настоящия случай, е необходимо да се очертаят съдържащите се в Директивата различни системи за признаване на професионалните квалификации.

20. Директива 2005/36 е приета от Съвета на Европейския съюз на 6 юни 2005 г. с квалифицирано мнозинство [5]. Тя се основава на съдържащи се в Договора специфични правни основания във връзка с вътрешния пазар [6]. С нея се отменят 15 предходни директиви в областта на признаването на професионалните квалификации [7] и техните разпоредби са реорганизирани и рационализирани посредством стандартизиране на приложимите принципи [8]. В дял III от Директива 2005/36 се предвиждат три системи за признаване: автоматично признаване при професии, за които минималните квалификационни изисквания са били хармонизирани (глава III) (наричано по-нататък: „автоматичната система“); признаване въз основа на професионален стаж при някои професионални дейности (глава II) и обща система за други регламентирани професии и професии, които не попадат в приложното поле на глави II и III или по отношение на които, предвид разпоредбите на член 10 от Директива 2005/36, заявителят не отговаря на изискванията, предвидени в глави II и III (глава I) (наричана по-нататък: „общата система“).

21. За целите на разглеждания случай автоматичната и общата система следва да се опишат по-подробно.

5 — Вж. прессъобщение на Съвета от 6 юни 2005 г. (9775/05 (Presse 137), достъпно на интернет адрес: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/85121.pdf http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/misc/85121.pdf. Директивата е приета, като германските и гръцките представители гласуват против. Люксембург се въздържа.

6 — Член 40 ЕО (понастоящем член 46 ДФЕС) — свободно движение на работници, член 47 ЕО (понастоящем член 53 ДФЕС) — право на установяване и член 55 ЕО (понастоящем член 62 ДФЕС) — свободно предоставяне на услуги.

7 — Вж. член 62 от Директива 2005/36.

8 — Вж. съображение 9 от Директива 2005/36.

22. В глава III от дял III от Директива 2005/36 по същество се въвежда вертикален подход за хармонизиране, професия по професия, за редица конкретно изброени професии като например професията „архитект“ [9]. Основополагащият принцип в тази глава е ясен: ако лицето притежава професионална квалификация, посочена в Приложение V към Директивата, и ако са изпълнени определени минимални изисквания, съответната държава членка трябва да признае удостоверението за професионална квалификация и за целите на достъпа до професионалните дейности и тяхното упражняване трябва да предостави на това удостоверение за професионална квалификация същото действие на своята територия като на издаваните от нея удостоверения за професионална квалификация. Така по силата на член 21 от Директива 2005/36 лице, което желае да практикува професията „архитект“, трябва да притежава професионална квалификация, посочена в точка 5.7 от Приложение V към Директивата, и трябва да отговаря на минималните квалификационни изисквания по член 46 от Директивата. В това отношение Съдът е приел, че що се отнася до професията „архитект“, системата на автоматично признаване по членове 21, 46 и 49 от Директива 2005/36 не предоставя на държавите членки свобода на преценка [10]. Следователно признаването въз основа на глава III от дял III е автоматично. Ако лицето отговаря на критериите, държавите членки нямат друг избор, освен да го/я допуснат до съответната професия.

23. С глава I от дял III от Директива 2005/36 се въвежда обща система по подобие на предходните директиви [11], като резервен вариант [12]. Както може да се заключи от член 10 от Директива 2005/36, по принцип тази система се отнася само за професиите, за които не се прилага автоматичната система. Като изключение от това правило в член 10 се посочва също, че общата система се прилага за определени случаи, в които заявителят, „поради конкретни и изключителни причини“, не отговаря на изискванията, предвидени в глави II и III от дял III. Материалноправните изисквания на общата система са посочени в член 11 и сл. от Директивата.

Фактически и правен контекст на поставените въпроси

24. Преюдициалното запитване засяга единствено въпроси относно тълкуването на определени понятия от член 10 от Директива 2005/36. Два аспекта заслужават внимание.

9 — С Директивата в известна степен се запазва предходното правно положение, като с нея се отменя Директива 85/384/ЕИО на Съвета от 10 юни 1985 година относно взаимното признаване на дипломи, удостоверения и други официални документи за професионална квалификация в областта на архитектурата и за мерките за улесняване на ефективното упражняване на правото на установяване и свободното предоставяне на услуги (ОВ L 223, стр. 15; Специално издание на български език, 2007 г., глава 6, том 1, стр. 117).

10 — Вж. решение Ordre des architectes (C-365/13, EU:C:2014:280, т. 24).

11 — След новия политически тласък на общия/вътрешния пазар в средата на 80-те години, за области, които не попадат в обхвата на този вертикален подход, се въвежда общ и хоризонтален подход, установяващ общи насоки за признаване. Вж. Директиви 89/48/ЕИО, 92/51/ЕИО и 1999/42/ЕО. Произходът на тези директиви може да се открие в параграф 93 от „Completing the Internal Market“, White Paper from the Commission to the European Council, COM(85) 310 окончателен от 14 юни 1985 г.

12 — – Вж. *Barnard*, C. The substantive law of the EU. The four freedoms. Oxford University Press, 4. ed., 2013, p. 320.

25. Първо, в производствата пред германските съдилища е безспорно, че г-н Angerer не отговаря на изискванията за автоматично признаване. Той не притежава диплома, посочена в точка 5.7 от Приложение V към Директива 2005/36, а това означава, че той не може да очаква, че съгласно принципа на автоматично признаване баварските власти ще го впишат като архитект в Бавария [13]. Съответно Съдът не трябва да тълкува разпоредби от автоматичната система [14].

26. Второ, германските административни съдилища на първа и второ инстанция установяват, че г-н Angerer отговаря на материалноправните изисквания на общата система [15]. Тази констатация изглежда не се поставя под въпрос от Bundesverwaltungsgericht, до който е подадена ревизионната жалба (Revision). Следователно Съдът не трябва да тълкува разпоредби относно материалноправните изисквания на общата система. По-специално в рамките на преюдициалното запитване Съдът не следва да определя дали квалификацията на г-н Angerer като „planender Baumeister“ по австрийското право и професионалният му стаж трябва да се признаят от германските власти в съответствие с изискванията на член 11 и сл. от Директива 2005/36 за целите на получаването на достъп до професията „архитект“ в Германия.

27. Bundesverwaltungsgericht иска да се установи само дали член 10 от Директива 2005/36 трябва да се тълкува по начин, който не позволява на националните власти да приложат общата система в разглеждания случай.

Първи въпрос: Тълкуване на израза „конкретни и изключителни причини“, съдържащ се в член 10 от Директива 2005/36

28. Запитващата юрисдикция иска тълкуване на израза „конкретни и изключителни причини“, съдържащ се в член 10 от Директива 2005/36. Тя иска да знае дали хипотезите, изброени в букви а)—ж) от същия член, са само изброяване на „конкретни и изключителни причини“ или този израз има и допълнително правно значение. С други думи запитващата юрисдикция иска насоки по въпроса дали националните власти могат да извършат преценка на това дали съгласно член 11 и сл. от Директива 2005/36 професионалната квалификация на г-н Angerer като „planender Baumeister“ и неговият професионален стаж му осигуряват достъп до професията „архитект“ в Германия или пък, преди да разгледат професионалната му квалификация, националните власти трябва най-напред да проверят дали са налице „конкретни и изключителни причини“, поради които г-н Angerer не притежава удостоверение за професионална квалификация като архитект в Австрия.

13 — Запитващата юрисдикция посочва, че на 18 декември 2012 г. — тоест когато производството пред запитващата юрисдикция все още е висящо — г-н Angerer придобива също и образователна степен като „дипломиран инженер по гражданско строителство (строителство на съоръжения)“ (Fachhochschule (FH) в Hochschule für Technik, Wirtschaft und Kultur (HTWK) Leipzig (Лайпцигски университет за приложни науки). Въпросът дали квалификационната степен по гражданско строителство би позволила на г-н Angerer да се ползва от автоматичен ценз, не се разглежда в настоящия случай. Това бе потвърдено и от страните в съдебното заседание. В това отношение трябва само да се отбележи, че тази степен не е посочена в точка 5.7 от Приложение V към Директива 2005/36. Следователно въпросът дали въпреки това професията „Bauingenieur“ попада в обхвата на автоматичната система (което изглежда е становището на *Kluth*, W. et *Rieger*, F. Die neue EU-Berufsanerkennungsrichtlinie — Regelungsgehalt und Auswirkungen für Berufsangehörige und Berufsorganisationen. — Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 2005, p. 486—492, p. 488), е ирелевантен в настоящия случай.

14 — Член 21 и сл., както и член 46 и сл. от Директива 2005/36.

15 — Член 11 и сл. от Директива 2005/36. В това отношение Verwaltungsgerichtshof Bayern, потвърждавайки решение на Verwaltungsgericht München, вече е постановил, че условията по член 13, параграф 3 във връзка с член 11, буква в) от Директива 2005/36 са изпълнени, вж. Решение от 20 септември 2011 г. — 22 B 10.2360, точка 33, достъпно на интернет адрес: http://openjur.de/u/493661.html.

Буквално и систематично тълкуване на член 10 от Директива 2005/36

29. Както стана ясно по-горе, съгласно член 10 общата система за признаване на удостоверения за обучение се прилага за всички професии, които не попадат в приложното поле на глави II и III от дял III (Свобода на установяване), и в следните случаи, в които заявителят, *поради конкретни и изключителни причини*, не отговаря на изискванията, предвидени в посочените глави. „[С]ледните случаи“ са посочените такива в букви а)—ж).

30. Естеството на хипотезите по тези букви е различно. Така букви а) и б) са свързани с професионален стаж или практика, докато букви в), г), д) и е) се отнасят до конкретни видове професионална квалификация. Буква ж) е съвсем различна по характер: тя се отнася до мигрантите, които притежават удостоверения за професионални квалификации, издадени от трета държава.

31. Според мен, предвид разположението на израза „конкретни и изключителни причини“ още в самото начало на член 10, тоест преди изброяването в букви а)—ж) [16], този израз трябва да има еднакво значение за всяка от буквите а)—ж), които го следват. В противен случай законодателят би добавил собствен допълнителен израз към всяка буква от а) до ж), съобразен със специфичните потребности във всяка от тях.

32. След тази констатация възниква въпросът дали сами по себе си букви а)—ж) от член 10 от Директива 2005/36 са причините, поради които следва да се прилага общата система, или пък трябва да има допълнителни причини.

33. Нека разгледаме по-отблизо термина „причина“. В Oxford Advanced Learner's Dictionary на този термин се дава следното определение: „a cause or an explanation for something that has happened or that somebody has done [повод или обяснение за нещо, което се е случило или някой е извършил]“ [17]. В Cambridge Advanced Learner's Dictionary се дава подобно определение: „the cause of an event or situation or something that provides an excuse or explanation [поводът за настъпване на събитие или възникване на положение, или пък нещо, което дава претекст или обяснение]“ [18]. Струва ми се, че ключовият елемент в тези определения е елементът на обяснението. По своята същност „причината“ дава обяснение.

34. При първи прочит на текста на член 10 възниква изкусителната мисъл да се приеме, че изразът „конкретни и изключителни причини“ изисква допълнителни елементи, като например обяснение защо условията по глави II и III не са изпълнени в хипотезите по член 10, букви а)—ж). Всъщност при стриктно буквално тълкуване букви а)—ж) трудно се квалифицират като „причини“ [19]. В хипотезата на архитекта по буква в) ще е необходимо обяснение защо съответното лице притежава удостоверение за професионална квалификация, което не е включено в точка 5.7 от Приложение V [20].

35. Запитващата юрисдикция клони към такова тълкуване. Според нея по отношение на архитектите трябва да бъдат изпълнени две кумулативни условия: първо — заявителят да притежава удостоверение за професионална квалификация, което не е включено в точка 5.7 от Приложение V, и второ — това да се дължи на „конкретни и изключителни причини“.

16 — Преди скобата, както би се казало в областта на математиката.

17 — Определението е достъпно на интернет адрес: http://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/reason_1.

18 — Определението е достъпно на интернет адрес: http://dictionary.cambridge.org/dictionary/british/reason.

19 — Трябва да се отбележи, че в текстовете на другите езици на член 10 същият термин се използва както в единствено, така и в множествено число. Например в множествено число: „aus […] Gründen“ (DE), „põhjustel“ (ET), „dėl […]priežasčių“ (LT), „z przyczyn“ (PL); в единствено число: „por una razón“ (ES), „pour un motif“ (FR), „per una ragione“ (IT).

20 — В настоящия случай това означава, че г-н Angerer би трябвало да обясни защо притежава квалификацията „planender Baumeister“ по австрийското право. Тогава би възникнал въпросът дали изразът „конкретни и изключителни причини“ има обективно или субективно значение.

36. Аз обаче не съм убеден в правилността на тези разсъждения.

37. Ако приемем, че изразът „конкретни и изключителни причини“ има еднакво значение в букви а)—ж), бързо ще си дадем сметка, че е малко вероятно да се стигне до общо определение. Да вземем например буква ж), съгласно която общата система се прилага, ако заявителят — който, поради конкретни и изключителни причини, не отговаря на изискванията, предвидени в глави II и III — е мигрант, който отговаря на изискванията по член 3, параграф 3 от Директивата. В последната разпоредба се посочва, че удостоверения за професионални квалификации, издадени от трета страна, се считат за удостоверения за професионални квалификации, ако титулярът им има тригодишен професионален стаж по съответната професия на територията на държавата членка, която е признала удостоверението за професионална квалификация по реда на член 2, параграф 2, удостоверен от тази държава членка. Може ли да се очаква, че лице, придобило професионални квалификации в трета страна, трябва да изложи конкретни и изключителни причини, поради които тези квалификации са придобити в такава трета страна? Отговорът, разбира се, е „не“. Това, което е „конкретно и изключително“ тук е *фактът*, че професионалните квалификации са придобити в трета страна, а не *причината*, поради която са придобити там.

38. Струва ми се трудно да си представим, че ако изразът „конкретни и изключителни причини“ няма допълнително значение по отношение на буква ж), той би имал допълнително значение в другите четири букви [21].

39. С други думи, макар да разбирам, че в хипотезата на архитектите по буква в) теоретично е възможно да си представим конкретни и изключителни причини, поради които мигрантът притежава професионална квалификация, която не е посочена в точка 5.7 от Приложение V към Директивата 2005/36 [22], продължавам да имам резерви относно влагането на допълнително значение в израза „конкретни и изключителни причини“ за всяка една буква от а) до ж).

Подготвителни работи по член 10 от Директива 2005/36

40. От подготвителни работи по Директивата е видно, че първоначалното предложение на Комисията [23] относно член 10 е било кратко и по същество. То гласи: „Тази глава се прилага за всички професии, които не попадат в приложното поле на глави II и III от този дял, *и винаги, когато заявителят не отговаря на изискванията, предвидени в тези глави*“ [24]. Следователно в предложението се предвижда, че когато условията за автоматично признаване не са изпълнени, по принцип се прилага общата система.

41. Парламентът няма възражения срещу тази формулировка и съответно не предлага изменение на член 10 на първо четене [25].

42. Според Съвета обаче, предложението на Комисията отива твърде далеч. В своята обща позиция той посочва, че разширяването на обхвата на общата система трябва да се прилага само по отношение на професии, които не попадат в приложното поле на глави II и III от дял III, както и „за особените хипотези, изброени в *член 10, букви а)—ж*) от Общата позиция,

21 — Поради това термините „положения“ или „случаи“ биха били по-подходящи от „причини“.

22 — Може например да се помисли за обективни причини, като случайното невключване от законодателя на ЕС на квалификацията в точка 5.7 от Приложение V, или за субективни причини, като особени и изключителни обстоятелства от семейно естество, поради които заявителят е получил единствено квалификация, която не е включена в приложението, вместо някоя от включените в него.

23 — Вж. Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно признаването на професионалните квалификации, COM(2002) 119 окончателен, ОВ C 181 E, 2002 г., стр 183, на стр. 188.

24 — Курсивът е мой.

25 — Вж. Законодателна резолюция на Европейския парламент от 11 февруари 2004 г. по Предложението за директива на Европейския парламент и на Съвета относно признаването на професионалните квалификации (COM(2002) 119 — C5-0113/2002 — 2002/0061(COD), ОВ C 97 E, стр. 230.

при които заявителят, въпреки принадлежността си към попадаща в обхвата на тези глави професия, поради конкретни и изключителни причини не отговаря на посочените в тях условия“ [26]. Освен това в общата позиция се посочва, че „[и]зброените хипотези обхващат положения, които понастоящем се уреждат от Договора съгласно даденото от Съда на Европейските общности тълкуване, и положения, които са предмет на специфични разрешения по действащите директиви“ [27].

43. От своя страна Комисията приема това насрещно предложение, като посочва, че общата позиция внася яснота в нейното предложение, що се отнася до хипотезите на субсидиарно прилагане на общия режим на признаване, изброявайки съответните конкретни положения, които понастоящем се уреждали от ad hoc правила, разпоредби от Договора или общото признаване. Освен това Комисията отбелязва, че „внесената яснота не води до каквото и да било съществено изменение“ [28].

44. Имам известни съмнения относно прецизността на последното твърдение, като се има предвид, че поради общата позиция на Съвета общата система не се прилага за всички хипотези. Въпреки това според мен е ясно, че първоначалното намерение на общностния законодател е било да ограничи особените хипотези до изключителните такива по букви а)—ж), тоест до хипотезите, които вече попадат в приложното поле на Договора съгласно тълкуването му от Съда и на съществуващите директиви. Намерението не е било да се въвеждат допълнителни критерии извън букви а)—ж) за прилагането на общата система, произтичаща от израза „конкретни и изключителни причини“.

Анализ на член 10 от Директива 2005/36 във връзка с член 49 ДФЕС

45. Горното тълкуване на член 10 от Директива 2005/36 освен това се подкрепя от тълкуване в светлината на член 49 ДФЕС [29].

46. В решение Комисия/Испания [30] по дело, засягащо фармацевти, Съдът приема, че правото на признаване на дипломите е гарантирано като израз на основното право на свобода на установяването [31]. Не виждам защо това да не се прилага за архитектите. Ето защо Директива 2005/36 трябва да се тълкува в светлината на разпоредбата от Договора относно свободата на установяване.

47. В този контекст предлагам на Съда да използва съображенията от решение Dreessen [32].

48. Това дело се отнася до белгийски гражданин, който получава диплома за инженер в Германия, работи като служител в различни архитектурни фирми в Лиеж (Белгия) и иска да се впише в регистъра на Сдружението на архитектите в провинция Лиеж, за да може да практикува като архитект на свободна практика. Заявлението му е отхвърлено, тъй като дипломата му не съответствала на диплома, издадена от факултет по архитектура по смисъла на Директива 85/384, и съответно не попадала в обхвата на Директивата. Съдът приема, че в

26 — Вж. Обща позиция (ЕО) № 10/2005, приета от Съвета на 21 декември 2004 г. с оглед приемането на Директива 2005/[…]/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от […] относно признаването на професионалните квалификации, ОВ C 58 E, 2005 г., стр. 1, на стр. 122.

27 — Пак там, стр. 123.

28 — Вж. Съобщение от 6 януари 2005 г. на Комисията до Европейския парламент съгласно 251, параграф 2, втора алинея от Договора за ЕО относно общата позиция на Съвета във връзка с приемането на директива на Европейския парламент и на Съвета относно признаването на професионалните квалификации, COM(2004) 853 окончателен, стр. 7.

29 — Член 49 ДФЕС е „Grundnorm“ на правото на установяване съгласно прецизната терминология на *Müller-Graff*, P.-C. in: Streinz, R. EUV/AEUV. Beck, 2. ed., Munich, 2012, Artikel 49 AEUV, point 1.

30 — Решение Комисия/Испания (C-39/07, EU:C:2008:265)

31 — Вж. решение Комисия/Испания (EU:C:2008:265, т. 37).

32 — Решение Dreessen (C-31/00, EU:C:2002:35).

подобно положение намира приложение членът от Договора относно установяването. Съдът посочва, че целта на директивите относно признаването не е да се затруднява признаването на дипломи, свидетелства и други удостоверения за придобити професионални квалификации в положения, попадащи извън обхвата на тези директиви[33]. Ето защо националните власти трябвало да разгледат заявлението на г-н Dreessen.

49. Според мен извършеното от Съда тълкуване на член 49 ДФЕС относно положения, попадащи извън обхвата на релевантната директива, a fortiori е приложимо при тълкуване на разпоредба от Директива 2005/36. Изводите, които правя от решение Dreessen за настоящото дело, са следните: Член 10, буква в) от Директивата трябва да се тълкува по начин, съответстващ на Договорите и по-специално на правото на установяване, което означава, че тази разпоредба не трябва да възпрепятства националните власти да разгледат дадено заявление и да проверят дали материалноправните изисквания на общата система за признаване са изпълнени в случая на архитект. Член 10, буква в) не трябва да прави тази преценка по-трудна. Това не означава, че националните власти са длъжни да признаят дипломата на г-н Angerer, тъй като не това е поставеният въпрос. Смисълът е само, че те трябва да са в състояние да проверят дали неговите квалификации и стаж отговарят на изискванията на член 11 и сл. от Директива 2005/36.

Отговор на първия въпрос

50. В заключение, считам, че изразът „конкретни и изключителни причини“, съдържащ се в член 10 от Директива 2005/36, служи единствено за въведение към букви а)—ж) от същия член. Правното му значение не надхвърля изброените в букви а)—ж) хипотези. Поради това предлагам на първия въпрос да се отговори, че изразът „конкретни и изключителни причини“, съдържащ се в член 10 от Директива 2005/36, се отнася единствено до букви а)—ж) от този член. Съответният заявител не е длъжен да излага „конкретни и изключителни причини“ извън посочените в член 10, букви а)—ж).

Втори въпрос: Тълкуване на понятието „архитекти“, съдържащо се в член 10, буква в) от Директива 2005/36

51. С втория си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска разяснения относно значението на понятието „архитекти“, съдържащо се в член 10, буква в) от Директива 2005/36. Тя иска да се установи дали съответното лице трябва да е извършвало дейности по художествен дизайн, дейности по градоустройствено планиране, търговски дейности и евентуално дейности по опазване на паметници и изобщо кои са критериите, по които се определя какво е „архитект“.

52. Според Комитета по вписването понятието „архитект“ предполага изпълнението на определени минимални изисквания от лицето, желаещо да бъде признато за архитект по общата система. Като критерии могат да се използват изискванията по член 46 от Директива 2005/36.

53. Според мен понятието „архитекти“ в член 10, буква в) само указва професията, до която иска достъп заявителят. Директива 2005/36 не съдържа правно определение на това какво е „архитект“ — нито в автоматичната система, нито в общата такава.

33 — Вж. решение Dreessen (EU:C:2002:35, т. 26).

54. Наистина в член 46 от Директива 2005/36, озаглавен „обучение на архитекти“, също като в член 3 от Директива 85/384[34] се определя подробно какви знания, умения и компетентност трябва да се придобият по време на архитектурното образование, осигуряващо достъп до автоматичната система. Това обаче не означава, че Директивата се опитва да определи какво е „архитект“.

55. Всъщност във връзка с Директива 85/384 Съдът постановява, че с член 1, параграф 2 от посочената директива, в който се определя приложното ѝ поле[35], не се цели даването на правно определение на дейности в сферата на архитектурата и че дейностите, попадащи в тази сфера, трябва да се определят във вътрешното право на приемащата държава членка[36]. Тези изводи на Съда се отнасят до това, което понастоящем е автоматичната система[37].

56. Считам, че щом като Директивата дори не прави опит да определи какво е „архитект“ в автоматичната система, тя a fortiori не може да го направи за общата такава.

57. Освен това предлагам Съдът да не разглежда изискванията по член 46, параграф 1 от Директива 2005/36 във връзка с понятието „архитекти“ в член 10, буква в) от Директива 2005/36. На практика това би поставило приложимостта на общата система в зависимост от изпълнението на критерии, които се отнасят до автоматичната система. Понятия от автоматичната система биха се оказали въведени в общата система по заобиколен начин. В крайна сметка това би подкопало общата система.

58. Ето защо съм много предпазлив в даването на твърде ограничително тълкуване на понятието „архитекти“, съдържащо се в член 10 от Директива 2005/36. Това дали дадено лице се допуска да практикува като архитект по общата система се определя от властите в държавата членка, след като те приложат изискванията по член 11 и сл. и извършат преценката си в съответствие със същите разпоредби. Ако към понятието „архитекти“ се отнесат прекалено много изисквания, би възникнала опасност преценката на националните власти, която трябва да се извърши, да се окаже в известна степен изпреварена.

59. Използваното в член 10, буква в) от Директива 2005/36 понятие „архитекти“ не означава, че националните власти трябва да търсят допълнителни критерии, които лицето, подало заявление за признаване по общата система, да трябва да изпълни. В сегашното състояние на Директивата член 10, буква в) не е пречка националните власти да установят, че определено лице отговаря на критериите за признаване по общата система. Не виждам никаква причина защо тези власти да не могат да приложат общата система за признаване.

60. Поради това на втория въпрос трябва да се отговори, че понятието „архитекти“, съдържащо се в член 10, буква в) от Директива 2005/36, се отнася за професията, до която иска достъп съответния заявител. То не трябва да се тълкува по начин, който ограничава приложното поле на системата за признаване на удостоверения за обучение по глава I от дял III от Директива 2005/36.

34 — Формулировката на член 46, параграф 1 от Директива 2005/36 е почти идентична с тази на член 3 от Директива 85/384.

35 — Член 1, параграф 2 от Директива 85/384 гласи следното: „По смисъла на настоящата директива дейности в областта на архитектурата са тези, които обикновено се упражняват под професионалното звание архитект“.

36 — Вж. решение Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia и др. (C-111/12, EU:C:2013:100, т. 42). Вж. също определение Mosconi и Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia (C-3/02, EU:C:2004:224, т. 45). В същия смисъл в заключението си Dreessen (C-31/00, EU:C:2001:285, т. 4) генералният адвокат Léger отбелязва следното: „Целта на Директивата не е постигането на хармонизация на националното законодателство в областта на архитектурата. В нея не се определя какво е „архитект“. Също така не се определят критерии за определяне на професията“.

37 — Тъй като, както стана ясно по-нагоре, Директива 85/384 съдържа само такава автоматична система.

Заключение

61. С оглед на изложените по-горе съображения предлагам на Съда да отговори на поставените от Bundesverwaltungsgericht въпроси по следния начин:1)

Изразът „конкретни и изключителни причини“, съдържащ се в член 10 от Директива 2005/36/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 септември 2005 година относно признаването на професионалните квалификации, се отнася единствено до букви а)—ж) от този член. Съответният заявител не е длъжен да излага „конкретни и изключителни причини“ извън посочените в член 10, букви а)—ж).2)

Понятието „архитекти“, съдържащо се в член 10, буква в) от Директива 2005/36, се отнася за професията, до която иска достъп съответния заявител. То не трябва да се тълкува по начин, който ограничава приложното поле на системата за признаване на удостоверения за обучение по глава I от дял III от Директива 2005/36.