Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MACIEJA SZPUNARJA,
predstavljeni 5. novembra 2014[1]

Zadeva C-477/13

Eintragungsausschuss bei der Bayerischen Architektenkammer
proti
Hansu Angererju
(Predlog za sprejetje predhodne odločbe,

ki ga je vložilo Bundesverwaltungsgericht (Nemčija))

„Prosto gibanje oseb — Svoboda ustanavljanja — Direktiva 2005/36/ES — Priznavanje poklicnih kvalifikacij — Dostop do poklica arhitekta — Migrant z diplomo, ki ni navedena v točki 5.7 Priloge V k Direktivi 2005/36/ES — Člen 10 — Pomen izraza ‚posebni in izjemni razlogi' — Pojem ‚arhitekt'"

Uvod

1. Člen 10 Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2005/36/ES z dne 7. septembra 2005 o priznavanju poklicnih kvalifikacij[2] določa področje uporabe splošnega sistema priznavanja dokazil usposobljenosti. Sodišče je z obravnavanim predlogom za sprejetje predhodne odločbe prvič naprošeno za razlago več izrazov iz tega člena in za opredelitev njihove normativne vrednosti. Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče) (Nemčija), ki odloča o reviziji, se sprašuje, ali je razlaga, ki sta jo v obravnavani zadevi podali nižji sodišči, pravilna.

2. V obravnavani zadevi spor poteka med H. Angererjem, ki je v Avstriji pridobil kvalifikacijo „planender Baumeister" (stavbenik/načrtovanje in tehnični izračuni), in Eintragungsausschuss bei der Bayerischen Architektenkammer (registracijska komisija bavarske zbornice arhitektov, v nadaljevanju: registracijska komisija). H. Angerer je zaprosil za vpis v bavarsko zbornico arhitektov, registracijska komisija pa je njegovo prošnjo zavrnila.

3. Predmet obravnavane zadevi ni, ali H. Angerer izpolnjuje vsebinska merila iz Direktive 2005/36, kar bi mu omogočalo opravljanje poklica arhitekta v Nemčiji. Zadeva le vprašanje, ali lahko nemški organi in sodišča v obravnavani zadevi uporabljajo splošni sistem priznavanja dokazil usposobljenosti iz Direktive 2005/36, ali pa jim določbe člena 10 Direktive 2005/36 to morda preprečujejo.

4. Moja presoja vodi k odgovoru, da nemški organi in sodišča ta del Direktive 2005/36 lahko uporabljajo. Sodišču predlagam, naj Direktivo 2005/36 razlaga v skladu s smislom notranjega trga in temeljnimi določbami Pogodbe glede svobode ustanavljanja.

1 — Jezik izvirnika: angleščina.
2 — UL L 255, str. 22.

Pravni okvir

Pravo Evropske unije

5. Direktiva 2005/36 je razdeljena na šest naslovov, in sicer: Splošne določbe (I), Svoboda opravljanja storitev (II), Svoboda ustanavljanja (III), Podrobna pravila za opravljanje poklica (IV), Upravno sodelovanje in odgovornost za izvajanje (V) in Druge določbe (VI).

6. V naslovu III, ki se nanaša na svobodo ustanavljanja, so štiri poglavja, in sicer: Splošni sistem priznavanja dokazil usposobljenosti (I), Priznavanje poklicnih izkušenj (II), Priznavanje na podlagi usklajevanja minimalnih pogojev usposobljenosti (III) in Skupne določbe o ustanavljanju (IV).

7. Člen 10 Direktive 2005/36, ki spada v poglavje I naslova III, določa:

„To poglavje se uporablja za vse poklice, ki niso zajeti v poglavjih II in III tega naslova, in v naslednjih primerih, ko prosilec zaradi posebnih in izjemnih razlogov ne izpolnjuje pogojev, določenih v teh poglavjih:

(a) za dejavnosti, naštete v Prilogi IV, kadar migrant ne izpolnjuje zahtev, določenih v členih 17, 18 in 19;

(b) za zdravnike z osnovno usposobljenostjo, zdravnike specialiste, medicinske sestre za splošno zdravstveno nego, zobozdravnike, zobozdravnike specialiste, veterinarje, babice, farmacevte in arhitekte, kadar migrant ne izpolnjuje zahtev za učinkovito in zakonito opravljanje poklica, navedenih v členih 23, 27, 33, 37, 39, 43 in 49;

(c) za arhitekte, kadar ima migrant dokazila o formalni kvalifikaciji, ki niso navedena v točki 5.7 Priloge V;

(d) brez poseganja v člene 21(1), 23 in 27, za zdravnike, medicinske sestre, zobozdravnike, veterinarje, babice, farmacevte in arhitekte, ki imajo dokazilo o formalnih kvalifikacijah specializacije po opravljenem usposabljanju, na podlagi katerega se pridobi naziv s seznama v točkah 5.1.1, 5.2.2, 5.3.2, 5.4.2, 5.5.2, 5.6.2 in 5.7.1 Priloge V, in izključno za priznavanje te specializacije;

(e) za medicinske sestre za splošno zdravstveno nego in medicinske sestre specialistke, ki imajo dokazila o formalnih kvalifikacijah specializacije po opravljenem usposabljanju, na podlagi katerega se pridobi naziv s seznama v točki 5.2.2 Priloge V, kadar migrant zaprosi za priznavanje v drugi državi članici, kjer take poklicne dejavnosti opravljajo medicinske sestre specialistke, ki niso opravile usposabljanja za splošno zdravstveno nego;

(f) za medicinske sestre specialistke, ki niso opravile usposabljanja za splošno zdravstveno nego, kadar migrant zaprosi za priznavanje v drugi državi članici, kjer zadevne poklicne dejavnosti opravljajo medicinske sestre za splošno zdravstveno nego, medicinske sestre specialistke, ki niso opravile usposabljanja za splošno zdravstveno nego, ali medicinske sestre specialistke, ki imajo dokazilo o formalnih kvalifikacijah specializacije po opravljenem usposabljanju, na podlagi katerega se pridobi naziv s seznama v točki 5.2.2 Priloge V;

(g) za migrante, ki izpolnjujejo zahteve, določene v členu 3(3).“

Nemško pravo

8. Predpisi, ki urejajo poklic arhitekta, spadajo v Nemčiji v pristojnost zveznih dežel (člen 70(1) ustave (Grundgesetz)). Zahteve glede upravičenosti in vpisa na seznam arhitektov bavarske zbornice arhitektov so določene v členu 4 zakona o bavarski zbornici arhitektov in bavarski inženirski zbornici za gradbeništvo (Gesetz über die Bayerische Architektenkammer und die Bayerische Ingenieurekammer-Bau (GVBl, str. 308), kakor je bil nazadnje spremenjen z zakonom z dne 11. decembra 2012 (GVBl, str. 633) (v nadaljevanju: BauKaG). Ta člen določa:

„(1) Seznam arhitektov vodi zbornica arhitektov.

(2) Na seznam arhitektov se vpiše oseba, ki:

1. ima prebivališče ali sedež na Bavarskem ali tam pretežno opravlja poklicno dejavnost,

2. je z diplomo uspešno končala študij

   (a) z vsaj štiriletnim rednim študijskim programom, ki vključuje v členu 3(1) navedene vsebine za študijsko smer arhitektura (visoke gradnje) ali

   (b) z vsaj triletnim rednim študijskim programom, ki vključuje v členu 3(2) in (3) navedene vsebine za študijsko smer notranja ali krajinska arhitektura na nemški univerzi, na nemški javni ali državno priznani inženirski šoli (Akademie) ali na enakovredni nemški izobraževalni ustanovi in

3. je pozneje vsaj dve leti opravljala delo na tem področju.

K opravljanju dela na tem področju se štejejo tudi dodatna poklicna izobraževanja, ki jih zbornica arhitektov prireja na področju tehničnega in gospodarskega načrtovanja in gradbenega prava.

[…]

(4) Zahteve iz odstavka 2(2)(a) izpolni tudi, kdor izkaže, da ima enakovredno diplomo tuje univerze ali druge tuje izobraževalne ustanove. Pri državljanih držav članic Evropske unije ali držav pogodbenic Sporazuma o Evropskem gospodarskem prostoru kot enakovredna veljajo tudi dokazila o formalnih kvalifikacijah, ki so navedena ali priznana kot zadostna v členih 21, 46 in 47 Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2005/36/ES z dne 7. septembra 2005 o priznavanju poklicnih kvalifikacij (UL L 255, str. 22, popravljena z UL 2007 L 271, str. 18, UL 2008 L 93, str. 28, UL 2009 L 33, str. 49), nazadnje spremenjena z Uredbo (EU) št. 623/2012 z dne 11. julija 2012 (UL L 180, str. 9), v povezavi s točko 5.7.1 Priloge V k tej uredbi, in dokazila iz členov 23 in 49 Direktive 2005/36/ES v povezavi s točko 6 Priloge VI k tej direktivi. […]

(5) Zahteve iz odstavka 2(2)(a) in (3), so izpolnjene tudi, kadar državljan države članice Evropske unije ali države pogodbenice Sporazuma o Evropskem gospodarskem prostoru zaradi posebnih in izjemnih razlogov v smislu člena 10(b), (c), (d) in (g) Direktive 2005/36/ES ne izpolnjuje zahtev za priznanje njegovega dokazila o formalnih kvalifikacijah na podlagi usklajevanja minimalnih pogojev usposobljenosti v smislu Direktive 2005/36/ES, če sicer izpolnjuje zahteve iz člena 13 Direktive 2005/36/ES; pri tem se kvalifikacije v smislu člena 12 Direktive 2005/36/ES obravnavajo enako. […] Stavek 1 se smiselno uporablja tudi za osebe, ki imajo naziv arhitektka ali arhitekt na podlagi zakona, ki pristojne organe države članice Evropske unije ali države pogodbenice Sporazuma o Evropskem gospodarskem prostoru pooblašča, da ta naziv podelijo državljanom držav članic Evropske unije ali držav pogodbenic Evropskega gospodarskega prostora, ki so se posebej izkazali s svojim delom na področju arhitekture.

[…]“

Dejansko stanje, postopek in vprašanji za predhodno odločanje

9. H. Angerer, ki je nemški državljan z zasebnim prebivališčem tako v Nemčiji kot v Avstriji, od 1. marca 2007, ko je opravil ustrezni preizkus usposobljenosti v skladu z avstrijskim pravom, opravlja poklic „planender Baumeister“.

10. Kvalifikacija „planender Baumeister“ mu v Avstriji ne omogoča opravljanja poklica arhitekta.

11. Poleg tega v Nemčiji kvalifikacija „planender Baumeister“ ne obstaja.

12. H. Angerer je 25. aprila 2008 na podlagi člena 4 BauKaG vložil prošnjo za vpis na seznam arhitektov na Bavarskem. To prošnjo je 11. junija 2008 [3] na podlagi člena 2 BauKaG spremenil v prošnjo za vpis na seznam tujih izvajalcev. [4] Registracijska komisija je z odločbo z dne 18. junija 2009 to prošnjo zavrnila.

13. H. Angerer je to zavrnilno odločbo izpodbijal pred Bayerisches Verwaltungsgericht München (upravno sodišče Bavarske v Münchnu). To je s sodbo z dne 22. septembra 2009 razveljavilo odločbo o zavrnitvi z dne 18. junija 2009 in registracijski komisiji naložilo, naj H. Angererja na podlagi člena 2 BauKaG vpiše na seznam tujih izvajalcev.

14. Registracijska komisija je zoper to sodbo vložila pritožbo pri Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (višje upravno sodišče Bavarske). V pritožbenem postopku je H. Angerer na predlog sodišča svoj tožbeni predlog s soglasjem registracijske komisije spremenil, tako da predlaga, naj se ga vpiše na seznam arhitektov.

15. Pritožbeno sodišče je temu spremenjenemu predlogu s sodbo z dne 20. septembra 2011 ugodilo in zavrnilo pritožbo registracijske komisije, pri čemer je tej naložilo, da mora ugoditi prošnji tožeče stranke, naj se ga kot svobodnega arhitekta (visoke gradnje) vpiše na seznam arhitektov. V obrazložitvi je navedlo, da so zahteve za predlagani vpis na seznam arhitektov, določene v členu 4(5) BauKaG v povezavi s členi 10(c), 11 in 13 Direktive 2005/36, izpolnjene.

16. Registracijska komisija je zoper to sodbo pri Bundesverwaltungsgericht vložila revizijo. Predlaga, naj se sodba višjega upravnega sodišča Bavarske z dne 20. septembra 2011 in sodba upravnega sodišča Bavarske v Münchnu z dne 22. septembra 2009 spremenita, tožba pa zavrne.

17. Bundesverwaltungsgericht meni, da je za rešitev spora, ki ga obravnava, potrebna razlaga Direktive 2005/36. S sklepom z dne 10. julija 2013, ki je v tajništvo Sodišča prispel 5. septembra 2013, je prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. (a) Ali so ‚posebni in izjemni razlogi‘ v smislu člena 10 Direktive tiste okoliščine, ki so navedene v točkah od (a) do (g) tega člena, ali pa morajo poleg teh okoliščin obstajati ‚posebni in izjemni razlogi‘, iz katerih prosilec ne izpolnjuje zahtev iz poglavij II in III naslova III te direktive?

3 — Glej sodbo Bayerisches Verwaltungsgericht München z dne 22. 9. 2009 – M 16 K 09.3302, str. 2.

4 — Do spremembe je prišlo na podlagi stikov med H. Angererjem in registracijsko komisijo, med katerimi je ta navedla, da H. Angerer ni ustrezno usposobljen, da bi bil registriran kot arhitekt, glej sodbo Verwaltungsgerichtshof Bayern z dne 20. 9. 2011 – 22 B 10.2360, točka 15, na voljo na: http://openjur.de/u/493661.html.

(b) V zadnjenavedenem primeru, kakšni morajo biti ‚posebni in izjemni razlogi'? Ali gre pri tem za osebne razloge – kakršni bi lahko bili razvidni iz življenjepisa – iz katerih migrant izjemoma ne izpolnjuje pogojev za avtomatično priznavanje njegove usposobljenosti v skladu s poglavjem III naslova III Direktive?

2. (a) Ali se za uporabo pojma arhitekt v smislu člena 10(c) Direktive zahteva, da je migrant v državi članici izvora poleg tehničnih dejavnosti načrtovanja gradenj, nadzora nad izvedbo gradenj in izvajanja gradenj opravljal tudi umetniško-oblikovalske, prostorsko-načrtovalne in gospodarske dejavnosti ter po potrebi dejavnosti povezane s spomeniškim varstvom, ali bi jih na podlagi svoje izobrazbe lahko opravljal, ter, po potrebi, v kakšnem obsegu?

(b) Ali se za uporabo pojma arhitekt v smislu člena 10(c) Direktive zahteva, da ima migrant opravljeno visokošolsko izobraževanje, katerega vsebina se v glavnem nanaša na arhitekturo, v tem smislu, da poleg tehničnih vprašanj načrtovanja gradenj, nadzora nad izvedbo gradenj in izvajanja gradenj obsega tudi umetniško-oblikovalske, prostorsko-načrtovalne in gospodarske dejavnosti ter po potrebi dejavnosti, povezane s spomeniškim varstvom, in, po potrebi, v kakšnem obsegu?

(c) (i) Ali je za odgovor na točki (a) in (b) drugega vprašanja pomembno, kako se poklicni naziv ‚arhitekt' običajno uporablja v drugih državah članicah (člen 48(1) Direktive),

(ii) ali je dovolj, da se ugotovi, kako se poklicni naziv ‚arhitekt' običajno uporablja v državi članici izvora in državi članici gostiteljici,

(iii) ali pa je mogoče iz člena 46(1), drugi pododstavek, Direktive razbrati, katere dejavnosti so na območju Evropske unije redno povezane z nazivom ‚arhitekt'?"

18. Stranke iz postopka v glavni stvari, med njimi tudi Landesanwaltschaft Bayern, in nemška, nizozemska in romunska vlada ter Komisija so podale pisna stališča. Stranke v sporu o glavni stvari, med njimi tudi Landesanwaltschaft Bayern, ter nemška vlada in Komisija so na obravnavi 9. julija 2014 podale tudi ustna stališča.

Presoja

Uvodne ugotovitve

Direktiva 2005/36

19. Upoštevne določbe Direktive 2005/36 so navedene zgoraj. Menim, da je zaradi razumevanja, za kaj v obravnavani zadevi gre (in za kaj ne), treba predstaviti različne sisteme priznavanja poklicnih kvalifikacij iz Direktive.

20. Svet Evropske unije je Direktivo 2005/36 sprejel 6. junija 2005 s kvalificirano večino.[5] Ta direktiva temelji na posebni pravni podlagi notranjega trga iz Pogodbe.[6] Razveljavlja 15 prejšnjih direktiv s področja priznavanja poklicnih kvalifikacij[7] in njihove določbe preoblikuje ter poenostavlja tako, da se standardizirajo načela, ki se uporabljajo.[8] Direktiva 2005/36 v naslovu III določa tri sisteme priznavanja: avtomatično priznavanje za poklice, za katere so bili minimalni pogoji usposobljenosti usklajeni (poglavje III) (v nadaljevanju: avtomatični sistem); priznavanje na podlagi poklicnih izkušenj za nekatere poklicne dejavnosti (poglavje II) in splošni sistem za druge regulirane poklice in poklice, ki niso zajeti v poglavjih II in III ali v zvezi s katerimi prosilec glede na člen 10 Direktive 2005/36 ne izpolnjuje pogojev, določenih v poglavjih II in III (poglavje I) (v nadaljevanju: splošni sistem).

21. Za namene obravnavane zadeve je treba podrobneje opisati avtomatični in splošni sistem.

22. Naslov III, poglavje III, Direktive 2005/36 za nekatere izrecno navedene poklice, kot so arhitekti, v bistvu vzpostavlja vertikalni pristop usklajevanja po posameznih poklicih.[9] Osnovno načelo tega poglavja je preprosto: če ima oseba formalne kvalifikacije, navedene v Prilogi V k tej direktivi, in če so izpolnjene nekatere minimalne zahteve, mora država članica ta dokazila o formalnih kvalifikacijah priznati in za namene dostopa do in opravljanja poklicne dejavnosti takim dokazilom o formalnih kvalifikacijah podeliti enak učinek, kot ga imajo dokazila o formalnih kvalifikacijah, ki jih izdaja sama. Oseba, ki želi opravljati poklic arhitekta, mora v skladu s členom 21 Direktive 2005/36 tako imeti formalne kvalifikacije, navedene v točki 5.7. Priloge V k Direktivi, in mora izpolnjevati minimalne pogoje glede usposabljanja iz člena 46 Direktive. V zvezi s tem je Sodišče razsodilo, da za poklic arhitekta sistem avtomatičnega priznavanja v členih 21, 46 in 49 Direktive 2005/36 državam članicam ne dopušča proste presoje.[10]Priznavanje na podlagi naslova III, poglavje III, je torej avtomatično. Če oseba izpolnjuje merila, države članice nimajo druge izbire, kot da jo pripustijo k zadevnemu poklicu.

23. Naslov III, poglavje I, Direktive 2005/36 vzpostavlja splošni sistem po vzoru prejšnjih splošnih direktiv[11] kot pomožni sistem.[12] Kot je razvidno iz člena 10 Direktive 2005/36, se ta sistem praviloma uporablja za tiste poklice, za katere se ne uporablja avtomatski sistem. Člen 10 kot izjemo od tega pravila tudi določa, da se splošni sistem uporablja v nekaterih primerih, v katerih prosilec „zaradi posebnih in izjemnih razlogov“ ne izpolnjuje pogojev, določenih v poglavjih II in III naslova III. Vsebinske zahteve splošnega sistema so določene v členu 11 in naslednjih navedene direktive.

Dejansko stanje in pravni okvir vprašanj za predhodno odločanje

24. Predlog za sprejetje predhodne odločbe je omejen na vprašanja glede razlage nekaterih določb člena 10 Direktive 2005/36. Izpostaviti je treba dve vprašanji.

5 — Glej sporočilo za javnost Sveta z dne 6. junija 2005 (9775/05 (Presse 137)), na voljo na: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/misc/85121.pdf. Proti sprejetju Direktive so glasovali predstavniki Nemčije in Grčije. Luxembourg se je glasovanja vzdržal.

6 — Člen 40 ES (postal člen 46 PDEU) – prosto gibanje delavcev, člen 47 ES (postal člen 53 PDEU) – pravica do ustanavljanja in člen 55 ES (postal člen 62 PDEU) – svoboda opravljanja storitev.

7 — Glej člen 62 Direktive 2005/36.

8 — Glej uvodno izjavo 9 Direktive 2005/36.

9 — Direktiva v bistvu ohranja prejšnji pravni položaj, pri tem pa razveljavlja Direktivo Sveta z dne 10. junija 1985 o vzajemnem priznavanju diplom, spričeval in drugih dokazil o formalnih kvalifikacijah v arhitekturi, skupaj z ukrepi za učinkovito uresničevanje pravice do ustanavljanja podjetij in svobode opravljanja storitev (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 1, str. 118).

10 — Glej sodbo Ordre des architectes (C-365/13, EU:C:2014:280, točka 24).

11 — Za področja, ki jih ta vertikalni pristop ni zajemal, je bil po politični oživitvi skupnega/notranjega trga sredi osemdesetih let dvajsetega stoletja uveden splošen in horizontalen pristop splošnih smernic priznavanja. Glej direktive 89/48/EGS, 92/51/EGS in 1999/42/ES. Te direktive izvirajo iz bele knjige Komisije, namenjene Evropskemu svetu, z naslovom „Izpopolnitev notranjega trga“ (COM(85) 310 final z dne 14 junija 1985, točka 93).

12 — Glej Barnard, C., The substantive law of the EU. The four freedoms, Oxford University Press, četrta izdaja, 2013, str. 320.

25. Prvič, pred nemškimi sodišči ni sporno, da H. Angerer ne izpolnjuje zahtev za avtomatično priznavanje. Nima diplome, navedene v točki 5.7. Priloge V k Direktivi 2005/36, kar pomeni, da ne more pričakovati, da ga bodo bavarski organi na podlagi načela avtomatičnega priznavanja vpisali kot arhitekta na Bavarskem.[13] Sodišča se torej ne sprašuje za razlago določb avtomatičnega sistema.[14]

26. Drugič, nemški upravni sodišči prve in druge stopnje sta ugotovili, da H. Angerer izpolnjuje vsebinske zahteve splošnega sistema.[15] Bundesverwaltungsgericht, pri katerem je bila vložena revizija, očitno ne dvomi v to ugotovitev. Sodišča se torej ne sprašuje glede razlage določb v zvezi z vsebinskimi zahtevami splošnega sistema. Zlasti pa ni naloga Sodišča, da v okviru tega predloga za sprejetje predhodne odločbe ugotavlja, ali morajo nemški organi kvalifikacijo „planender Baumeister“, ki jo je H. Angerer pridobil v skladu z avstrijsko zakonodajo, in njegove poklicne izkušnje sprejeti pod pogoji iz člena 11 in naslednjih Direktive 2005/36 za namene dostopa do poklica arhitekta v Nemčiji.

27. Bundesverwaltungsgericht želi izvedeti le, ali je treba člen 10 Direktive 2005/36 razlagati tako, da nacionalnim organom preprečuje, da bi v obravnavani zadevi uporabili splošni sistem.

Prvo vprašanje: razlaga izraza „posebni in izjemni razlogi“ iz člena 10 Direktive 2005/36

28. Predložitveno sodišče želi razlago izraza „posebni in izjemni razlogi“ iz člena 10 Direktive 2005/36. Izvedeti želi, ali so v primerih iz točk od (a) do (g) tega člena zgolj našteti „posebni in izjemni razlogi“, ali pa ima ta izraz dodaten normativni pomen. Z drugimi besedami, naproša za smernice glede tega, ali nacionalni organi lahko presojajo, ali lahko formalne kvalifikacije „planender Baumeister“, ki jih je pridobil H. Angerer, in njegove poklicne izkušnje v skladu s členom 11 in naslednjimi Direktive 2005/36 omogočajo dostop do poklica arhitekta v Nemčiji, ali pa morajo nacionalni organi pred oceno njegovih formalnih kvalifikacij najprej preučiti, ali obstajajo „posebni in izjemni razlogi“, iz katerih H. Angerer nima dokazila o formalnih kvalifikacijah za arhitekta v Avstriji.

Jezikovna in sistematična razlaga člena 10 Direktive 2005/36

29. Kot je razvidno iz zgoraj navedenega, se v skladu s členom 10 splošni sistem priznavanja dokazil [o] usposobljenosti uporablja za vse poklice, ki niso zajeti v poglavjih II in III naslova III (Svoboda ustanavljanja), in v naslednjih primerih, ko prosilec *zaradi posebnih in izjemnih razlogov* ne izpolnjuje pogojev, določenih v teh poglavjih. „Naslednji primeri“ so našteti v točkah od (a) do (g).

30. Te točke se med seboj vsebinsko razlikujejo. Tako se točki (a) in (b) nanašata na poklicno prakso ali izkušnje, točke (c), (d), (e) in (f) pa obravnavajo posebne formalne kvalifikacije. Točka (g) je povsem drugačna: zadeva migrante, ki imajo kvalifikacije, izdane v tretji državi.

13 — Predložitveno sodišče navaja, da je H. Angerer 18. decembra 2012, torej med postopkom pred predložitvenim sodiščem, poleg tega pridobil tudi akademski naziv Diplom-Ingenieur – inženir gradbeništva (visoke gradnje) (Fachhochschule (FH)) na Hochschule für Technik, Wirtschaft und Kultur (HTWK) Leipzig (Univerza za uporabne znanosti v Leipzigu). V obravnavani zadevi ne gre za to, ali bi diploma inženirja gradbeništva H. Angererju omogočala avtomatično kvalifikacijo. To sta potrdili tudi stranki na obravnavi. V zvezi s tem je treba le opozoriti, da ta diploma ni navedena v točki 5.7. Priloge V k Direktivi 2005/36. Vprašanje, ali poklic „Bauingenieur“ kljub temu spada v okvir avtomatičnega sistema (kar očitno menita Kluth, W. in Rieger, F., Die neue EU-Berufsanerkennungsrichtlinie – Regelungsgehalt und Auswirkungen für Berufsangehörige und Berufsorganisationen, v Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 2005, str. od 486 do 492, zlasti str. 488), zato za obravnavano zadevo ni upoštevno.

14 — Člen 21 in naslednji ter člen 46 in naslednji Direktive 2005/36.

15 — Člen 11 in naslednji Direktive 2005/36. V zvezi s tem je Verwaltungsgerichtshof Bayern, ki je potrdilo sodbo Verwaltungsgericht München, že razsodilo, da so pogoji iz člena 13(3) v povezavi s členom 11(c) Direktive 2005/36 izpolnjeni, glej sodbo z dne 20. 9. 2011 – 22 B 10.2360, točka 33, na voljo na: http://openjur.de/u/493661.html.

31. Glede na položaj izraza „posebni in izjemni razlogi“ takoj na začetku člena 10, torej pred seznamom točk od (a) do (g),[16] menim, da bi moral imeti ta izraz enak pomen za vsako od točk od (a) do (g), ki sledijo. V nasprotnem primeru bi moral zakonodajalec za vsako od točk od (a) do (g) določiti njeno lastno dodatno besedilo, ki bi ustrezalo posebnim potrebam posamezne točke.

32. Ta ugotovitev privede do vprašanja, ali so točke od (a) do (g) člena 10 Direktive 2005/36 razlogi za uporabo splošnega sistema, ali pa morajo za to obstajati dodatni razlogi.

33. Podrobneje je treba preučiti izraz „razlog“. V slovarju Oxford Advanced Learner's Dictionary je ta opredelitev tega izraza: „*a cause or an explanation for something that has happened or that somebody has done*“ (vzrok ali razlaga nečesa, kar se je zgodilo ali kar je nekdo storil).[17] V slovarju Cambridge Advanced Learner's Dictionary je podobna opredelitev: „*the cause of an event or situation or something that provides an excuse or explanation*“ (vzrok dogodka ali položaja oziroma nekaj, kar opravičuje ali razlaga).[18] Zdi se, da je ključni element v teh opredelitvah element razlage. „Razlog“ sam po sebi ponuja razlago.

34. Ob prvem branju člena 10 je sicer mogoče sklepati, da izraz „posebni in izjemni razlogi“ zahteva dodatne elemente, kot je pojasnilo, zakaj v primerih iz člena 10(a) do (g) pogoji, določeni v poglavjih II in III, niso izpolnjeni. Po strogo jezikovni razlagi se točke od (a) do (g) namreč le stežka opredelijo kot „razlogi“.[19] V primeru arhitekta iz točke (c) bi bila potrebna razlaga, zakaj ima zadevna oseba dokazila o formalni kvalifikaciji, ki niso navedena v točki 5.7 Priloge V.[20]

35. Predložitveno sodišče se nagiba k taki razlagi. Meni, da morata biti v zvezi z arhitekti izpolnjena kumulativna pogoja: prvič, prosilec ima dokazila o formalni kvalifikaciji, ki niso navedena v točki 5.7 Priloge V, in drugič, da je tako iz „posebnih in izjemnih razlogov“.

36. Tako razlogovanje pa me ne prepriča.

37. Ob predpostavki, da ima izraz „posebni in izjemni razlogi“ enak pomen za točke od (a) do (g), se da hitro ugotoviti, da je skupna opredelitev komaj mogoča. Primer je točka (g), v skladu s katero se splošni sistem uporablja, kadar je prosilec, ki zaradi posebnih in izjemnih razlogov ne izpolnjuje pogojev, določenih v poglavjih II in III, migrant, ki izpolnjuje zahteve, določene v členu 3(3) Direktive. Zadnjenavedena določba določa, da se dokazila o formalnih kvalifikacijah, ki jih izda tretja država, obravnavajo kot dokazila o formalnih kvalifikacijah, če ima imetnik tri leta poklicnih izkušenj v zadevnem poklicu v državi članici, ki je priznala ta dokazila o formalnih kvalifikacijah v skladu s členom 2(2), kar potrdi ta država članica. Ali je mogoče pričakovati, da mora oseba, ki je pridobila formalne kvalifikacije v tretji državi, predložiti posebne in izjemne razloge, iz katerih so bile te kvalifikacije pridobljene v taki tretji državi? Odgovor je seveda „ne“. V tem primeru je posebno in izjemno *dejstvo*, da so bile formalne kvalifikacije pridobljene v tretji državi, ne pa *razlog*, iz katerega so bile pridobljene tam.

38. Težko si je predstavljati, da bi imel izraz „posebni in izjemni razlogi“ dodaten pomen v drugih točkah, če ga nima v zvezi s točko (g).[21]

16 — V matematiki bi to pomenilo pred oklepajem.

17 — Opredelitev je na voljo na: http://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/reason_1.

18 — Opredelitev je na voljo na: http://dictionary.cambridge.org/dictionary/british/reason.

19 — Opozoriti je treba, da druge jezikovne različice člena 10 uporabljajo isti izraz, in sicer v ednini ali množini. Na primer v množini: „aus […] Gründen“ (DE), „põhjustel“ (ET), „dėl […] priežasčių“ (LT), „z przyczyn“ (PL); v ednini: „por una razón“ (ES), „pour un motif“ (FR), „per una ragione“ (IT).

20 — V obravnavani zadevi bi to pomenilo, da bi moral H. Angerer pojasniti, zakaj ima kvalifikacijo „planender Baumeister“ v skladu z avstrijskim pravom. Posledično bi se postavilo vprašanje, ali naj bo pomen „posebnih in izjemnih razlogov“ objektiven ali subjektiven.

21 — Zato bi bila izraza „položaji“ ali „primeri“ primernejša od izraza „razlogi“.

39. Z drugimi besedami, čeprav lahko razumem, da si je v primeru arhitektov iz točke (c) teoretično mogoče zamisliti posebne in izjemne razloge, iz katerih bi imel migrant formalne kvalifikacije, ki niso navedene v točki 5.7 Priloge V k Direktivi 2005/36,[22] pa imam še vedno zadržke glede podelitve dodatnega pomena besedilu „posebni in izjemni razlogi“ za vsako posamezno točko od (a) do (g).

Zakonodajna zgodovina člena 10 Direktive 2005/36

40. Iz zakonodajne zgodovine Direktive je razvidno, da je bil prvotni predlog Komisije[23] v zvezi s členom 10 kratek in jedrnat. Glasil se je: „To poglavje se uporablja za vse poklice, ki niso zajeti v poglavjih II in III tega naslova, *in za vse primere, v katerih prosilec ne izpolnjuje zahtev, določenih v teh poglavjih*“.[24] V predlogu je bilo torej predvideno, da se vedno, ko pogoji avtomatičnega priznavanja niso izpolnjeni, načeloma še vedno uporablja splošni sistem.

41. Parlament temu besedilu ni nasprotoval in zato pri prvem branju ni predlagal sprememb člena 10.[25]

42. Svet pa je menil, da je predlog Komisije preveč daljnosežen. V skupnem stališču je navedel, da naj se ta razširitev splošnega sistema uporablja samo za poklice, ki niso zajeti v poglavjih II in III naslova III, ter „za posebne primere, navedene v členu 10(a) do (g) skupnega stališča, v katerih prosilec, čeprav ima poklic, zajet s tema poglavjema, iz posebnih in izjemnih razlogov ne izpolnjuje pogojev, določenih v navedenih poglavjih“.[26] V Skupnem stališču je poleg tega navedeno, da „[n]ašteti primeri zajemajo situacije, zajete v Pogodbi, kakor jo razlaga Evropsko sodišče, in situacije, za katere veljajo posebne rešitve na podlagi obstoječih direktiv“.[27]

43. Komisija je nato sprejela ta nasprotni predlog, pri čemer je navedla, da skupno stališče pojasnjuje predlog Komisije v zvezi s primeri dodatne uporabe splošne ureditve priznavanja z naštevanjem posebnih zadevnih položajev, ki so trenutno urejeni bodisi z *ad hoc* pravili, bodisi z določbami Pogodbe, bodisi s splošnim priznavanjem. Komisija je dalje navedla, da „[t]a podrobnost ne vsebuje nobene bistvene modifikacije“.[28]

44. O točnosti zadnjenavedene trditve dvomim, saj skupno stališče Sveta učinkuje tako, da splošni sistem ne velja v vseh primerih. Vendar se mi zdi očitno, da je bil namen zakonodajalca Skupnosti v prvi vrsti omejiti posebne primere na izjemne primere iz točk od (a) do (g), torej na tiste, ki so že zajeti v Pogodbi, kakor jo razlaga Sodišče, in v obstoječih direktivah. Namen je bil, da se za uporabo splošnega sistema ne uvedejo dodatna merila poleg točk od (a) do (g), ki bi izhajala iz besedila „posebni in izjemni razlogi“.

22 — Možno si je predstavljati objektivne razloge kot je ta, da je zakonodajalec EU kvalifikacije nenamerno izpustil iz točke 5.7 Priloge, ali subjektivne razloge, kot so posebne in izjemne družinske okoliščine, ki so prosilcu omogočale le pridobitev kvalifikacij, ki niso navedene v Prilogi, in ne takih, ki so.

23 — Glej Predlog Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o priznavanju poklicnih kvalifikacij (COM(2002) 119 final, UL 2002, C 181 E, str. 183, na str. 188).

24 — Moj poudarek.

25 — Glej Zakonodajno resolucijo Evropskega parlamenta z dne 11. februarja 2004 o predlogu Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o priznavanju poklicnih kvalifikacij (COM(2002) 119 – C5-0113/2002 – 2002/0061(COD), UL C 97 E, str. 230).

26 — Glej Skupno stališče (ES) št. 10/2005 z dne 21. decembra 2004 z namenom sprejetja Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2005/…/ES z dne … o priznavanju poklicnih kvalifikacij (UL C 58 E, str. 1, na str. 122).

27 — Prav tam, str. 123.

28 — Glej Sporočilo Komisije evropskemu Parlamentu v skladu z drugim pododstavkom člena 251 (2) Pogodbe ES o skupnem stališču Sveta o sprejetju direktive Evropskega parlamenta in Sveta v zvezi s priznavanjem strokovnih kvalifikacij (COM(2004) 853 final, str. 7).

Razlaga člena 10 Direktive 2005/36 z vidika člena 49 PDEU

45. Ta razlaga člena 10 Direktive 2005/36 je poleg tega potrjena z razlago z vidika člena 49 PDEU. [29]

46. Sodišče je v sodbi Komisija/Španija, [30] ki se nanaša na farmacevte, razsodilo, da je pravica do priznanja diplom zagotovljena kot izraz temeljne pravice do svobode ustanavljanja. [31] Ne vidim razloga, da ne bi enako veljalo za arhitekte. Tako je treba Direktivo 2005/36 razlagati v smislu določb Pogodbe o svobodi ustanavljanja.

47. V teh okoliščinah Sodišču predlagam, naj uporabi razlogovanje iz sodbe Dreessen. [32]

48. V tej zadevi je šlo za belgijskega državljana, ki je pridobil diplomo inženirja v Nemčiji, delal kot zaposleni v različnih arhitekturnih pisarnah v Liègeu (Belgija) in zaprosil za sprejem v register Združenja arhitektov province Liège, da bi lahko opravljal poklic samostojnega arhitekta. Njegova prošnja je bila zavrnjena z utemeljitvijo, da njegova diploma ne ustreza diplomi, ki se podeli v skladu z oddelkom o arhitektih v smislu Direktive 85/384, in zato ne spada na področje uporabe te direktive. Sodišče je razsodilo, da se v takih položajih uporablja člen Pogodbe, ki ureja ustanavljanje. Razsodilo je, da namen direktiv o priznavanju ni oteževanje priznavanja diplom, potrdil in drugih dokazil o formalnih kvalifikacijah v položajih, ko ti ne spadajo na področje uporabe teh direktiv. [33] Tako so nacionalni organi morali obravnavati prošnjo N. Dreessena.

49. Menim, da razlaga člena 49 PDEU, ki jo je Sodišče podalo za primere, ki ne spadajo na področje uporabe upoštevne direktive, velja *a fortiori* za razlago določbe iz Direktive 2005/36. Menim, da za obravnavano zadevo iz sodbe Dreessen izhaja to: člen 10(c) Direktive je treba razlagati v skladu s Pogodbama, zlasti s pravico do ustanavljanja, kar pomeni, da nacionalnim organom ne sme preprečevati, da bi prošnjo obravnavali in da bi preverjali, ali so pri arhitektu izpolnjene vsebinske zahteve splošnega sistema priznavanja. Člen 10(c) ne bi smel oteževati take presoje. To ne pomeni, da nacionalni organi morajo priznati diplomo H. Angererja, saj to vprašanje ni postavljeno. Pomeni le, da mora biti tem organom omogočeno, da preučijo, ali njegove kvalifikacije in izkušnje ustrezajo zahtevam iz člena 11 in naslednjih Direktive 2005/36.

Odgovor na prvo vprašanje

50. Glede na navedeno menim, da je besedilo „posebni in izjemni razlogi“ iz člena 10 Direktive 2005/36 zgolj uvod k točkam od (a) do (g) tega člena. Nima normativne vrednosti, ki bi presegala primere, navedene v točkah od (a) do (g). Zato predlagam, naj se na prvo vprašanje odgovori, da se besedilo „posebni in izjemni razlogi“ iz člena 10 Direktive 2005/36 nanaša le na točke od (a) do (g) tega člena. Prosilcu ni treba dokazati „posebnih in izjemnih razlogov“ poleg tistih iz člena 10(a) do (g).

Drugo vprašanje: razlaga izraza „arhitekti“ iz člena 10(c) Direktive 2005/36

51. Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v bistvu prosi za razjasnitev pomena izraza „arhitekti“ iz člena 10(c) Direktive 2005/36. Izvedeti želi, ali je morala zadevna oseba opravljati umetniško-oblikovalske, prostorsko-načrtovalne in gospodarske dejavnosti ter po potrebi dejavnosti, povezane s spomeniškim varstvom, oziroma bolj splošno, želi izvedeti več o merilih za določanje, kaj je arhitekt.

29 — Člen 49 PDEU, ki je *Grundnorm* pravice do ustanavljanja, kakor se je ustrezno izrazil Müller-Graff, P.-C., v Streinz, R., EUV/AEUV, založba Beck, druga izdaja, München 2012; člen 49 PDEU, točka 1.

30 — C-39/07, EU:C:2008:265.

31 — Glej sodbo Komisija/Španija (EU:C:2008:265, točka 37).

32 — C-31/00, EU:C:2002:35.

33 — Glej sodbo Dreessen (EU:C:2002:35, točka 26).

52. Registracijska komisija meni, da pojem arhitekta pomeni, da oseba, ki želi biti priznana kot arhitekt v okviru splošnega sistema, izpolnjuje neke minimalne zahteve. Kot merila naj bi se lahko uporabile zahteve iz člena 46 Direktive 2005/36.

53. Menim, da izraz „arhitekti“ iz člena 10(c) le označuje poklic, za dostop do katerega prosilec prosi. Direktiva 2005/36 ne določa pravne opredelitve, kaj je arhitekt, in sicer niti v avtomatičnem niti v splošnem sistemu.

54. Res je, da člen 46 – tako kot člen 3 Direktive 85/384[34] – Direktive 2005/36, naslovljen „Usposabljanje arhitektov“, podrobno določa, kakšna znanja, veščine in kompetence je treba pridobiti med študijem arhitekture, ki izpolnjuje pogoje avtomatičnega sistema. Vendar to ne pomeni, da direktiva poskuša opredeliti, kaj je arhitekt.

55. Sodišče je namreč v zvezi z Direktivo 85/384 razsodilo, da namen člena 1(2) te direktive, ki določa področje njene uporabe,[35] ni pravno opredeliti dejavnosti na področju arhitekture in da je treba upoštevne dejavnosti na tem področju opredeliti v nacionalni zakonodaji države članice gostiteljice.[36] Te ugotovitve Sodišča se nanašajo na to, kar je zdaj avtomatični sistem.[37]

56. Menim, da če Direktiva niti ne poskuša opredeliti, kaj je arhitekt v avtomatičnem sistemu, tega *a fortiori* ne more storiti v splošnem sistemu.

57. Poleg tega Sodišču predlagam, naj zahtev iz člena 46(1) Direktive 2005/36 pomensko ne prenaša v izraz „arhitekti“ iz člena 10(c) Direktive 2005/36. To bi dejansko pomenilo, da bi bila uporaba splošnega sistema pogojena z izpolnjevanjem meril v zvezi z avtomatičnim sistemom. Zamisel avtomatičnega sistema bi bila tako posredno vpeljana v splošni sistem. Splošni sistem bi bil s tem oslabljen.

58. Zato menim, da je treba biti zelo previden glede preveč omejevalne razlage pojma „arhitekti“ v skladu s členom 10 Direktive 2005/36. Ali bo oseba pripuščena k opravljanju poklica arhitekta v okviru splošnega sistema, ugotavljajo organi države članice, in sicer po uporabi zahtev iz člena 11 in naslednjih ter po opravljeni presoji v skladu s temi členi. Če bi se v izraz „arhitekti“ pomensko vneslo preveč zahtev, bi nastalo tveganje, da se do neke mere prepreči presoja, ki jo morajo izvesti nacionalni organi.

59. Izraz „arhitekti“ iz člena 10 (c) Direktive 2005/36 ne pomeni, da morajo nacionalni organi iskati dodatna merila, ki jih mora izpolnjevati oseba, ki zaprosi za priznanje v skladu s splošnim sistemom. Na tem mestu v tej direktivi člen 10(c) nacionalnim organom ne preprečuje, da ugotovijo, da zadevna oseba izpolnjuje merila za priznavanje v skladu s splošnim sistemom. Ne vidim nobenega razloga, iz katerega bi bilo treba nacionalnim organom preprečiti uporabo splošnega sistema priznavanja.

60. Na drugo vprašanje je treba zato odgovoriti, da se izraz „arhitekti“ iz člena 10(c) Direktive 2005/36 nanaša na poklic, za dostop do katerega prosilec prosi. Ne sme se razlagati tako, da omejuje obseg uporabe sistema priznavanja dokazil usposobljenosti v skladu z naslovom III, poglavje I, Direktive 2005/36.

34 — Besedilo člena 46(1) Direktive 2005/36 je skoraj enako besedilu člena 3 Direktive 85/384.

35 — Člen 1(2) Direktive 85/384 določa: „V tej direktivi so dejavnosti na arhitekturnem področju dejavnosti, ki jih običajno opravljajo tisti s poklicnim nazivom ‚arhitekt‘“.

36 — Glej sodbo Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia in drugi (C-111/12, EU:C:2013:100, točka 42). Glej tudi sklep v zadevi Mosconi in Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia (C-3/02, EU:C:2004:224, točka 45). Podobno je ugotovil generalni pravobranilec P. Léger v sklepnih predlogih, predstavljenih v zadevi Dreessen (C-31/00, EU:C:2001:285, točka 4), in sicer: „Namen Direktive ni uskladitev nacionalnih zakonodaj na področju arhitekture. Ta direktiva ne določa, kaj je arhitekt. Ne določa niti meril za opredelitev tega poklica.“

37 — Direktiva 85/384 je namreč vsebovala zgolj tak avtomatičen sistem, kot je opisan zgoraj.

Predlog

61. Glede na vse navedeno predlagam, naj Sodišče na vprašanji, ki ju je predložilo Bundesverwaltungsgericht, odgovori:

1. Besedilo „posebni in izjemni razlogi“ iz člena 10 Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2005/36/ES z dne 7. septembra 2005 o priznavanju poklicnih kvalifikacij se nanaša le na točke od (a) do (g) tega člena. Prosilcu ni treba dokazati „posebnih in izjemnih razlogov“ poleg tistih iz člena 10(a) do (g).

2. Izraz „arhitekti“ iz člena 10(c) Direktive 2005/36 se nanaša na poklic, za dostop do katerega prosilec prosi. Ne sme se razlagati tako, da omejuje obseg uporabe sistema priznavanja dokazil usposobljenosti v skladu z naslovom III, poglavje I, Direktive 2005/36.