JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
SIEGBERT ALBER
11 päivänä toukokuuta 2000 *

I Johdanto

1. Tässä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä on kyse espanjalaisen säännöksen yhdenmukaisuudesta arkkitehtidirektiivin 85/384/ETY kanssa. Siitä huolimatta, että arkkitehtien tutkintotodistukset tunnustetaan Espanjassa yleisellä tasolla, muista jäsenvaltioista peräisin olevat arkkitehdit voivat harjoittaa kaikkea arkkitehdin toiminta-alaan Espanjassa kuuluvaa toimintaa vain silloin, kun he voisivat harjoittaa tätä toimintaa myös siinä maassa, josta he ovat peräisin. Mikäli näin ei ole, heidän on tältä osin toimittava yhteistyössä sellaisen toisen ammatinharjoittajan kanssa, joka on kelpoinen tällaisen toiminnan harjoittamiseen ja jolla on Espanjan lainsäädännössä tunnustettu tutkintotodistus. (Konkreettisesti on kyse hankkeiden toteuttamissuunnitelmien laatimisesta ja työnjohdosta eli toiminnasta, jota muissa maissa kuin Espanjassa eivät ilmeisesti aina harjoita arkkitehdit vaan insinöörit.) Komission mukaan Espanjan lainsäädäntö on arkkitehtidirektiivin 2 ja 10 artiklan vastainen. Tutkintotodistusten vastavuoroinen tunnustaminen mahdollistaa komission mielestä ammatin harjoittamisen ilman rajoituksia.

II Asiaa koskevat oikeussäännös

1) *Yhteisön oikeus*

Tutkintotodistusten, todistusten ja muiden muodollista kelpoisuutta osoittavien asiakirjojen vastavuoroisesta tunnustamisesta arkkitehtuurin alalla sekä toimenpiteistä sijoittautumisoikeuden ja palvelujen tarjoamisen vapauden tehokkaan käyttämisen helpottamiseksi, 10 päivänä kesäkuuta 1985 annettu neuvoston direktiivi 85/384/ETY [1] (jäljempänä arkkitehtidirektiivi — artiklaviittauksissa, joissa ei ole tarkempia tietoja, tarkoitetaan arkkitehtidirektiiviä).

a) Arkkitehtidirektiivin soveltamisala

2. Direktiivin 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

"(1) Tätä direktiiviä sovelletaan toimintaan arkkitehtuurin alalla.

* Alkuperäinen kieli: saksa.

1 — EYVL L 223, s. 15.

(2) Tässä direktiivissä toiminta arkkitehtuurin alalla tarkoittaa arkkitehdin ammattinimikettä käyttäen tavanomaisesti harjoitettua toimintaa."

b) Tutkintotodistusten tunnustaminen

3. Tutkintotodistuksista ja muista muodollista kelpoisuutta osoittavista asiakirjoista, jotka "antavat oikeuden aloittaa toiminnan harjoittamisen arkkitehtuurin alalla käyttäen arkkitehdin ammattinimikettä" (II luvun otsikko) säädetään 2 artiklassa seuraavaa:

"Jäsenvaltioiden on tunnustettava sellaiset tutkintotodistukset, todistukset ja muut muodollista kelpoisuutta osoittavat asiakirjat, jotka on annettu jäsenvaltioiden kansalaisille toisessa jäsenvaltiossa 3 ja 4 artiklan vaatimukset täyttävän koulutuksen perusteella siten, että kyseiset tutkintotodistukset, todistukset ja muut muodollista kelpoisuutta osoittavat asiakirjat antavat jäsenvaltion alueella saman oikeuden 23 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun toiminnan[2] aloittamiseen ja sen harjoittamiseen kuin jäsenvaltion itsensä myöntämät pätevyystodistukset."

4. Pääosiltaan käytännöllisesti katsoen samoin kuuluvassa 10 artiklassa säännellään niiden tutkintotodistusten ja muiden muodollista kelpoisuutta osoittavien asiakirjojen tunnustamista, jotka "tämän direktiivin tiedoksi antamisen ajankohtana" jo on saatu, "vaikka pätevyystodistus ei täyttäisikään II luvussa säädettyjä vähimmäisvaatimuksia".

c) Arkkitehtikoulutus

5. Direktiivin johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa todetaan arkkitehtikoulutuksen osalta seuraavaa:

"arkkitehtuurialan ammatteihin valmistavan koulutuksen menetelmät vaihtelevat tällä hetkellä suuresti; kuitenkin olisi varauduttava asteittain yhtenäistämään koulutusta, joka johtaa ammatin harjoittamiseen arkkitehdin nimikkeellä".

6. Direktiivin johdanto-osan 19. perustelukappaleessa todetaan puolestaan seuraavaa:

"tämä direktiivi merkitsee — — tutkintotodistusten vastavuoroista tunnustamista, mikä ei kuitenkaan merkitse kansallisten koulutussäännösten samanaikaista yhteensovittamista — — ".

2 — Tällä tarkoitetaan 1 artiklan 2 kohdan mukaisesti 'arkkitehdin ammattinimikettä käyttäen tavanomaisesti harjoitettua toimintaa'.

7. Direktiivin 3 ja 4 artiklassa ei tästä syystä määritellä koulutukselle mitään ehdottomia yhtenäistämiskriteerejä vaan ainoastaan laadullisia ja määrällisiä kriteerejä.

— — ."

8. Kyseisen artiklan 11 alakohdassa ei mainita nimenomaisesti esillä olevan asian kannalta merkityksellistä koulutusta (erityisesti hankkeiden toteuttamissuunnitelmien laatimiseen ja työnjohtoon liittyvä koulutus).

"*3 artikla*

Koulutus, josta annetaan 2 artiklassa tarkoitettu tutkintotodistus, todistus tai muu muodollista kelpoisuutta osoittava asiakirja, on toteutettava korkeakoulutasoilla ja pääasiassa arkkitehtuurin alaan keskittyvinä opintoina. Kyseisiin opintoihin on tasapuolisesti sisällytettävä sekä teoreettista että käytännöllistä arkkitehtikoulutusta sen varmistamiseksi, että opiskelijalla on:

9. Direktiivin 4 artiklassa määritellään koulutuksen kokonaislaajuus, ja samalla edellytetään korkeakoulututkinnon tasoisen kokeen suorittamista.

— —

8) perehtyneisyys rakennussuunnitteluun liittyviin rakenne- ja muihin teknisiin kysymyksiin;

9) riittävä perehtyneisyys rakennusten fysikaalisiin ongelmiin, teknologiaan ja toimintaan miellyttävän ja säältä suojaavan sisätilan luomiseksi;

10. Luettelot 3 ja 4 artiklassa säädetyt vaatimukset täyttävistä tutkintotodistuksista ja muista muodollista kelpoisuutta osoittavista asiakirjoista on toimitettava komissiolle ja muille jäsenvaltioille, ja ne julkaistaan *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* (7 artikla). Jos on epäilystä siitä, täyttävätkö tutkintotodistukset 3 ja 4 artiklassa säädetyt vaatimukset, komissio saattaa asian "arkkitehtikoulutuksen neuvoa-antavan komitean käsiteltäväksi" (8 artikla). Samaa menettelyä sovelletaan, jos ei ole varmuutta siitä, täyttävätkö tutkintotodistukset ja muut muodollista kelpoisuutta osoittavat asiakirjat edelleen mainitut vaatimukset (9 artikla). Tällöin myös jäsenvaltio voi kääntyä neuvoa-antavan komitean puoleen. Komission on 9 artiklan 2 kohdan mukaan poistettava tutkintotodistus *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* julkaistusta luettelosta, jos asianomaisen

jäsenvaltion kanssa on niin sovittu tai yhteisön tuomioistuimen ratkaisu sitä edellyttää.

yhdenmukaistettu tai määritelty. Viittaan direktiivin johdanto-osan yhdeksänteen ja kymmenenteen perustelukappaleeseen, jotka kuuluvat seuraavasti:

d) Tutkintonimikkeen käyttö

11. Siltä varalta, että tutkintonimike saattaa sekaantua nimikkeeseen, joka edellyttää lisäkoulutusta, säädetään 16 artiklan 2 kohdassa tämän tutkintonimikkeen käytöstä seuraavasti:

"Jäljempänä 1 artiklan 2 kohdassa käytetty ilmaus 'toiminta arkkitehtuurin alalla' määriteltynä 'arkkitehdin ammattinimikettä käyttäen tavanomaisesti harjoitettavaksi toiminnaksi', joka tietyissä jäsenvaltioissa vallitsevien olosuhteiden vuoksi on perusteltu, on tarkoitettu yksinomaan tämän direktiivin soveltamisalan rajaamiseksi eikä oikeudellisen määritelmän antamiseksi toiminnalle arkkitehtuurin alalla."

"Jos siinä jäsenvaltiossa, josta ulkomaan kansalainen on peräisin tai josta hän tulee, käytetty tutkintonimike saattaa vastaanottavassa jäsenvaltiossa sekaantua nimikkeeseen, joka tässä valtiossa edellyttää asianomaiselta lisäkoulutusta, jota kyseinen henkilö ei ole suorittanut, vastaanottava jäsenvaltio voi vaatia häntä käyttämään siinä jäsenvaltiossa, josta henkilö on peräisin tai josta hän tulee, hankittua tutkintonimikettä sopivassa muodossa, jonka vastaanottava jäsenvaltio määrää."

e) Toiminta arkkitehtuurin alalla

"Useimmissa jäsenvaltioissa, sekä oikeudellisesti että tosiasiallisesti, arkkitehtuurin alalla toimivat henkilöt, joilla on arkkitehdin arvo sekä sen lisäksi mahdollisesti jokin muu arvo, vaikka tällaisilla henkilöillä ei kuitenkaan ole yksinoikeutta mainittuun toimintaan, ellei laissa toisin säädetä; tällä alalla tai sen osa-alueilla voivat toimia myös muiden ammattikuntien edustajat, varsinkin insinöörit, joilla on rakennustekninen erikoiskoulutus."

12. Arkkitehtikoulutuksen tavoin myöskään toimintaa arkkitehtuurin alalla ei ole

2) *Kansallinen lainsäädäntö*

Real Decreto 1081/1989, annettu 28.8.1989 (BOE nro 214, 7.9.1989, s. 28449), jäljempänä Real Decreto

13. Arkkitehtidirektiivi on pantu täytäntöön Espanjan oikeusjärjestyksessä tällä Real Decretolla. Hankkeiden toteuttamissuunnitelmien laatimisen tai vapaaehtoisen työnjohdon osalta Real Decreton 10 §:n 2 momentissa säädetään, että Real Decreton säännösten mukaisesti Espanjassa tunnustettujen, toisessa jäsenvaltiossa arkkitehtuurin alalla annettujen tutkintotodistuksen haltijat "eivät voi harjoittaa Espanjassa muuta toimintaa kuin mitä he voisivat harjoittaa siinä maassa, josta he ovat peräisin, tässä maassa annetun tutkintotodistuksen perusteella, elleivät he toimi yhteistyössä sellaisen toisen ammatinharjoittajan kanssa, joka on kelpoinen kyseisen toiminnan harjoittamiseen ja jonka tutkintotodistus on myös tunnustettu Espanjan lainsäädännössä".

III Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

14. Komissio kehotti 19.7.1990 Espanjan hallitusta esittämään huomautuksensa siitä näkemyksestä, ettei Real Decreton 10 §:n 2 momentti ole yhdenmukainen arkkitehtidirektiivin 2 ja 10 artiklan kanssa. Espanjan hallitus vetosi 30.10.1990 antamassaan vastauksessa perustamissopimuksen 56 artiklaan (josta on muutettuna tullut EY 46 artikla) sekä niihin erityispiirteisiin, jotka erottavat kyseessä olevan direktiivin muista alakohtaisista direktiiveistä, joissa edellytetään tutkintotodistusten vastavuoroista tunnustamista ja koulutusta koskevien vähimmäisvaatimusten täydellistä yhdenmukaistamista.

15. Espanjan viranomaiset ilmoittivat 21.4.1992 toimitettuun perusteltuun lausuntoon 16.12.1992 antamassaan vastauksessa aikovansa kumota Real Decreton 10 §:n 2 momentin, mitä ei kuitenkaan ole tapahtunut.

16. Tästä syystä komissio nosti 19.11.1998 päivätyllä kannekirjelmällään, joka saapui yhteisöjen tuomioistuimeen 24.11.1998, kanteen, jossa se vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

1. toteaa, että Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut tutkintotodistusten, todistusten ja muiden muodollista kelpoisuutta osoittavien asiakirjojen vastavuoroisesta tunnustamisesta arkkitehtuurin alalla sekä toimenpiteistä sijoittautumisoikeuden ja palvelujen tarjoamisen vapauden tehokkaan käyttämisen helpottamiseksi 10 päivänä kesäkuuta 1985 annetun neuvoston direktiivin 85/384/ETY 2 ja 10 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on vahvistanut 28.8.1989

annetun Real Decreton 1081/1989 10 §:n 2 momentissa, että direktiivin 85/384/ETY mukaisesti tunnustetun, toisen jäsenvaltion arkkitehtuurin alalla antaman tutkintotodistuksen haltijat "eivät voi harjoittaa Espanjassa muuta toimintaa kuin mitä he voisivat harjoittaa siinä maassa, josta he ovat peräisin, tässä maassa annetun tutkintotodistuksen perusteella, elleivät he toimi yhteistyössä sellaisen toisen ammatinharjoittajan kanssa, joka on kelpoinen kyseisen toiminnan harjoittamiseen ja jonka tutkintotodistus on myös tunnustettu Espanjan lainsäädännössä";

2. velvoittaa Espanjan kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

17. Espanjan kuningaskunta vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

— hylkää kanteen ja

— velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

IV Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

18. Komissio väittää, että Real Decreton 10 §:n 2 momentti on arkkitehtidirektiivin 2 ja 10 artiklan vastainen. Vastaanottava jäsenvaltio ei komission mielestä saa erotella tutkintotodistuksella todistettavien kelpoisuuksien sisältöä ja määrätä lisäedellytyksiä ulkomaisen tutkintotodistuksen haltijoille. Tämä vaarantaisi arkkitehtidirektiivin tehokkaan vaikutuksen. Komission mukaan 2 artiklan edellyttämä yhdenvertaisen kohtelun periaate menettäisi merkityksensä, jos jäsenvaltio voisi perusteettomasti rajoittaa niiden arkkitehtien toimintaa, joilla on ulkomainen tutkintotodistus, verrattuna niihin arkkitehteihin, joilla on jäsenvaltion itsensä myöntämä pätevyystodistus.

19. Komissio katsoo, että jokainen yhteisön alueella myönnetyn arkkitehdin tutkintotodistuksen haltija on suorittanut 3 ja 4 artiklan mukaiset edellytykset täyttävän teoreettisen ja käytännön koulutuksen. Espanja ei komission mukaan ole missään vaiheessa esittänyt, että toisissa jäsenvaltioissa annetuilla tutkintotodistuksilla vahvistettu koulutus ei täyttäisi näitä vaatimuksia. Kuitenkin vain tämä käy perusteeksi tutkintotodistuksen tunnustamatta jättämiselle ja velvollisuudelle toimia yhteistyössä muiden ammatinharjoittajien kanssa.

20. Koska arkkitehdin toiminta-alaa ei ole määritelty yhteisön oikeudessa, yhteisön lainsäätäjä on täysin tietoisesti hyväksynyt tilanteen, jossa arkkitehdin on mahdollista harjoittaa vastaanottavassa jäsenvaltiossa toimintaa, johon hän ei ole saanut koulutusta tai jota tutkintotodistus ei oikeuttaisi aloittamaan siinä valtiossa, josta hän on peräisin. Toiminta-alojen välillä olevat erot eivät komission mukaan siis voi johtaa

todistusten vastavuoroisen tunnustamisen epäämiseen. Vastaanottava jäsenvaltio voi näiden erojen johdosta ainoastaan säännellä tutkintonimikkeen käytön edellytyksiä 16 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

21. Komissio viittaa lisäksi tekemäänsä laajaan tutkimukseen ja jäsenvaltioiden siitä antamiin huomautuksiin sekä arkkitehtien koulutuksesta vuonna 1997 tehtyyn tilapäisen työryhmän vertailevaan tutkimukseen.[3] Näistä kummastakaan asiakirjasta ei voida tehdä sellaista johtopäätöstä, että arkkitehdin toiminta ja vastuu olisivat Espanjassa olennaisesti erilaisia kuin muissa jäsenvaltioissa.

22. Suunnitelmien laatiminen ja tekninen valvonta, joihin Real Decreton 10 §:n 2 momentti viittaa, kuuluvat komission mukaan useimmissa jäsenvaltioissa tavallisesti arkkitehdin toimivaltaan. Komissio katsoo tämän soveltuvan myös silloin, kun hankkeen teknisten erityispiirteiden vuoksi toimivaltaisia voisivat olla myös muut ammatinharjoittajat, jotka — tapauksesta riippuen — toimisivat yksin tai yhteistyössä arkkitehtien kanssa.

23. Komissio katsoo, ettei myöskään EY:n perustamissopimuksen 56 artiklaa voida soveltaa. Komission mielestä on kyseenalaista, voidaanko yhdenmukaistamisdirektiivin vaikutus poistaa 56 artiklaan vetoamalla — vaikka yhdenmukaistaminen onkin toteutettu vähimmäistasolla — silloin kun direktiivissä itsessään säädetään suojakeinoja yleisen turvallisuuden vaarantumista vastaan. Komission mukaan yhteisöjen tuomioistuin suhtautuu 56 artiklan soveltamiseen erittäin jyrkästi. Komissio viittaa asiassa C-114/97[4] esittämäänsä huomautukseen, jonka mukaan toimenpide voidaan oikeuttaa 56 artiklan perusteella vain, "jos on olemassa todellinen ja riittävä vakava uhka, joka koskee yhteiskunnan perustavanlaatuista intressiä", ja jäsenvaltion on näytettävä toteen tällaisen uhan olemassaolo "henkilön käyttäytymistä koskevan arvioinnin perusteella".

24. Komission mielestä kyseinen espanjalainen säännös ei myöskään ole suhteellisuusperiaatteen mukainen. Komissio katsoo, että vastaavan turvallisuuden takaamiseksi on olemassa muita, sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta vähemmän rajoittavia mahdollisuuksia. Arkkitehtidirektiivin 16 artiklan 2 kohdan tarjoaman mahdollisuuden lisäksi voidaan viitata eettisiin sääntöihin sekä vastuuta koskeviin säännöksiin. Koska vastuusäännökset ovat Espanjassa erittäin ankaria, niiden komission mukaan pitäisi estää arkkitehtiä harjoittamasta toimintaa, johon hän ei ole saanut koulutusta.

25. Komissio viittaa lisäksi arkkitehtidirektiivin 7—9 artiklaan. Espanja olisi

3 — Kannekirjelmän liitteet 8—10.

4 — Asia C-114/97, komissio v. Espanja, tuomio 29.10.1998 (Kok. 1998, s. I-6717, 20 kohta).

komission mielestä sitä paitsi voinut vaatia poikkeusjärjestelyä liittyessään Euroopan yhteisöön.

26. Espanjan hallitus esittää aluksi, että riidanalaiseen Real Decreton 10 §:n 2 momenttiin sisältyy sen soveltamisalaa koskeva olennainen rajoitus. Sitä sovelletaan vain silloin, kun on kyse hankkeiden toteuttamissuunnitelmien laatimisesta ja työnjohdosta. Siten 10 §:n 2 momentissa säädetty tutkintotodistusten vastavuoroisen tunnustamisen rajoitus ei ole luonteeltaan yleinen.

27. Koska arkkitehtidirektiivin soveltamisala on ilmaistu sen 1 artiklassa epätarkasti, Espanjan hallituksen mukaan voidaan kysyä, harjoitetaanko Real Decreton 10 §:n 2 momentissa mainittua toimintaa — hankkeiden toteuttamissuunnitelmien laatiminen ja työnjohto — tavallisesti arkkitehdin ammattinimikettä käyttäen. Espanjan hallituksen mielestä tähän on vastattava kieltävästi, sillä joissakin jäsenvaltioissa tällainen toiminta kuuluu insinöörien tehtäviin.

28. Espanjan hallitus väittää Espanjan tunnustavan ne tutkintotodistukset, jotka antavat oikeuden arkkitehdin ammattinimikettä käyttäen tavanomaisesti harjoitetun toiminnan aloittamiseen. Arkkitehtidirektiivin 2 ja 10 artiklan mukainen vastavuoroinen tunnustaminen koskee vain tällaista toimintaa. Direktiivillä ei yhdenmukaisteta arkkitehtien koulutusta ja toiminta-alaa. Jäsenvaltioille on näin jätetty mahdollisuus määrätä tiettyjä ehtoja maahan muuttaneiden arkkitehtien oikeudelle ryhtyä harjoittamaan ammattia, kunhan nämä ehdot ovat perusteltuja ja suhteellisuusperiaatteen mukaisia.

29. Espanjan hallitus viittaa tässä yhteydessä asiassa Bouchoucha annettuun tuomioon.[5] Siinä yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että sellaisessa tapauksessa, jossa toimintaa ei ole määritelty yhteisön tasolla, toiminnan harjoittamisen sääntely kuuluu jäsenvaltioille.

30. Komission mukaan asiassa Bouchoucha annettu tuomio ei ole merkityksellinen esillä olevan asian kannalta, sillä tuossa asiassa oli kyse osteopaatin ammatista, jota ei ole yhteisön tasolla tunnustettu vastavuoroisesti.

31. Espanjan hallitus katsoo, että kun komissio väittää, että yhdenvertaisen kohtelun periaate menettää merkityksensä, jos jäsenvaltio voi perusteettomasti rajoittaa maahan muuttaneen arkkitehdin toiminta-alaa, tämä osoittaa, että kyseisen periaatteen rajoittaminen on mahdollista, jos siihen on olemassa peruste. Espanjan hallitus viittaa tässä yhteydessä EY:n perus-

5 — Asia C-61/89, Bouchoucha, tuomio 3.10.1990 (Kok. 1990, s. I-3551).

tamissopimuksen 56 artiklan oikeuttamisperusteisiin. Real Decreton 10 §:n 2 momentilla pyritään Espanjan hallituksen mukaan korjaamaan se tilanne, että tietty ammattinimike ei takaisi sen haltijoille täydellistä toimivaltaa (esim. rakennuksen vakauteen liittyvän tekniikan alalla). Tiettyjä rakenteita koskevat laskelmat, pohjan vakauteen liittyvät simulaatiot ja betonin lujuuslaskelmat, joita espanjalaiset arkkitehdit suorittavat, eivät Espanjan hallituksen mukaan kuulu direktiivissä tarkoitettuun arkkitehdin ammatinkuvaan. Kun komissio väittää, että arkkitehti voi direktiivin mukaan mahdollisesti harjoittaa vastaanottavassa valtiossa laajempaa toimintaa kuin mihin hän on alunperin saanut koulutuksen, tästä käy selvästi ilmi, että yleisen turvallisuuden vaarantumiseen perustuva rajoitus on perusteltu.

32. Espanjan hallituksen mielestä Real Decreton 10 §:n 2 momenttiin sisältyvä rajoitus on myös suhteellisuusperiaatteen mukainen, sillä se muodostaa vähiten esteitä palvelujen tarjoamisen vapaudelle. Komissio viittaa tässä yhteydessä eettisiin sääntöihin, joihin ne henkilöt, joita direktiivi koskee, ovat sidottuja ja joiden mukaan sellaista toimintaa, johon ei ole saatu riittävää koulutusta, ei saa harjoittaa, mutta Espanjan hallitus katsoo, ettei tällä tavoin voida kuitenkaan saavuttaa samaa tulosta kuin espanjalaisen ratkaisun avulla.

33. Arkkitehtidirektiivin 16 artiklan 2 kohtaan, jossa säännellään nimikkeen käyttöä, tehdyn komission viittauksen osalta Espanjan hallitus huomauttaa, että riidanalainen Real Decreton 10 §:n 2 momentti sisältää vain nimikkeen käyttöä koskevia säännöksiä ja vastaa siten arkkitehtidirektiivin 16 artiklan 2 kohtaa, jonka se panee täytäntöön kansallisessa oikeusjärjestyksessä.

34. Komissio ei hyväksy näkökantaa, jonka mukaan arkkitehtidirektiivin 16 artiklan 2 kohta pannaan täytäntöön Real Decreton 10 §:n 2 momentilla, sillä siinä ei komission mukaan käsitellä ammattinimikkeen käyttöä vaan rajoitetaan arkkitehdin toiminta-alaa.

V Asian arviointi

35. Arkkitehtidirektiivin tavoitteena on, että tutkintotodistukset, todistukset ja muut muodollista kelpoisuutta osoittavat asiakirjat, jotka on annettu jäsenvaltioissa tietyt vaatimukset täyttävän koulutuksen perusteella, tunnustetaan vastavuoroisesti muissa jäsenvaltioissa. Näin ollen jokaisen jäsenvaltion on tunnustettava tutkintotodistukset alueellaan siten, että ne antavat samat oikeudet 1 artiklan mukaisen toiminnan aloittamiseen kuin jäsenvaltion itsensä myöntämät tutkintotodistukset.

36. Ei ole kyse pelkästään tutkintotodistusten ja muodollista kelpoisuutta osoittavien asiakirjojen vastavuoroisesta tunnustamisesta, vaan lopullisena tarkoituksena ja päämääränä on — kuten osoit-

taa jo EY:n perustamissopimuksen 57 artiklan 1 kohta (josta on muutettuna tullut EY 47 artiklan 1 kohta), johon arkkitehtidirektiivi perustuu — helpottaa itsenäiseksi ammatinharjoittajaksi ryhtymistä ja sellaisena toimimista. Olisi tämän tarkoituksen vastaista, jos mahdollisuutta ammatin harjoittamiseen rajoitettaisiin uudelleen. Myös arkkitehtidirektiivin johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa todetaan, että: "perustamissopimuksen mukaisesti kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä sijoittautumisen ja palvelujen tarjoamisen suhteen on kielletty — — ". Tästä ilmenee, että yhteisön lainsäätäjä on halunnut yhdenvertaisen kohtelun olevan täydellistä ammattia harjoitettaessa.

37. Espanjan kuningaskunta väittää, että sen säätämä tutkintotodistusten vastavuoroisen tunnustamisen rajoitus koskee vain tiettyä toimintaa, joka ei kuulu arkkitehtidirektiivin soveltamisalaan. On totta, että 1 artiklan mukaan sen toiminnan määritteleminen, jota tavallisesti harjoitetaan arkkitehdin ammattinimikettä käyttäen, on jäsenvaltioiden tehtävänä. Tämä merkitsee, että jokainen jäsenvaltio määrää omalla alueellaan arkkitehdin toiminta-alan. Arkkitehtidirektiivin 2 artiklan mukaan jäsenvaltion on kuitenkin tunnustettava ulkomaiset tutkintotodistukset siten, että ne antavat samat oikeudet 1 artiklassa tarkoitetun toiminnan aloittamiseen kuin jäsenvaltion itsensä myöntämät tutkintotodistukset. Arkkitehtidirektiivin tarkoitus ja päämäärä on nimittäin antaa toisessa jäsenvaltiossa myönnettyjen tutkintotodistusten haltijoille oikeus aloittaa toiminta, jonka on vahvistettu kuuluvan arkkitehdin toimintaan jäsenvaltion itsensä myöntämien tutkintotodistusten haltijoiden osalta.

38. Arkkitehtidirektiivin johdanto-osan kuudennesta ja yhdeksännestätoista perustelukappaleesta ilmenee, että direktiivillä ei haluttu eikä voitu yhdenmukaistaa arkkitehdin ammattiin valmistavaa koulutusta ja arkkitehdin toiminta-alaa. Lainsäätäjä hyväksyy tietoisesti olemassa olevat erot, eikä direktiivin soveltamista siten voi asettaa kyseenalaiseksi niiden perusteella. Eroja tasoitetaan toisinaan myös vastaavuuksien avulla. Esimerkiksi johdanto-osan kahdeksannessa perustelukappaleessa todetaan, että "hankittu samanpituinen — — käytännön kokemus" on tunnustettava riittäväksi edellytykseksi, mikäli arkkitehdin ammatin harjoittaminen edellyttää "käytännön kokemusta". Mahdollisista eroista huolimatta direktiivissä säädetään siten, että tutkintotodistukset on tunnustettava vastavuoroisesti, joten vastaanottavan jäsenvaltion on annettava ulkomailla myönnetyn tutkintotodistuksen haltijalle oikeus aloittaa sellainen toiminta, jonka se on vahvistanut kuuluvan arkkitehtien toiminta-alaan.

39. Riidanalaisella Real Decreton 10 §:n 2 momentin säännöksellä vahvistetaan Espanjassa kuitenkin erilaisia toiminta-aloja niiden laajuuden perusteella: yhtäältä — laaja toiminta-ala — espanjalaisen tutkintotodistuksen haltijoille ja toisaalta toisissa jäsenvaltioissa annettujen — myös tunnustettujen — tutkintotodistusten haltijoille, jolloin ammatinkuva määräytyy kussakin jäsenvaltiossa määritellyn toiminta-alan mukaan.

40. Ulkomailla myönnettyjen arkkitehdin tutkintotodistusten haltijoita kohdellaan siis eri tavoin kuin Espanjassa myönnetty-

jen tutkintotodistusten haltijoita. Tähän erilaiseen kohteluun sisältyy paitsi se, että heidän toiminta-alaansa on rajoitettu niihin arkkitehteihin verrattuna, joilla on Espanjassa myönnetty tutkintotodistus, myös se, että heidän on todistettava, että heidän tutkintotodistuksensa oikeuttaa heidät aloittamaan siinä valtiossa, josta he ovat peräisin, samanlaisen toiminnan kuin Espanjassa myönnetty tutkintotodistus. Sillä ei ole merkitystä, että on kyse — kuten Espanjan hallitus esittää — vain rajatusta alueesta, jolla arkkitehdit eivät ole yhdenvertaisia. Riippumatta siitä, että on riidanalaista, onko tosiasiassa kyseessä vain rajattu alue, tämä rajoitus koskee jokaista ulkomailla myönnetyn tutkintotodistuksen haltijaa. Muissa jäsenvaltioissa myönnetyille tutkintotodistuksille ei siis tunnusteta samaa vaikutusta kuin Espanjassa myönnetyille tutkintotodistuksille.

41. Vaikka lähtökohtana pidettäisiin sitä, että direktiivissä tarkoitettua toimintaa arkkitehtuurin alalla on vain se toiminta, jota tavallisesti harjoitetaan kaikissa jäsenvaltioissa arkkitehdin ammattinimikettä käyttäen, lopputulos pysyy samana. Tällaisessa tapauksessa perustana olisi tosin se toiminta-ala, joka on yhteinen kaikille jäsenvaltioille. Tämä johtaisi kuitenkin toisaalta direktiivin soveltamisalan rajoittamiseen ja toisaalta siihen, että pitäisi joka tapauksessa tarkistaa, minkä toiminnan aloittamiseen tunnustettu tutkintotodistus antaa oikeuden siinä valtiossa, josta henkilö on peräisin, ja kuuluuko tämä toiminta myös muissa jäsenvaltioissa arkkitehtien ammattikunnan harjoittamaan toimintaan. Tämä merkitsee, että jokaisen tutkintotodistuksen tunnustamista varten tarvittaisiin laajaa vertailevaa tutkimusta. Tällöin ei enää voitaisi puhua tukintotodistusten yleisestä vastavuoroisesta tunnustamisesta tai sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden tehokkaan käyttämisen helpottamisesta. Direktiivin mukaan yksittäisten tutkintotodistusten tutkimisen ei pitäisi enää olla tarpeen silloin kun todistukset täyttävät direktiivin 3 ja 4 artiklan vaatimukset tai kuuluvat sen 10 artiklan soveltamisalaan.

42. Espanjan kuningaskunta katsoo, että arkkitehdit, joilla ei ole Espanjassa myönnettyä tutkintotodistusta, eivät ole saaneet koulutusta tiettyyn osaan siitä toiminnasta, jota arkkitehdit harjoittavat Espanjassa. Arkkitehtidirektiivin 3 ja 4 artiklasta ei ilmene, että koulutuksen edellytettäisiin olevan tämän laajuista. Tässä yhteydessä on lisäksi viitattava arkkitehtidirektiivin 7—9 artiklassa [6] esitettyyn menettelyyn. Tämän menettelyn avulla tutkintotodistusten tarkastaminen tapahtuu etukäteen. Tarkoituksena on poistaa kaikenlaiset epäilyt siitä, täyttävätkö *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* tunnustetuksi ilmoitetut tutkintotodistukset arkkitehtidirektiivin 3 ja 4 artiklan vaatimukset. Jäsenvaltioiden ei kuulu tarkastaa todistuksia jälkikäteen. Direktiivin 9 artiklassa säädetään vielä mahdollisuudesta tarkastaa uudelleen sellainen tutkintotodistus, joka on jo ilmoitettu tunnustetuksi *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä*, jos jäsenvaltio tai komissio epäilee, täyttääkö kyseessä oleva todistus edelleen 3 ja 4 artiklassa asetetut vaatimukset.

43. Espanjan hallitus ei ole käyttänyt mitään näistä mahdollisuuksista, vaan on

6 — Artiklojen sisällön osalta ks. edellä 10 kohta.

yleisesti ryhtynyt tarkastamaan ulkomaiset todistukset jälkikäteen. Tämä ei ole direktiivin mukaan mahdollista.

44. Sen Espanjan hallituksen väitteen osalta, ettei 3 ja 4 artiklassa määritellä arkkitehtidirektiivin soveltamisalaa — vaan että arkkitehtien toiminta-alan määrittäminen kuuluu pikemminkin yksittäisten jäsenvaltioiden tehtäviin — on vielä kerran huomattava, ettei Espanja määritä vain yhtä vaan useampia erilaisia toiminta-aloja, mikä johtaa muissa jäsenvaltioissa myönnettyjen tutkintotodistusten haltijoiden erilaiseen kohteluun.

45. Espanjan hallituksen esittämillä eroilla, joita on arkkitehtien toiminta-aloissa eri jäsenvaltioiden välillä, ei ole tässä yhteydessä merkitystä. Yhteisön lainsäätäjän tahdon mukaan tutkintotodistukset, jotka annetaan 3 ja 4 artiklassa vahvistetut edellytykset täyttävän koulutuksen päätteeksi, tunnustetaan yhteisössä vastavuoroisesti, ja ne mahdollistavat arkkitehdin toiminnan aloittamisen ilman rajoituksia.

46. Espanjan hallituksen viittaus asiassa Bouchoucha annettuun tuomioon[7] ei myöskään johda toiseen tulokseen, sillä Espanjan mainitsemassa tuomion kohdassa todetaan, että jäsenvaltiot saavat määrätä kyseisen toiminta-alan siten, ettei esiinny syrjintää. Riidanalainen säännös johtaa kuitenkin juuri syrjintään. Tuossa tapauksessa oli sitä paitsi kyse "osteopatian ammattimaisesta harjoittamisesta, jota ei ole säännelty yhteisön tasolla".[8]

47. Näin ollen on katsottava, että Real Decreton 10 §:n 2 momentissa ei tunnusteta muissa jäsenvaltioissa myönnettyjä tutkintotodistuksia täydessä laajuudessaan, mikä johtaa muissa jäsenvaltioissa myönnettyjen tutkintotodistusten haltijoiden syrjintään ja siten sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden rajoittamiseen. Kyse on välillisestä syrjinnästä, sillä erilainen kohtelu ei liity kansalaisuuteen vaan siihen, missä maassa tutkintotodistus on myönnetty. Syrjintä kohdistuu enemmän muiden jäsenvaltioiden kansalaisiin kuin Espanjan kansalaisiin.

48. Espanjan hallitus esittää, että nämä rajoitukset ovat perustamissopimuksen 56 artiklan nojalla perusteltuja yleisen turvallisuuden ja kansanterveyden johdosta. Espanjan hallituksen mukaan ulkomaalainen arkkitehti, jolla ei ole tarvittavia tietoja rakennusten tasapainosta ja vakaudesta, aiheuttaisi vaaraa, jos hän toimisi Espanjassa tällä alalla.

7 — Asiassa C-61/89 annettu tuomio (mainittu alaviitteessä 5).

8 — Tuomion 12 kohta.

49. Tältä osin on korostettava, ettei arkkitehtidirektiivillä suoriteta täydellistä yhdenmukaistamista koulutuksen ja toiminta-alan osalta mutta kylläkin arkkitehdin toiminnan aloittamisen osalta. Vaikka tätä käsitystä ei hyväksyttäisi ja perustamissopimuksen 56 artiklaan vetoamista pidettäisiin edelleen mahdollisena, riidanalainen säännös ei tulisi kyseeseen muista syistä.

50. Kuten tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, yleiseen turvallisuuteen perustuva syrjivä toimenpide on perusteltu vain, "jos se kohdistuu todelliseen ja riittävän vakavaan uhkaan, joka koskee yhteiskunnan perustavanlaatuista intressiä". [9] Esillä olevassa asiassa ei voida katsoa esiintyvän tällaista yleisöön kohdistuvaa uhkaa.

51. Direktiivin 3 artiklan 8 alakohdan mukaan arkkitehtikoulutuksessa on varmistettava, että opiskelijalla on perehtyneisyys rakennussuunniteluun liittyviin rakenne- ja muihin teknisiin kysymyksiin. Ei tosin ole varmaa, käsittääkö tämä kaikki rakennusten tasapainoon ja vakauteen liittyvät kysymykset. Joka tapauksessa sillä turvataan se, että tunnustetun tutkintotodistuksen haltijat ovat perehtyneet rakennustekniikan perusteisiin ja heillä on tämän alan perustiedot. Tästä osoituksena voidaan viitata myös tilapäisen työryhmän 4.2.1997 antamaan kertomukseen, [10] joka sisältää jäsenvaltioiden kyselylomakkeen perusteella antamia tietoja arkkitehdin ammatista. Siitä ilmenee, että arkkitehtien toiminta on määritelty monissa jäsenvaltioissa yhtä laaja-alaiseksi kuin Espanjassa.

52. Voidaan siten katsoa, että jäsenvaltioiden arkkitehdeilla on ainakin tekniset perustiedot rakennusten vakaudesta, eikä siten ole nähtävissä, että heidän työskentelystään tällä alalla aiheutuisi riittävän vakavaa vaaraa.

53. Vaikka näin ei olisikaan kaikkien jäsenvaltioiden osalta, vastaanottavalle jäsenvaltiolle jää mahdollisuus suojella palveluiden vastaanottajaa tai rakennuttajaa muulla tavoin. Se voi esimerkiksi vaatia, että henkilö, jota direktiivi koskee, käyttää siinä jäsenvaltiossa, josta hän on peräisin, hankittua tutkintonimikettä sopivassa muodossa, jonka vastaanottava valtio määrää. Arkkitehtidirektiivin 16 artiklan 2 kohdassa säädetään tästä mahdollisuudesta sellaista tapausta varten, jossa siinä valtiossa, josta ulkomaan kansalainen on peräisin tai josta hän tulee, hankittu tutkintonimike saattaa vastaanottavassa jäsenvaltiossa sekaantua nimikkeeseen, joka tässä valtiossa edellyttää lisäkoulutusta, jota kyseinen henkilö ei ole suorittanut. Tällä tavoin voidaan osoittaa, että kyseessä oleva tutkintotodistus eroaa vastaanottavassa jäsenvaltiossa tällä nimikkeellä tunnetusta tutkintotodistuksesta tavallisesti ilman että koulutuksen laajuutta olisi ilmoitettava.

9 — Asiassa C-114/97, komissio v. Espanja, annettu tuomio (mainittu edellä alaviitteessä 4, 46 kohta); ks. myös asia 30/77, Bouchereau, tuomio 27.10.1977 (Kok. 1977, s. 1999, 35 kohta; Kok. Ep. III, s. 485); asia C-355/98, komissio v. Belgia, tuomio 9.3.2000 (Kok. 2000, s. I-1221, 28 kohta); yrt. myös toisessa yhteydessä asia C-54/99, Association Église de Scientologie de Paris ym., tuomio 14.3.2000 (Kok. 2000, s. I-1335, 17 kohta).

10 — Kannekirjelmän liite 8.

54. Riidanalaisella Real Decreton 10 §:n 2 momentin säännöksellä ei — toisin kuin Espanjan hallitus esittää — panna täytäntöön direktiivin 16 artiklan 2 momenttia. Real Decreton 10 §:n 2 momentti ei koske pelkästään tutkintonimikkeen käyttöä tietyssä muodossa. Siinä puututaan palvelujen tarjoamisen vapauteen ja sijoittautumisvapauteen paljon enemmän, sillä siinä säädetään, ettei toisessa jäsenvaltiossa myönnetyn tutkintotodistuksen haltija nauti tietyillä aloilla samoja oikeuksia kuin espanjalaisen tutkintotodistuksen haltija, vaan että hän joutuu mahdollisesti tekemään yhteistyötä espanjalaisen tutkintotodistuksen haltijan kanssa. Espanjan vahvistama säännös ja rajoitus menee siten paljon pidemmälle kuin arkkitehtidirektiivin 16 artiklan 2 kohdassa, joka koskee ainoastaan nimikkeen käyttöä, säädetty mahdollisuus. Vastaanottava jäsenvaltio voi siten esimerkiksi vaatia toisessa jäsenvaltiossa myönnetyn tutkintotodistuksen haltijaa ilmoittamaan tutkintonimikkeensä yhteydessä suluissa sen korkeakoulun, jossa nimike on saatu. Tällä tavoin rakennuttaja näkee, ettei arkkitehti ole saanut koulutustaan kyseisen jäsenvaltion alueella. Rakennuttajan on sitten päätettävä, antaako hän arkkitehdille toimeksiannon ja missä laajuudessa.

55. Espanjan vahvistama palvelujen tarjoamisen vapauden ja sijoittautumisvapauden rajoitus ei siis ole myöskään suhteellisuusperiaatteen mukainen. Samaan tulokseen voidaan päästä vähemmän rajoittavilla säännöksillä — kuten esimerkiksi arkkitehtidirektiivin 16 artiklan 2 kohdalla. Pelkkä viittaus jäsenvaltioiden eettisiin sääntöihin ei tässä yhteydessä kuitenkaan riitä, sillä nämä säännöt ovat ammatillisten järjestöjen antamia. Vaikka arkkitehti saisi niiden mukaan harjoittaa tiettyä toimintaa vain silloin, kun hän on saanut siihen riittävän koulutuksen, rakennuttaja ei voi tietää, onko kyse arkkitehdista, jolla on kyseisessä jäsenvaltiossa tavallisesti annettava koulutus. Tiukat vastuusäännötkään eivät takaa vastaavaa suojaa, sillä niiden vaikutus on vain jälkikäteinen. Ne voivat tosin estää arkkitehtia, joka ei tunne saaneensa riittävää koulutusta tiettyä tehtävää varten, harjoittamasta tällaista toimintaa. Ne jäävät kuitenkin vaikutuksettomiksi silloin, kun arkkitehti arvioi tietonsa väärin tai yliarvioi ne.

56. Näin ollen on katsottava, että Espanjan antama Real Decreton 1081/1989 10 §:n 2 momenttiin sisältyvä säännös on ristiriidassa tutkintotodistusten vastavuoroisesta tunnustamisesta arkkitehtuurin alalla annetun direktiivin 85/384/ETY 2 ja 10 artiklan kanssa. Se rajoittaa sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta, sillä se ei anna muissa jäsenvaltioissa myönnetyille tutkintotodistuksille samaa vaikutusta kuin espanjalaisille tutkintotodistuksille. Juuri tämä on kuitenkin direktiivin tarkoituksena, vaikka toimintaalat ja koulutus eivät olekaan täysin samanlaisia eri jäsenvaltioissa. Espanjan säätämä rajoitus ei ole perusteltu.

VI Oikeudenkäyntikulut

57. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska Espanjan kuningaskunta on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut komission vaatimuksen mukaisesti.

VII Ratkaisuehdotus

58. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

1. toteaa, että Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut tutkintotodistusten, todistusten ja muiden muodollista kelpoisuutta osoittavien asiakirjojen vastavuoroisesta tunnustamisesta arkkitehtuurin alalla sekä toimenpiteistä sijoittautumisoikeuden ja palvelujen tarjoamisen vapauden tehokkaan käyttämisen helpottamiseksi 10 päivänä kesäkuuta 1985 annetun neuvoston direktiivin 85/384/ETY 2 ja 10 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on vahvistanut 28.8.1989 annetun Real Decreton 1081/1989 10 §:n 2 momentissa, että direktiivin 85/384/ETY mukaisesti tunnustettujen, toisessa jäsenvaltiossa arkkitehtuurin alalla annettujen tutkintotodistuksen haltijat "eivät voi harjoittaa Espanjassa muuta toimintaa kuin mitä he voisivat harjoittaa siinä maassa, josta he ovat peräisin, tässä maassa annetun tutkintotodistuksen perusteella, elleivät he toimi yhteistyössä sellaisen toisen ammatinharjoittajan kanssa, joka on kelpoinen kyseisen toiminnan harjoittamiseen ja jonka tutkintotodistus on myös tunnustettu Espanjan lainsäädännössä";

2. velvoittaa Espanjan kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.