YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

19 päivänä tammikuuta 2006 *

Asiassa C-330/03,

jossa on kyse EY 234 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Tribunal Supremo (Espanja) on esittänyt 21.7.2003 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 29.7.2003, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos

vastaan

Administración del Estado,

Giuliano Mauro Imon osallistuessa asian käsittelyyn,

* Oikeudenkäyntikieli: espanja.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja P. Jann sekä tuomarit K. Schiemann, N. Colneric, E. Juhász ja E. Levits (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: P. Léger,
kirjaaja: R. Grass,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, edustajanaan abogado A. González Salinas,

— Espanjan hallitus, asiamiehenään N. Díaz Abad,

— Italian hallitus, asiamiehenään I. M. Braguglia, avustajanaan avvocato dello Stato A. Cingolo,

— Itävallan hallitus, asiamiehenään E. Riedl,

— Ruotsin hallitus, asiamiehenään A. Kruse,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään H. Støvlbæk ja F. Castillo de la Torre,

kuultuaan julkisasiamiehen 30.6.2005 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee vähintään kolmivuotisesta ammatillisesta korkeammasta koulutuksesta annettujen tutkintotodistusten tunnustamista koskevasta yleisestä järjestelmästä 21 päivänä joulukuuta 1988 annetun neuvoston direktiivin 89/48/ETY (EYVL 1989, L 19, s. 16; jäljempänä direktiivi) 3 artiklan ensimmäisen kohdan a alakohdan ja 4 artiklan 1 kohdan sekä EY 39 artiklan ja EY 43 artiklan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty oikeudenkäyntiasiassa, jossa asianosaisina ovat Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos (tie-, kanava- ja satamainsinöörien liitto, jäljempänä Colegio) ja l'Administración del Estado ja jossa on kyse Imon, joka on Italian kansalainen ja jolla on Italiassa myönnetty rakennustekniikan insinöörin tutkintotodistus, erikoisalana vesirakentaminen, vaatimuksesta, että hänet hyväksytään tie-, kanava- ja satamainsinöörin ammattiin Espanjassa.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön lainsäädäntö

3 Direktiivin tavoitteena on ottaa käyttöön menetelmä, jonka tavoitteena on antaa Euroopan kansalaisille mahdollisuus harjoittaa ammattitoimintaa, joka vastaanottavassa jäsenvaltiossa edellyttää keskiasteen jälkeistä koulutusta, edellyttäen, että heillä on tähän toimintaan kelpoisuuden antava, vähintään kolmivuotista koulutusta edellyttävä toisessa jäsenvaltiossa annettu tutkintotodistus.

4 Direktiivin 1 artiklan c alakohdan mukaan "säännellyllä ammatilla" tarkoitetaan "ammattitoimintaa tai niiden toiminnan lajien yhdistelmää, jotka muodostavat tämän ammatin jäsenvaltiossa".

5 Direktiivin 3 artiklan ensimmäisessä kohdassa säädetään seuraavaa:

"Kun säännellyn ammatin harjoittamiseen ryhtyminen tai sen harjoittaminen vastaanottavassa jäsenvaltiossa edellyttää tutkintotodistusta, toimivaltainen viranomainen ei saa puutteellisen pätevyyden perusteella kieltäytyä antamasta jäsenvaltion kansalaiselle lupaa ryhtyä harjoittamaan tai harjoittaa tätä ammattia samoilla edellytyksillä, joita sovelletaan sen omiin kansalaisiin:

a) jos hakijalla on tutkintotodistus, joka toisessa jäsenvaltiossa vaaditaan kyseisen [saman] ammatin harjoittamisen aloittamiseksi tai sen harjoittamiseksi tuon jäsenvaltion alueella, ja tämä tutkintotodistus on annettu jossakin jäsenvaltiossa
— —

— — "

6 Direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa täsmennetään seuraavaa:

"Vastaanottava jäsenvaltio voi 3 artiklan estämättä edellyttää, että hakija myös:

a) todistaa, että hänellä on ammattikokemusta, jos hakemuksen tueksi esitetyn 3 artiklan a ja b alakohdassa tarkoitetun koulutuksen kesto on vähintään vuoden vastaanottavan jäsenvaltion edellyttämää lyhyempi. — —

— —

— —

b) suorittaa enintään kolme vuotta kestävän sopeutumisajan tai kelpoisuuskokeen:

— kun hakijan saaman 3 artiklan a ja b alakohdassa tarkoitetun koulutuksen sisältö olennaisesti eroaa vastaanottavan jäsenvaltion edellyttämän tutkinnon sisällöstä, tai

— kun 3 artiklan a alakohdassa mainitussa tapauksessa vastaanottavassa jäsenvaltiossa säännelty ammatti koostuu yhdestä tai useammasta sellaisesta säännellystä ammattitoiminnasta, joka ei sisälly säänneltyyn ammattiin siinä

jäsenvaltiossa, josta hakija on peräisin tai josta hän tulee, ja tämä ero vastaa vastaanottavan jäsenvaltion edellyttämää erikoiskoulutusta ja sisältää aiheita, jotka olennaisesti eroavat hakijan esittämän tutkintotodistuksen sisällöstä — —

— —

— — "

7 Direktiivin 7 artiklassa säädetään henkilöiden, joihin yhteisön tutkintotodistusten tunnustamista koskevaa järjestelmää sovelletaan, oikeudesta käyttää ammattinimikettään ja tutkintonimikettään. Tämän artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

"1. Vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten on tunnustettava jäsenvaltioiden kansalaisten, jotka täyttävät niiden alueella säännellyn ammatin harjoittamiseen ryhtymisen ja sen harjoittamisen edellytykset, oikeus käyttää tätä ammattia vastaavaa vastaanottavan jäsenvaltion ammattinimikettä.

2. Vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten on tunnustettava jäsenvaltioiden kansalaisten, jotka täyttävät niiden alueella säännellyn ammatin harjoittamiseen ryhtymisen ja sen harjoittamisen edellytykset, oikeus käyttää luvallista tutkintonimikettään ja tarvittaessa sen lyhennettä, joka on käytössä siinä jäsenvaltiossa, josta he ovat peräisin tai josta he tulevat, tämän valtion kielellä. Vastaanottava jäsenvaltio voi vaatia, että nimikkeen jäljessä mainitaan sen myöntäneen laitoksen tai tutkintolautakunnan nimi ja sijaintipaikka."

Kansallinen lainsäädäntö

8 Direktiivi on saatettu osaksi Espanjan oikeusjärjestystä vähintään kolmivuotisesta ammatillisesta korkeammasta koulutuksesta Euroopan unionin jäsenvaltioissa annettujen tutkintotodistusten tunnustamista koskevasta yleisestä järjestelmästä 25.10.1991 annetulla kuninkaan asetuksella (Real Decreto) nro 1665/1991 (BOE Oficial de Estado nro 280, 22.11.1991, s. 37916). Tämän asetuksen 4 ja 5 §:ssä toistetaan asiallisesti direktiivin 3 ja 4 säännökset.

9 Espanjan lainsäädännön mukaan tie-, kanava- ja satamainsinöörin (ingeniero de caminos, canales y puertos) ammatti kattaa Espanjassa laajan tehtäväkentän, kuten vesirakenteiden ja maa-, meri- ja jokiliikenteen infrastruktuurien suunnittelun ja rakentamisen sekä rantojen suojelun ja alueiden, myös kaupunkialueen, suunnittelun. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että on kyse säännellystä ammatista, koska ammattiin pääsyn ja sen harjoittamisen edellytykseksi on säädetty joko espanjalainen tutkintotodistus, joka on myönnetty erityisestä kuuden vuoden pituisesta keskiasteen jälkeisestä koulutuksesta, tai tutkintotodistus vastaavasta koulutuksesta, joka on hankittu toisessa jäsenvaltiossa ja jonka kehitysministeriö on hyväksynyt. Jokaisen, joka haluaa harjoittaa tätä ammattia Espanjassa, on ensin kuuluttava Colegioon, ja tämän jäsenyyden edellytyksenä on näin kuvattu koulutus.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

10 Imolla on rakennustekniikan insinöörin tutkintotodistus, erikoisalana vesirakentaminen (laurea in ingegneria civil idraulica), joka on myönnetty Italiassa ja jolla annetaan tässä valtiossa oikeus harjoittaa vesirakennusinsinöörin ammattia. Hän esitti 27.6.1996 Espanjan kehitysministeriölle tutkintotodistuksensa tunnustamista koskevan hakemuksen, jotta hän voisi päästä Espanjassa tie-, kanava- ja satamainsinöörin ammattiin.

11 Mainittu ministeriö tunnusti Imon tutkintotodistuksen 4.11.1996 tekemällään päätöksellä ja antoi hänelle luvan ryhtyä harjoittamaan Espanjassa tie-, kanava- ja satamainsinöörin ammattia ilman mitään ennakkoedellytystä.

12 Colegio valitti kyseisestä päätöksestä Audiencia Nacionaliin vaatien sen kumoamista. Oikeudenkäynnin aikana se vetosi voimakkaasti Espanjan tie-, kanava- ja satamainsinöörin ammatin ja Italian vesirakennusinsinöörin ammatin perustavanlaatuiseen eroon sekä koulutuksen sisällön osalta että kunkin näistä ammateista harjoittamiseen kuuluvan toiminnan osalta.

13 Audiencia Nacional hylkäsi valituksen 1.4.1998 annetulla tuomiolla muun muassa sillä perusteella, että Italiassa vesirakennusinsinöörin tutkintotodistus antaa oikeuden ryhtyä harjoittamaan samaa ammattia kuin tie-, kanava- ja satamainsinöörin tutkintotodistus Espanjassa. Lisäksi tämä tuomioistuin totesi, että mainitun rakennusinsinöörin tutkintotodistuksen haltijan saama koulutus sisältää ne pääaineet, joita Espanjassa vaaditaan mainitun insinöörin ammatin haaran osalta.

14 Colegio teki kassaatiovalituksen Tribunal Supremoon. Tribunal Supremo totesi aluksi, että kyseessä olevat kaksi koulutusta erosivat olennaisesti toisistaan ja että näin ollen Audiencia Nacionalin tekemä tosiseikkojen arviointi oli virheellinen.

15 Näistä syistä Tribunal Supremo päätti keskeyttää asian käsittelyn ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Voidaanko — — direktiivin 89/48 — — 3 artiklan a kohtaa, luettuna yhdessä sen 4 artiklan 1 kohdan kanssa, tulkita siten, että siinä annetaan vastaanottavalle

valtiolle oikeus tunnustaa vain rajoitetusti sellaisen hakijan ammatillinen pätevyys, jolla on (Italiassa myönnetty) vesirakennusinsinöörin ('ingegnere civile idraulico') tutkinto ja joka haluaa harjoittaa tätä ammattia toisessa jäsenvaltiossa, jonka lainsäädännössä tunnustetaan tie-, kanava- ja satamainsinöörin ammatti ('ingeniero de Caminos, Canales y Puertos') säänneltynä ammattina? Lähtökohtana pidetään sitä, että viimeksi mainittuun ammattiin kuuluu vastaanottavassa valtiossa tehtäviä, joista kaikki eivät vastaa hakijan tutkintoa, ja että hakijan saamaan koulutukseen eivät kuulu tietyt pääaineet, joita vastaanottavassa valtiossa yleisesti edellytetään tie-, kanava- ja satamainsinöörin tutkintotodistuksen saamiseksi.

2) Jos ensimmäiseen kysymyksen vastataan myöntävästi, onko EY 39 ja EY 43 artiklan vastaista rajoittaa sellaisten hakijoiden oikeutta, jotka haluavat harjoittaa ammattiaan joko itsenäisenä ammatinharjoittajana tai palkatussa työssä muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, jossa he ovat hankkineet ammatillisen pätevyytensä, siten, että vastaanottava valtio voi kansallisilla säännöksillään sulkea pois ammatillisten pätevyyksien rajoitetun tunnustamisen mahdollisuuden, jos tällaisessa päätöksessä, joka lähtökohtaisesti on direktiivin 89/48 — — 4 artiklan mukainen, asetetaan ammatin harjoittamiselle suhteettomia lisäedellytyksiä?

Tässä ennakkoratkaisupyynnössä tarkoitetaan 'rajoitetulla tunnustamisella' tunnustamista, jolla hakijalle myönnetään oikeus harjoittaa insinöörin ammattia vain vastaanottavassa valtiossa säänneltyyn yleisemmän tie-, kanava- ja satamainsinöörin ammattiin kuuluvalla erikoisalalla (vesirakentaminen) ilman, että hänelle asetetaan direktiivin 89/48 — — 4 artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädettyjä lisäedellytyksiä."

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen kysymys

16 Ensimmäisellä kysymyksellään ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin tiedustelee ennen kaikkea sitä, onko direktiivi esteenä sille, että kun jäsenvaltiossa tutkinnon suorittanut henkilö hakee lupaa ryhtyä harjoittamaan toisessa jäsenvaltiossa säänneltyä ammattia, tämän toisen jäsenvaltion viranomaiset tietyin edellytyksin hyväksyvät kyseisen hakemuksen osittain ja rajoittavat antamaansa lupaa siten, että se koskee ainoastaan sitä toimintaa, johon ryhtymiseen hakijan tutkinto antaa oikeuden siinä jäsenvaltiossa, jossa tutkintotodistus on myönnetty.

17 Jotta tähän kysymykseen voidaan vastata, on tutkittava ensin direktiivin merkityksellisten säännösten sanamuotoa, toiseksi direktiivin järjestelmää ja yleistä rakennetta ja kolmanneksi sillä tavoiteltavaa päämäärää.

18 Aluksi on huomattava, että direktiivin sanamuodolla ei anneta lupaa eikä kielletä nimenomaisesti ammatillisen pätevyyden osittaista tunnustamista siten kuin se on määritelty ennakkoratkaisupyynnössä. Direktiivin 3 artiklan ensimmäisen kohdan a alakohdassa oleva kielto ei näet ole esteenä tällaiselle osittaiselle tunnustamiselle sikäli kuin sen, jota asia koskee, hakemuksen johdosta tehtyä päätöstä, jolla myönnetään hänelle lupa ryhtyä ainoastaan osaan vastaanottavassa jäsenvaltiossa säänneltyyn ammattiin kuuluvista tehtävistä, ei voida rinnastaa kieltäytymiseen antamasta lupaa ryhtyä harjoittamaan tätä ammattia.

19 Direktiivin järjestelmän kannalta on huomautettava, että direktiivissä perustettu tutkintotodistusten vastavuoroista tunnustamista koskeva järjestelmä ei merkitse sitä, että muiden jäsenvaltioiden myöntämissä tutkintotodistuksissa osoitettaisiin vastaanottavassa jäsenvaltiossa vaadittuun koulutukseen rinnastuva tai sitä vastaava

koulutus. Direktiivillä käyttöön otetussa järjestelmässä tutkintotodistusta näet ei tunnusteta siihen liittyvälle koulutukselle ominaisen arvon perusteella vaan siksi, että se antaa sen myöntäneessä tai tunnustaneessa jäsenvaltiossa oikeuden ryhtyä harjoittamaan säänneltyä ammattia. Erot lähtöpaikan jäsenvaltiossa hankitun koulutuksen ja vastaanottavassa jäsenvaltiossa järjestetyn koulutuksen järjestämisen tai opetuksen sisällön välillä eivät voi riittää perusteluksi sille, ettei kyseistä ammattipätevyyttä tunnusteta. Jos nämä erot ovat luonteeltaan olennaisia, niiden avulla voidaan korkeintaan perustella se, että jäsenvaltio vaatii hakijalta, että tämän on suoritettava toinen mainitun direktiivin 4 artiklassa säädetyistä korvaavista toimenpiteistä (ks. vastaavasti asia C-102/02, Beuttenmüller, tuomio 29.4.2004, Kok. 2004, s. I-5405, 52 kohta).

20 Tästä seuraa, että, kuten julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 40–43 kohdassa perustellusti toteaa, direktiivin 3 artiklan ensimmäisen kohdan a alakohdassa olevan ilmaisun "kyseinen sama ammatti" on ymmärrettävä tarkoittavan ammatteja, jotka lähtöpaikan jäsenvaltiossa ja vastaanottavassa jäsenvaltiossa ovat joko samoja tai vastaavia taikka tietyissä tapauksissa ainoastaan samankaltaisia niihin kuuluvan toiminnan lajin osalta. Tämä tulkinta vahvistetaan direktiivin 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan toisessa luetelmakohdassa. Niissä tilanteissa, joihin tällä säännöksellä viitataan, toimivaltaisten kansallisten viranomaisten on otettava huomioon kaikki kyseisissä kahdessa jäsenvaltiossa kyseisen ammatin harjoittamiseen kuuluva toiminta sen määrittämiseksi, onko kyse tosiasiassa "samasta ammatista" ja tarvittaessa onko sovellettava mainitussa säännöksessä säädettyjä korvaavia toimenpiteitä. Tämä merkitsee sitä, että vaikka direktiivissä pidetään säänneltyä ammattia kokonaisuutena, siinä kuitenkin tunnustetaan erillisten ammattitoiminnan lajien ja vastaavien koulutusten todellinen olemassaolo. Näin ollen jokaisen säänneltyyn ammattiin kuuluvan ammattitoiminnan lajin erillinen tarkastelu ei ole direktiivin yleisen järjestelmän vastaista tai siihen kuulumatonta.

21 Päinvastaista kantaa, jota Espanjan ja Ruotsin hallitukset tältä osin puolustavat, ei voida hyväksyä. Vaikka direktiivin 3 artiklan ensimmäisessä kohdassa näet vahvistetaan jäsenvaltion kansalaisen, jolla on direktiivissä tarkoitettu tutkintotodistus, oikeus "ryhtyä harjoittamaan tai harjoittaa [tällä tutkintotodistuksella säänneltyä] ammattia samoilla edellytyksillä, joita sovelletaan sen omiin kansalaisiin", tätä säännöstä ei voida tulkita siten, että siinä annetaan aina ja poikkeuksetta

lupa ryhtyä harjoittamaan kaikkea tähän ammattiin liittyvää toimintaa vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 48–53 kohdassa perustellusti todennut, mainitulla ilmaisulla pelkästään toistetaan syrjintäkiellon ja keskinäisen luottamuksen periaatteet, jotka ovat ominaisia yhteisön tutkintotodistusten tunnustamista koskevalle järjestelmälle.

22 Direktiivin 7 artiklan 1 kohdassa säädetään, että vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten on tunnustettava muiden jäsenvaltioiden kansalaisten, jotka täyttävät niiden alueella säännellyn ammatin harjoittamiseen ryhtymisen ja sen harjoittamisen edellytykset, oikeus käyttää tätä ammattia vastaavaa vastaanottavan jäsenvaltion ammattinimikettä. Tämän säännöksen, joka koskee saman direktiivin 3 ja 4 artiklassa säädettyjen sääntöjen soveltamisen vaikutuksia käytännössä, tarkoituksena on helpottaa muiden jäsenvaltioiden kansalaisten, jotka ovat saaneet tutkintotodistuksensa näissä valtioissa, rinnastamista vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisiin, jotka ovat saaneet tutkintotodistuksensa tässä jäsenvaltiossa. Mainitussa 7 artiklan 1 kohdassa säädetyn mainitun ammattinimikkeen käyttämistä koskevan oikeuden tunnustaminen on kuitenkin mahdollista ainoastaan, kun ne, joita asia koskee, täyttävät kaikki kyseessä olevan ammatin harjoittamiseen ryhtymistä ja sen harjoittamista koskevat edellytykset.

23 Lopuksi direktiivin teleologinen tulkinta tukee täysin edellä esitettyä päättelyä. Direktiivin johdanto-osan kolmannesta ja 13. perustelukappaleesta ilmenee näet, että sen ensisijaisena tavoitteena on helpottaa toisessa jäsenvaltiosta myönnetyn tutkintotodistuksen haltijan pääsyä vastaavaan ammattitoimintaan muissa jäsenvaltioissa ja vahvistaa yhteisön kansalaisen oikeutta käyttää ammatillisia tietojaan kaikissa jäsenvaltioissa. Lisäksi on huomattava, että direktiivi on annettu EY:n perustamissopimuksen 57 artiklan 1 kohdan (josta on muutettuna tullut EY 47 artiklan 1 kohta) perusteella. Tässä asiassa tarkoitetun kaltaisilla direktiiveillä pyritään, kuten mainitun määräyksen sanamuodosta ilmenee, helpottamaan tutkintotodistusten, todistusten ja muiden muodollista kelpoisuutta osoittavien asiakirjojen vastavuoroista tunnustamista vahvistamalla yhteiset säännöt ja arviointiperusteet, joiden avulla kyseiset tutkintotodistukset, todistukset ja muut muodollista kelpoisuutta osoittavat asiakirjat voidaan mahdollisuuksien mukaan automaattisesti tunnustaa. Niiden tavoitteena ei sitä vastoin ole se, että tutkintotodistusten, todistusten ja muiden muodollista kelpoisuutta osoittavien asiakirjojen tunnusta-

minen vaikeutuu tilanteissa, joita direktiivit eivät kata, eivätkä ne voi vaikuttaa tällä tavoin. (asia C-31/00, Dreessen, tuomio 22.1.2002, Kok. 2002, s. I-663, 26 kohta).

24 Tältä osin on todettava, että direktiivin 4 artiklan 1 kohdan, jolla annetaan nimenomaisesti lupa korvaaviin toimenpiteisiin, ala on rajattava tilanteisiin, joissa mainitut toimenpiteet osoittautuvat oikeasuhteisiksi tavoiteltuun päämäärään nähden. Toisin sanoen vaikka näille toimenpiteille annetaan nimenomainen lupa, ne voivat tietyissä tapauksissa muodostaa tekijän, jolla jäsenvaltion kansalaista kannustetaan voimakkaasti olemaan käyttämättä direktiivillä hänelle annettuja oikeuksia. Sekä sopeutumisaika että kelpoisuuskoe edellyttävät näet huomattavasti aikaa ja vaivaa siltä, jota asia koskee. Se, että mainittuja toimenpiteitä ei sovelleta, saattaa osoittautua huomattavaksi tai jopa ratkaisevaksi jäsenvaltion sellaisen kansalaisen kannalta, joka haluaa ryhtyä harjoittamaan toisessa jäsenvaltiossa säänneltyä ammattia. Pääasian kaltaisissa tilanteissa sen, jota asia koskee, hakemuksesta myönnetty osittainen pääsy kyseiseen ammattiin, jolla vapautetaan se, jota asia koskee, korvaavista toimenpiteistä ja annetaan hänen välittömästi ryhtyä harjoittamaan niitä ammattitoiminnan lajeja, joihin hänellä on jo muodollinen pätevyys, olisi direktiivillä tavoiteltujen päämäärien mukaista.

25 Tästä seuraa siten, että direktiivin sanamuoto, järjestelmä tai tavoitteet eivät sulje pois ennakkoratkaisupyynnössä tarkoitettua osittaista pääsyä säänneltyyn ammattiin koskevaa mahdollisuutta. Voidaan tosin esittää Espanjan ja Ruotsin hallitusten väitteiden tapaan, että tällainen osittainen pääsy olisi omiaan aiheuttamaan vaaran muiden jäsenvaltioiden kansalaisten autonomisesti harjoittamien ammattitoiminnan lajien huomattavasta lisääntymisestä ja näin ollen tietystä sekaannuksesta kuluttajien mielissä. Tämä mahdollinen vaara ei kuitenkaan riitä siihen, että voitaisiin todeta ammatillisen pätevyyden osittaisen tunnustamisen olevan direktiivin vastaista. Sen lievittämiseksi on näet riittävän tehokkaita keinoja, kuten mahdollisuus velvoittaa kyseessä olevat henkilöt mainitsemaan koulutusta ilmaisevan asiakirjan myöntäneen laitoksen tai tutkintolautakunnan nimi ja sijaintipaikka. Samoin vastaanottava jäsenvaltio voi aina velvoittaa kyseessä olevat henkilöt käyttämään kaikissa oikeudellisissa ja kaupallisissa suhteissaan sen alueella sekä koulutusnimikettä tai ammattinimikettä sen alkuperäiskielellä ja -muodossa että sen käännöstä vastaan-

ottavan jäsenvaltion viralliselle kielelle, jotta sen ymmärtäminen varmistetaan ja kaikki sekaannusvaara vältetään.

26 Edellä esitetyn perusteella ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että direktiivi ei ole esteenä sille, että kun jäsenvaltiossa tutkinnon suorittanut henkilö hakee lupaa ryhtyä harjoittamaan toisessa jäsenvaltiossa säänneltyä ammattia, tämän toisen jäsenvaltion viranomaiset hyväksyvät kyseisen hakemuksen tutkintotodistuksen haltijan sitä pyytäessä osittain ja rajoittavat antamaansa lupaa siten, että se koskee ainoastaan sitä toimintaa, johon ryhtymiseen hakijan tutkinto antaa oikeuden siinä jäsenvaltiossa, jossa tutkinto on suoritettu.

Toinen kysymys

27 Toisella kysymyksellään ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin tiedustelee ennen kaikkea, ovatko pääasian kaltaisissa olosuhteissa EY 39 ja EY 43 artikla esteinä sille, että vastaanottava jäsenvaltio sulkee pois mahdollisuuden säänneltyyn ammattiin kuuluvan yhden tai useamman ammattitoiminnan lajin harjoittamiseen rajoittuvaan osittaiseen pääsyyn tähän ammattiin.

28 Tältä osin on todettava, että EY 43 artiklan toisen kohdan mukaan sijoittautumisvapautta käytetään niillä edellytyksillä, jotka sijoittautumisvaltion lainsäädännön mukaan koskevat sen kansalaisia. Tästä seuraa, että kun tietyn toiminnan harjoittamisen aloittamisesta tai harjoittamisesta on vastaanottavassa jäsenvaltiossa annettu tällaisia säännöksiä, toisen jäsenvaltion kansalaisen, joka aikoo harjoittaa tätä toimintaa, on lähtökohtaisesti noudatettava näissä säännöksissä asetettuja edellytyksiä (asia C-55/94, Gebhard, tuomio 30.11.1995, Kok. 1995, s. I-4165, 36 kohta ja asia C-108/96, Mac Quen ym., tuomio 1.2.2001, Kok. 2001, s. I-837, 25 kohta).

29 Tie-, kanava- ja satamainsinöörin ammattiin pääsyn edellytyksiä ei ole tähän mennessä yhdenmukaistettu yhteisön tasolla. Tästä syystä jäsenvaltioilla on yhä toimivalta määritellä mainitut edellytykset, koska direktiivi ei rajoita niiden toimivaltaa tältä osin. Jäsenvaltioiden on kuitenkin käytettävä toimivaltaansa tällä alalla siten, että ne ottavat huomioon EY:n perustamissopimuksessa taatut perusvapaudet (ks. yhdistetyt asiat C-193/97 ja C-194/97, De Castro Freitas ja Escallier, tuomio 29.10.1998, Kok. 1998, s. I-6747, 23 kohta; asia C-58/98, Corsten, tuomio 3.10.2000, Kok. 2000, s. I-7919, 31 kohta ja em. asia Mac Quen ym., tuomion 24 kohta).

30 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansalliset toimenpiteet, jotka voivat haitata näiden perusvapauksien käyttämistä tai tehdä näiden vapauksien käyttämisestä vähemmän houkuttelevaa, ovat perusteltuja ainoastaan, jos ne täyttävät neljä edellytystä: niitä on sovellettava ilman syrjintää, ne on voitava perustella yleiseen etuun liittyvillä pakottavilla syillä, niiden on oltava omiaan takaamaan niillä tavoiteltavan päämäärän toteutuminen eikä niillä saa puuttua perusvapauteen enempää kuin on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi (ks. mm. asia C-19/92, Kraus, tuomio 31.3.1993, Kok. 1993, s. I-1663, Kok. Ep. XIV, s. I-177, 32 kohta; em. asia Gebhard, tuomion 37 kohta; asia C-424/97, Haim, tuomio 4.7.2000, Kok. 2000, s. I-5123, 57 kohta ja em. asia Mac Quen ym., tuomion 26 kohta).

31 Pääasian kaltaisissa tilanteissa jäsenvaltion lainsäädäntö, jolla suljetaan pois sen toimivaltaisten viranomaisten mahdollisuus antaa lupa osittaiseen ammattiin pääsyyn, voi haitata sekä henkilöiden vapaan liikkuvuuden että sijoittautumisvapauden käyttämistä tai tehdä niiden käyttämisestä vähemmän houkuttelevaa, vaikka tätä lainsäädäntöä sovelletaankin erotuksetta vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisiin ja muiden jäsenvaltioiden kansalaisiin.

32 Pääasiassa kyseessä olevan lainsäädännön tavoitteen osalta on myönnettävä, kuten Espanjan ja Ruotsin hallitukset korostavat, että ammatillisen pätevyyden osittaisen

tunnustamisen vaikutuksena voi lähtökohtaisesti olla jäsenvaltiossa säänneltyjen ammattien hajottaminen eri toimintoihin. Tämä merkitsisi asiallisesti sekaannusvaaraa palvelujen vastaanottajien, joita voidaan johtaa harhaan mainitun pätevyyden laajuudesta, keskuudessa. Yhteisöjen tuomioistuin on jo katsonut, että palvelujen vastaanottajien ja yleisemmin kuluttajien suojeleminen ovat yleistä etua koskevia pakottavia syitä, joilla voidaan perustella puuttumista sijoittautumisvapauteen ja palvelujen tarjoamisen vapauteen (ks. asia 220/83, komissio v. Ranska, tuomio 4.12.1986, Kok. 1986, s. 3663, 20 kohta; asia C-124/97, Läärä ym., tuomio 21.9.1999, Kok. 1999, s. I-6067, 33 kohta ja asia C-6/01, Anomar ym., tuomio 11.9.2003, Kok. 2003, s. I-8621, 73 kohta).

33 Lisäksi tällaiseen tavoitteeseen perustuvat toimenpiteet eivät saa mennä pidemmälle kuin mainitun tavoitteen saavuttamiseksi on tarpeen. Tältä osin, kuten Euroopan yhteisöjen komissio on huomauttanut, on erotettava toisistaan kaksi tilannetta, jotka saattavat syntyä, kun jäsenvaltion viranomaisille tehdään toisessa jäsenvaltiossa myönnetyn ammatillisen pätevyyden tunnustamista koskeva hakemus ja kun koulutuksen sisällön tai kyseiseen ammattiin kuuluvan toiminnan ero näissä kahdessa valtiossa estää täyden ja välittömän tunnustamisen. On erotettava toisistaan tilanteet, jotka voidaan ratkaista objektiivisesti direktiivissä säädetyillä menettelyillä, ja tilanteet, joita ei voida ratkaista näin.

34 Ensimmäisessä tapauksessa on kyse tilanteesta, jossa lähtöpaikan jäsenvaltiossa ja vastaanottavassa jäsenvaltiossa kahden ammatin samankaltaisuuden aste on sellainen, että ne voidaan luonnehtia pääosiltaan direktiivin 3 artiklan ensimmäisen kohdan a alakohdassa tarkoitetuksi "samaksi ammatiksi". Tällaisessa tilanteessa hakijan koulutuksessa olevat puutteet siihen nähden, mitä vastaanottavassa jäsenvaltiossa edellytetään, voidaan korjata soveltamalla direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa säädettyjä korvaavia toimenpiteitä ja varmistaa siten sen, jota asia koskee, täydellinen integroituminen vastaanottavan jäsenvaltion ammatilliseen järjestelmään.

35 Sitä vastoin toisessa tapauksessa, kuten komissio perustellusti toteaa, kyse on tilanteista, joihin direktiivi ei sovellu, siten, että toiminnan alojen erot ovat niin suuret, että olisi tosiasiassa suoritettava kokonainen tutkinto. Tämä on tekijä, joka voi objektiivisesti arvioituna houkutella sitä, jota asia koskee, olemaan harjoittamatta toisessa jäsenvaltiossa yhtä tai useampaa toiminnan lajia, johon hänellä on pätevyys.

36 Vastaanottavan jäsenvaltion viranomaisten ja erityisesti sen toimivaltaisten tuomioistuinten tehtävänä on määrittää, milloin kussakin konkreettisessa tapauksessa sen, jota asia koskee, hankkima koulutus on erilainen kuin se, jota edellytetään tässä valtiossa. Pääasiassa Tribunal Supremo on todennut, että Italian vesirakennusinsinöörin koulutus ja Espanjan tie-, kanava- ja satamainsinöörin koulutus eroavat siinä määrin perustavanlaatuisella tavalla toisistaan, että korvaavan toimenpiteen tai sopeuttamistoimenpiteen toteuttaminen merkitsisi ennen kaikkea sitä, että se, jota asia koskee, velvoitettaisiin hankkimaan uusi ammatillinen koulutus.

37 Lisäksi pääasian kaltaisissa erityistapauksissa yhtenä ratkaisevana perusteena on se, onko ammattitoiminta, jota se, jota asia koskee, haluaa harjoittaa vastaanottavassa jäsenvaltiossa objektiivisesti erotettavissa tässä valtiossa vastaavaan ammattiin kuuluvien toimintojen kokonaisuudesta. Ensisijaisesti kansallisten viranomaisten asiana on vastata tähän kysymykseen. Kuten julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 86 ja 87 kohdassa kuitenkin toteaa, yhtenä ratkaisevista arviointiperusteista tältä osin on kysymys siitä, voidaanko tätä toimintaa harjoittaa itsenäisesti tai autonomisesti siinä jäsenvaltiossa, jossa kyseinen ammatillinen pätevyys on hankittu.

38 Kun kyseinen toiminta on objektiivisesti erotettavissa kyseiseen ammattiin kuuluvien toimintojen kokonaisuudesta vastaanottavassa jäsenvaltiossa, on todet-

tava, että kyseisen ammattipätevyyden osittaisen tunnustamisen mahdollisuuden pois sulkemisen aiheuttama lannistava vaikutus on liian merkittävä, jotta sen perusteluksi riittäisi huoli mahdollisesta palvelujen vastaanottajien oikeuksiin kohdistuvasta uhasta. Tällaisessa tilanteessa kuluttajien ja muiden palvelujen vastaanottajien suojaa koskeva laillinen tavoite voidaan saavuttaa vähemmän rajoittavilla keinoilla, kuten velvoitteella käyttää alkuperäistä ammattinimikettä tai koulutusnimikettä sekä kielellä, jolla se on myönnetty, että vastaanottavan jäsenvaltion virallisella kielellä.

39 Toiseen kysymykseen on näin ollen vastattava, että EY 39 ja EY 43 artikla eivät ole esteenä sille, että jäsenvaltio ei myönnä osittaista pääsyä ammattiin sikäli kuin sen, jota asia koskee, koulutuksessa olevat puutteet siihen nähden, mitä vastaanottavassa jäsenvaltiossa edellytetään, voidaan tosiasiallisesti korjata soveltamalla direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa säädettyjä korvaavia toimenpiteitä. Sitä vastoin EY 39 ja EY 43 artikla ovat esteenä sille, että jäsenvaltio ei myönnä tällaista osittaista pääsyä, kun se, jota asia koskee, pyytää sitä ja kun toiminta-alojen erot ovat niin suuret, että olisi tosiasiassa suoritettava kokonainen koulutus, paitsi jos mainitun osittaisen pääsyn epääminen voidaan perustella yleiseen etuun liittyvillä pakottavilla syillä, jotka ovat omiaan takaamaan niillä tavoiteltavan päämäärän toteutumisen ja jotka eivät mene pidemmälle kuin on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi.

Oikeudenkäyntikulut

40 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä yhteisöjen tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla yhteisöjen tuomioistuin (ensimmäinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) **Vähintään kolmivuotisesta ammatillisesta korkeammasta koulutuksesta annettujen tutkintotodistusten tunnustamista koskevasta yleisestä järjestelmästä 21 päivänä joulukuuta 1988 annettu neuvoston direktiivi 89/48/ETY ei ole esteenä sille, että kun jäsenvaltiossa tutkinnon suorittanut henkilö hakee lupaa ryhtyä harjoittamaan toisessa jäsenvaltiossa säänneltyä ammattia, tämän toisen jäsenvaltion viranomaiset hyväksyvät kyseisen hakemuksen tutkintotodistuksen haltijan sitä pyytäessä osittain ja rajoittavat antamaansa lupaa siten, että se koskee ainoastaan sitä toimintaa, johon ryhtymiseen hakijan tutkinto antaa oikeuden siinä jäsenvaltiossa, jossa tutkinto on suoritettu.**

2) **EY 39 ja EY 43 artikla eivät ole esteenä sille, että jäsenvaltio ei myönnä osittaista pääsyä ammattiin sikäli kuin sen, jota asia koskee, koulutuksessa olevat puutteet siihen nähden, mitä vastaanottavassa jäsenvaltiossa edellytetään, voidaan tosiasiallisesti korjata soveltamalla direktiivin 89/48 4 artiklan 1 kohdassa säädettyjä korvaavia toimenpiteitä. Sitä vastoin EY 39 ja EY 43 artikla ovat esteenä sille, että jäsenvaltio ei myönnä tällaista osittaista pääsyä, kun se, jota asia koskee, pyytää sitä ja kun toiminta-alojen erot ovat niin suuret, että olisi tosiasiassa suoritettava kokonainen tutkinto, paitsi jos mainitun osittaisen pääsyn epääminen voidaan perustella yleiseen etuun liittyvillä pakottavilla syillä, jotka ovat omiaan takaamaan niillä tavoiteltavan päämäärän toteutumisen ja jotka eivät mene pidemmälle kuin on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi.**

Allekirjoitukset