YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

16 päivänä lokakuuta 2008 *

Asiassa C-136/07,

jossa on kyse EY 226 artiklaan perustuvasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 7.3.2007,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään H. Støvlbæk ja R. Vidal Puig, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Espanjan kuningaskunta, asiamiehenään M. Muñoz Pérez, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: espanja.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja C. W. A. Timmermans sekä tuomarit J.-C. Bonichot, K. Schiemann (esittelevä tuomari), P. Kūris ja L. Bay Larsen,

julkisasiamies: Y. Bot,
kirjaaja: R. Grass,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio vaatii kanteellaan yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut vähintään kolmivuotisesta ammatillisesta korkeammasta koulutuksesta annettujen tutkintotodistusten tunnustamista koskevasta yleisestä järjestelmästä 21.12.1988 annetun neuvoston direktiivin 89/48/ETY (EYVL 1989, L 19, s. 16) ja direktiiviä 89/48/ETY täydentävästä

ammatillisen koulutuksen tunnustamista koskevasta toisesta yleisestä järjestelmästä 18.6.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/51/ETY (EYVL L 209 s. 25) mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut direktiivien noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä lennonjohtajan ammatista.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön säännöstö

Direktiivi 89/48

2 Direktiivin 89/48 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

a) ’tutkintotodistuksella’ yksittäistä tutkintotodistusta, todistusta tai muuta muodollista kelpoisuutta osoittavaa asiakirjaa tai tällaisten tutkintotodistusten, todistusten tai asiakirjojen yhdistelmää:

– jonka jäsenvaltion lakien, asetusten tai hallinnollisten määräysten mukaisesti asetettu toimivaltainen viranomainen on antanut,

– jolla osoitetaan, että sen haltija on suorittanut vähintään kolmivuotisen tai vastaavan pituisen osa-aikaisen keskiasteen jälkeisen koulutuksen yliopistossa tai korkeakoulussa tai muussa samantasoisessa oppilaitoksessa ja tarvittaessa suorittanut keskiasteen jälkeisten opintojen lisäksi vaadittavan ammatillisen harjoittelun, ja

– jolla osoitetaan, että sen haltijalla on ammattipätevyys ryhtyä harjoittamaan säänneltyä ammattia tai harjoittaa sitä tuossa jäsenvaltiossa,

edellyttäen, että koulutus, joka todistetaan tutkintotodistuksella, todistuksella tai muulla muodollista kelpoisuutta osoittavalla asiakirjalla, on suoritettu pääosin yhteisössä tai että sen haltijalla on kolmen vuoden ammattikokemus, jonka se jäsenvaltio todistaa, joka on tunnustanut kolmannen maan antaman tutkintotodistuksen, todistuksen tai muun muodollista kelpoisuutta osoittavan asiakirjan.

– –

c) ’säännellyllä ammatilla’ säänneltyä ammattitoimintaa tai niiden toiminnan lajien yhdistelmää, jotka muodostavat tämän ammatin jäsenvaltiossa;

d) ’säännellyllä ammattitoiminnalla’ ammattitoimintaa, johon ryhtymiseksi tai harjoittamiseksi tai jonka jotakin harjoittamisen muotoa varten jäsenvaltiossa edellytetään suoraan tai välillisesti lakien, asetusten tai hallinnollisten määräysten mukaisesti tutkinnon suorittamista. – –

– –”

3 Saman direktiivin 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tätä direktiiviä sovelletaan jokaiseen jäsenvaltion kansalaiseen, joka haluaa harjoittaa säänneltyä ammattia vastaanottavassa jäsenvaltiossa itsenäisenä ammatinharjoittajana tai palkatussa työssä.

Tätä direktiiviä ei sovelleta ammatteihin, joista säädetään jäsenvaltioiden tutkintotodistusten vastavuoroista tunnustamista koskevalla erillisellä direktiivillä.”

4 Mainitun direktiivin 3 artiklan a alakohdassa 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 ammatin harjoittamisen aloittamiseksi tai sen harjoittamiseksi tuon jäsenvaltion alueella, ja tämä tutkintotodistus on annettu jossakin jäsenvaltiossa; – –”

5 Direktiivin 89/48 4 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

– –

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, – –

– –”

Direktiivi 92/51

6 Direktiivin 92/51 1 artiklan a alakohdassa määritellään ”tutkintotodistus” seuraavalla tavalla:

”– – koulutuksesta annettu yksittäinen asiakirja tai tällaisten asiakirjojen yhdistelmä:

– jonka jäsenvaltion lakien, asetusten tai hallinnollisten määräysten mukaisesti asetettu toimivaltainen viranomainen on antanut,

– jolla osoitetaan, että sen haltija on suorittanut:

i) muun kuin direktiivin 89/48/ETY 1 artiklan a alakohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitetun vähintään yksivuotisen tai vastaavan pituisen osa-aikaisen keskiasteen jälkeisen koulutuksen, johon pääsemiseksi yleensä vaaditaan yliopistoon tai muuhun korkeampaan koulutukseen pääsyn edellyttämä keskiasteen koulutus, ja tarvittaessa suorittanut kyseisten keskiasteen jälkeisten opintojen lisäksi vaadittavan ammattiin perehdyttävän koulutuksen,

ii) tai liitteessä C mainitun koulutuksen, ja

– jolla osoitetaan, että sen haltijalla on ammattipätevyys ryhtyä harjoittamaan säänneltyä ammattia tai harjoittaa sitä kyseisessä jäsenvaltiossa,

edellyttäen, että koulutus, joka todistetaan tällä asiakirjalla, on suoritettu pääosin yhteisössä tai yhteisön ulkopuolella oppilaitoksissa, joissa annetaan jäsenvaltion lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten mukaista koulutusta tai että sen haltijalla on kolmen vuoden ammattikokemus, mistä on sen jäsenvaltion antama todistus, joka on tunnustanut kolmannen maan koulutuksesta antaman asiakirjan.

– –”

7 Direktiivin 92/51 1 artiklan e ja f alakohta sisältää seuraavat määritelmät:

”e) ’*säännellyllä ammatilla*’ [tarkoitetaan] säänneltyä ammattitoimintaa tai niiden toiminnan lajien yhdistelmää, jotka muodostavat tämän ammatin jäsenvaltiossa;

f) ’*säännellyllä ammattitoiminnalla*’ [tarkoitetaan] ammattitoimintaa, johon ryhtymiseksi, jonka harjoittamiseksi tai jonka jotakin harjoittamisen muotoa varten jäsenvaltiossa edellytetään suoraan tai välillisesti lakien, asetusten tai hallinnol-

listen määräysten mukaisesti koulutuksesta annettua asiakirjaa tai pätevyystodistusta. – –”

8 Direktiivin 92/51 2 artiklan toisessa kohdassa säädetään, että direktiiviä ei sovelleta muun muassa ammatteihin, joista säädetään jäsenvaltioiden keskinäistä tutkintotodistusten vastavuoroista tunnustamista koskevalla erillisellä direktiivillä.

9 Mainitun direktiivin 3 artiklassa säädetään seuraavaa

”Kun säännellyn ammatin harjoittamiseen ryhtyminen tai sen harjoittaminen vastaanottavassa jäsenvaltiossa edellyttää tässä direktiivissä tai direktiivissä 89/48/ETY tarkoitettua 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, edellä sanotun kuitenkaan rajoittamatta direktiivin 89/48/ETY soveltamista:

a) jos hakijalla on tässä direktiivissä tai direktiivissä 89/48/ETY tarkoitettu tutkintotodistus, joka toisessa jäsenvaltiossa vaaditaan kyseisen ammatin harjoittamisen aloittamiseksi tai sen harjoittamiseksi tuon jäsenvaltion alueella, ja tämä tutkintotodistus on annettu jossakin jäsenvaltiossa;

– –”

10 Direktiivin 92/51 4 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

– –

b) suorittaa enintään kolme vuotta kestävän sopeutumisajan tai kelpoisuuskokeen:

– kun hakijan saaman 3 artiklan ensimmäisen kohdan a tai b alakohdassa tarkoitetun koulutuksen teoreettisten tai käytännön opintojen sisältö olennaisesti eroaa vastaanottavan jäsenvaltion edellyttämän tässä direktiivissä tai direktiivissä 89/48/ETY tarkoitetun tutkinnon sisällöstä, – –

– –”

Direktiivi 2006/23/EY

11 Yhteisön lennonjohtajan lupakirjasta 5.4.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/23/EY (EUVL L 114, s. 22) tuli voimaan 17.5.2006, ja sen tavoitteena on tiukentaa turvallisuutta koskevia vaatimuksia ja parantaa yhteisön lennonjohtojärjestelmän toimintaa säätämällä yhteisön lennonjohtajan lupakirjan myöntämisestä.

Kansallinen lainsäädäntö

12 Direktiivi 89/48 on saatettu osaksi Espanjan oikeusjärjestystä 25.10.1991 annetulla kuninkaan asetuksella 1665/1991 (BOE nro 280, 22.11.1991, s. 37916) ja direktiivi 92/51 4.8.1995 annetulla kuninkaan asetuksella 1396/1995 (BOE nro 197, 18.8.1995, s. 25657). Lennonjohtajan ammattia ei mainita säännellyissä ammateissa Espanjassa, sellaisina kuin ne luetellaan mainittujen kuninkaan asetusten liitteissä.

13 Kyseisen ammatin harjoittamisesta Espanjassa on säädetty erikseen lennonjohtajan muodollista ammatillista kelpoisuutta osoittavasta asiakirjasta siviili-ilmailun alalla ja lupakirjasta 9.1.1998 annetulla kuninkaan asetuksella 3/1998 (BOE nro 17, 20.1.1998, s. 1968).

14 Kuninkaan asetuksen 3/1998 1 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Lennonjohtajan ammattimaisen toiminnan harjoittaminen siviili-ilmailussa edellyttää lennonjohtajan muodollista ammatillista kelpoisuutta osoittavaa asiakirjaa siviili-

ilmailun alalla sekä lupakirjaa ja vastaavia kelpuutuksia tässä kuninkaan asetuksessa säädettyjen edellytysten mukaisesti.”

15 Mainitun kuninkaan asetuksen 2 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Tämän kuninkaan asetuksen tavoitteiden mukaisesti siviili-ilmailun lennonjohtajan muodollista ammatillista kelpoisuutta osoittavalla asiakirjalla tarkoitetaan asiakirjaa, jonka siviili-ilmailun keskushallinto on myöntänyt ja jolla todistetaan, että asiakirjan haltija on suorittanut hyväksytysti lennonjohtajan peruskoulutuksen.

Lupakirjalla tarkoitetaan asiakirjaa, jonka siviili-ilmailun keskushallinto on myöntänyt ja jolla todistetaan, että siviili-ilmailun lennonjohtajan muodollista ammatillista kelpoisuutta osoittavan asiakirjan haltija voi suorittaa niitä lennonjohtoon liittyviä tehtäviä, joihin hänellä on kelpoisuus. Lupakirjan haltijan kelpuutukset sekä mahdolliset rajoitukset ja niiden soveltamiselle välttämätön todistus fyysisestä ja henkisestä soveltuvuudesta sisältyvät liitteenä olevaan asiakirjaan.

Kelpuutuksilla tarkoitetaan lupakirjaan liittyvää asiakirjaa, jonka siviili-ilmailun keskushallinto on antanut ja jossa täsmennetään lennonjohtajan tiettyjen tehtävien harjoittamisen olosuhteet, ehdot sekä mahdolliset rajoitukset.”

16 Saman kuninkaan asetuksen 3 §:ssä asetetaan seuraavat edellytykset lennonjohtajan muodollista kelpoisuutta osoittavan asiakirjan saamiseksi:

”1. Lennonjohtajan muodollista ammatillista kelpoisuutta osoittavan asiakirjan saaminen siviili-ilmailun alalla edellyttää, että lennonjohtajan peruskoulutus on suoritettu sellaisten virallisten ohjelmien mukaisesti, joihin sisältyy teoreettista ja käytännön tietoa ilmailuoikeudesta, lentoliikenteen säännöistä ja lennonjohdon välineistä sekä yleistietoa ilmailusta, inhimillisistä tekijöistä, säästä, navigoinnista ja toimintamenettelyistä.

2. Peruskoulutuksen suorittamiseksi hakijoiden on täytettävä seuraavat edellytykset:

a) vaaditut opinnot: virallinen alemman tai ylemmän tason yliopistotutkinto tai ensimmäisen jakson suorittaminen ylemmän tason yliopisto-opinnoista

b) espanjan ja englannin sujuva suullinen ja kirjallinen taito ilman, että suullisessa ilmaisussa esiintyy vaikeuksia, jotka voisivat hankaloittaa radiopuhelinviestintää

c) vastaava todistus psykologisesta soveltuvuustestistä sekä fyysisestä ja psyykkisestä soveltuvuudesta.”

17 Kuninkaan asetuksen 3/1998 4 §:ssä, jossa vahvistetaan edellytykset lennonjohtajan lupakirjan saamiseksi, säädetään seuraavaa:

”Lennonjohtajan lupakirja myönnetään hakijoille, jotka täyttävät seuraavat edellytykset:

a) vähintään 21 vuoden ikä

b) lennonjohtajan muodollista ammatillista kelpoisuutta osoittava asiakirja siviili-ilmailun alalla

c) yhden niistä kelpuutuksista, joista säädetään tämän kuninkaan asetuksen 7 §:ssä, saamiseksi edellytetty teoreettinen ja käytännön koulutus

d) todellista lennonjohdon valvontaa koskevan kolmen kuukauden pituisen harjoittelun hyväksytty suorittaminen tähän tarkoitukseen nimetyn pätevän lennonjohtajan valvonnan alaisuudessa. Tämän pykälän c kohdassa tarkoitettu edellytys voidaan täyttää tässä kohdassa tarkoitetun ajanjakson aikana

e) voimassa oleva fyysistä ja psyykkistä soveltuvuutta osoittava todistus, joka uusitaan määräajoin.”

18 Kuninkaan asetuksen 7 §:ssä, jossa luetellaan saman asetuksen 4 §:n c kohdassa tarkoitetut kelpuutukset, säädetään seuraavaa:

”Seuraavista kelpuutuksista on säädettävä:

a) lähilennonjohto

b) lähestymislennonjohto

c) lähestymislennonjohto valvontatutkaa käyttäen

d) aluelennonjohto

e) aluelennonjohto valvontatutkaa käyttäen.”

19 Kyseisen kuninkaan asetuksen 6 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Lennonjohtajan lupakirjan haltijalla on oikeus suorittaa ammattimaisesti kaikkia niitä lennonjohtoon liittyviä tehtäviä, joihin hänellä on kelpoisuus.

Siviili-ilmailun keskushallinto voi kuitenkin rajoittaa myönnettyjä valtuuksia fyysiseen ja psyykkiseen soveltuvuuteen liittyvillä perusteilla tai ilmailun turvallisuuteen vaikuttavilla teknisiin tekijöihin tai toimintaolosuhteisiin liittyvillä perusteilla.”

Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

20 Komissio osoitti 8.11.2000 Espanjan kuningaskunnalle virallisen huomautuksen, jossa se väitti, että lennonjohtajan ammatin harjoittamiseen ryhtymistä ja sen harjoittamista koskevat edellytykset, joista säädetään kuninkaan asetuksessa 3/1998, eivät ole direktiivien 89/48 ja 92/51 mukaisia.

21 Koska komissio ei ollut tyytyväinen Espanjan kuningaskunnan 8.2.2001 päivättyyn vastaukseen, se antoi 26.7.2001 perustellun lausunnon, jossa se kehotti tuota jäsenvaltiota toteuttamaan mainittujen direktiivien noudattamisen edellyttämät toimenpiteet.

22 Koska komissio katsoi, että Espanjan kuningaskunta ei ollut toteuttanut mainittujen direktiivien noudattamisen edellyttämiä toimenpiteitä, se nosti 11.2.2003 jäsenyysvelvoitteiden noudattamisen jättämistä koskevan ensimmäisen kanteen.

23 Yhteisöjen tuomioistuin jätti kyseisen kanteen tutkimatta asiassa C-55/03, komissio vastaan Espanja, 14.10.2004 antamallaan tuomiolla, koska väitteitä ei ollut muotoiltu eikä oikeudenkäynnin kohdetta rajattu – sellaisina kuin komissio ne kanteessaan esitti – selkeästi ja johdonmukaisesti, minkä johdosta yhteisöjen tuomioistuin ei voinut ratkaista kannetta asianmukaisesti.

24 Edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Espanja annetun tuomion antamisen jälkeen tapahtuneen komission ja Espanjan kuningaskunnan välisen runsaan sellaisen kirjeenvaihdon seurauksena, johon kuului erityisesti 21.3.2005 päivätty täydentävä virallinen huomautus, 23.5.2005 päivätty Espanjan kuningaskunnan vastaus, 19.12.2005 päivätty toinen täydentävä virallinen huomautus sekä viimeksi mainitun 20.2.2006 päivätty vastaus, komissio osoitti 4.7.2006 kyseiselle jäsenvaltiolle täydentävän perustellun lausunnon, jossa tätä pyydettiin toteuttamaan direktiivien 89/48 ja 92/51 noudattamisen edellyttämät toimenpiteet kahden kuukauden kuluessa kyseisen lausunnon vastaanottamisesta.

25 Koska Espanjan kuningaskunnan antama vastaus mainittuun täydentävään perusteltuun lausuntoon ei tyydyttänyt komissiota, tämä nosti nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

Kanne

Asianosaisten lausumat

26 Komissio väittää, että sekä direktiiviä 89/48 että direktiiviä 92/51 on rikottu, koska jäsenvaltiossa myönnetty tutkintotodistus, jonka tunnustamista pyydetään Espanjassa, voi kuulua jommankumman direktiivin soveltamisalaan.

27 Komissio toteaa, että lennonjohtajan ammattia ei mainita Espanjassa säänneltyjen ammattien luettelossa, joka sisältyy kuninkaan asetusten 1665/1991 ja 1396/1995 liitteisiin. On kuitenkin selvää, että tämä ammatti on direktiiveissä 89/48 ja 92/51 tarkoitettu ”säännelty ammatti”, koska kyseisen ammatin harjoittamiseksi Espanjassa vaadittu asiakirjojen yhdistelmä on kummassakin direktiivissä tarkoitettu ”tutkintotodistus”. Komissio katsoo näin, että tämä ammatti ei virheellisesti kuulu toisissa jäsenvaltioissa myönnettyjen tutkintotodistusten ja suoritetun ammatillisen koulutuksen tunnustamisjärjestelmään, sellaisena kuin siitä on säädetty mainituissa kuninkaan asetuksissa.

28 Komission mukaan se, että direktiiviä 2006/23 voidaan pitää direktiivien 89/48 ja 92/51 2 artiklassa tarkoitettuna ”erillisenä direktiivinä”, ei ole ratkaisevaa tämän jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen ratkaisemisen kannalta. Koska direktiivin 2006/23 täytäntöönpanolle asetettiin direktiivin 20 artiklan ensimmäisessä kohdassa määräajaksi 17.5.2008, jäsenvaltioiden on ennen kyseistä päivämäärää tunnustettava toisissa jäsenvaltioissa myönnetyt tutkintotodistukset direktiivien 89/48 ja 92/51 säännösten mukaisesti.

29 Espanjan kuningaskunta väittää, että viimeksi mainittuja direktiivejä ei voida soveltaa lennonjohtajan ammattiin, koska Espanjassa ei ole olemassa mainituissa direktiiveissä tarkoitettua ”tutkintotodistusta”, joka yksinään oikeuttaa harjoittamaan kyseistä ammattia. Kyseistä ammattia voidaan harjoittaa ainoastaan määrättyjen muodollista kelpoisuutta osoittavien asiakirjojen yhdistelmän perusteella.

30 Direktiivistä 2006/23 Espanjan kuningaskunta väittää, että kyseisen erillisen direktiivin antaminen osoittaa, että yhteisön oikeudessa ei aiemmin ollut sopivia välineitä lennonjohtajien vapaan liikkuvuuden turvaamiseksi eikä siinä vaadittu, että jäsenvaltiot tunnustavat ammatillisen pätevyyden tällä alalla. Näin ollen jäsenvaltioiden vaatimat edellytykset lennonjohtajan ammatin harjoittamiseksi eivät olleet sellaisia edellytyksiä, jotka toiset jäsenvaltiot voivat direktiivien 89/48 ja 92/51 nojalla tunnustaa.

31 Lisäksi mainittu jäsenvaltio väittää, että lennonjohtajan toiminnan tosiasiallinen harjoittaminen edellyttää muiden edellytysten lisäksi sellaisen paikallisen kelpuutuksen saamista, joka liittyy konkreettisesti toiminnanalaan, jossa tätä toimintaa harjoitetaan (lähilennonjohto, aluelennonjohto jne.). Täten myöskään henkilöt, jotka ovat saaneet lennonjohtajan toimintaa vastaavan ammatillisen koulutuksen Espanjassa, eivät voi harjoittaa kyseistä ammattia millä tahansa toiminnanalalla kotimaassa, vaan heidän on ensiksi hankittava tällainen paikallinen kelpuutus. Tällaisesta erityisestä kelpuutuksesta seuraa, että henkilön, joka on saanut koulutuksen toisessa jäsenvaltiossa, on sitäkin mahdottomampaa saada lupa harjoittaa tätä toimintaa Espanjassa.

32 Komissio väittää viimeisestä väitteestä, että tiettyjen kelpuutusten ”paikallinen” tai ”erityinen” luonne ei tarkoita, että kyseistä ammattia on pidettävä sääntelemättömänä ja siten direktiivien 89/48 ja 92/51 soveltamisalaan kuulumattomana. Komission mukaan vastaanottava jäsenvaltio voi mainittujen direktiivien säännösten mukaan edellyttää, että toisen jäsenvaltion myöntämän tutkintotodistuksen haltija suorittaa sopeutumisajan tai kelpoisuuskokeen, ennen kuin hänelle myönnetään tällainen kelpuutus.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

33 Espanjan kuningaskunnan väitteestä, jonka mukaan lennonjohtajan ammatti ei kuulu direktiivien 89/48 ja 92/51 soveltamisalaan, koska se ei ole ”säännelty ammatti” sen johdosta, että direktiiveissä tarkoitettua sellaista ”tutkintotodistusta” ei ole olemassa, joka oikeuttaa kyseisen toiminnan harjoittamiseen, on todettava, että mainituissa direktiiveissä tarkoitettu säännellyn ammatin käsite kuuluu yhteisön oikeuden alaan ja että direktiivin 89/48 1 artiklan c ja d alakohdassa sekä direktiivin 92/51 1 artiklan e ja f alakohdassa säädettyjen määritelmien mukaan ammatti on katsottava säännellyksi, kun tähän ammattitoimintaan ryhtymistä tai sen harjoittamista säännellään sellaisilla

laeilla, asetuksilla tai hallinnollisilla määräyksillä, joilla luodaan järjestelmä, jonka seurauksena kyseinen ammattitoiminta nimenomaisesti varataan tietyt edellytykset täyttäville henkilöille ja kielletään siihen ryhtyminen sellaisilta henkilöiltä, jotka eivät kyseisiä edellytyksiä täytä (ks. vastaavasti asia C-313/01, Morgenbesser, tuomio 13.11.2003, Kok. 2003, s. I-13467, 49 kohta).

34 Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyistä asiakirjoista ilmenee, että lennonjohtajan ammatin harjoittamisesta Espanjassa säädetään erikseen kuninkaan asetuksessa 3/1998 ja että se on varattu henkilöille, joilla on siviili-ilmailun keskushallinnon myöntämät tietyt muodollista kelpoisuutta osoittavat asiakirjat.

35 Mainitussa kuninkaan asetuksessa kyseisen ammatin harjoittamiselta edellytetään muun muassa siviili-ilmailun lennonjohtajan muodollista ammatillista kelpoisuutta osoittavaa asiakirjaa, jolla todistetaan, että tällaisen asiakirjan haltija on suorittanut peruskoulutuksen hyväksytysti ja että hänellä on muiden edellytysten lisäksi virallinen alemman tai ylemmän tason yliopistotutkinto tai että hän on suorittanut ylemmän tason yliopisto-opinnoista ensimmäisen jakson kokonaan Espanjassa.

36 Lisäksi kuninkaan asetuksen 3/1998 mukaan lennonjohtajan ammattiin ryhtyminen Espanjassa edellyttää sellaisen lennonjohtajan lupakirjan saamista, jolla todistetaan, että siviili-ilmailun lennonjohtajan muodollista ammatillista kelpoisuutta osoittavan asiakirjan haltija voi harjoittaa lennonjohtoon liittyviä toimia, joihin hänellä on kelpoisuus. Tämän lupakirjan saaminen edellyttää lisäksi todellista lennonjohdon valvontaa koskevan kolmen kuukauden pituisen harjoittelun suorittamista.

37 Lopuksi mainitussa kuninkaan asetuksessa säädetään, että on oltava ”kelpuutus”, joka oikeuttaa suorittamaan määrättyjä tehtäviä. Tällä tarkoitetaan lupakirjaan liittyvää asiakirjaa, jossa täsmennetään lennonjohtajan tiettyjen toimintojen harjoittamisen olosuhteet, ehdot sekä mahdolliset rajoitukset. Mainitut kelpuutukset voivat koskea

muun muassa lähilennonjohtoa, lähestymislennonjohtoa, lähestymislennonjohtoa valvontatutkaa käyttäen, aluelennonjohtoa sekä aluelennonjohtoa valvontatutkaa käyttäen, ja ne myönnetään teoreettisen ja käytännön koulutuksen päätteeksi.

38 Tästä seuraa, että lennonjohtajan toiminnan harjoittaminen Espanjassa on tarkoin säännelty asetuksilla, joilla luodaan järjestelmä, jonka seurauksena kyseinen ammattitoiminta nimenomaisesti varataan tietyt edellytykset täyttäville henkilöille ja kielletään siihen ryhtyminen sellaisilta henkilöiltä, jotka eivät kyseisiä edellytyksiä täytä.

39 Näin ollen lennonjohtajan ammatti Espanjassa on luokiteltava direktiiveissä 89/48 ja 92/51 tarkoitetuksi säännellyksi ammatiksi, ja se kuuluu siten kyseisten direktiivien soveltamisalaan.

40 Tätä päätelmää ei horjuta se, että Espanjassa ei ole sellaista tietystä koulutuksesta annettavaa yhtenäistä tutkintotodistusta, jonka perusteella kyseistä ammattia voi ryhtyä harjoittamaan.

41 Direktiivien 89/48 ja 92/51 1 artiklan a alakohdasta käy nimittäin ilmi, että tutkintotodistuksen käsitteeseen kuuluu tutkintotodistusten, todistusten tai asiakirjojen ”yhdistelmät”.

42 Lisäksi sillä, että ”tutkintotodistus” ei ole yksittäinen asiakirja vaan muodollista kelpoisuutta osoittavien asiakirjojen, todistusten tai muiden asiakirjojen yhdistelmä, ei ole merkitystä, mikäli mainitun tutkintotodistuksen – huolimatta siitä, missä muodossa se on laadittu – olennaisena tehtävänä on todistaa, että henkilö on suorittanut hyväksytysti määrätyt opinnot, joilla saadaan vaadittu ammatillinen pätevyys ryhtyä harjoittamaan säänneltyä ammattia tai harjoittaa sitä asianomaisessa

jäsenvaltiossa (ks. vastaavasti sen luokittelemisesta direktiivissä 89/48 tarkoitetuksi ”tutkintotodistukseksi”, että henkilön todetaan läpäisseen koulutuksen päätteeksi pidetty koe, asia C-285/01, Burbaud, tuomio 9.9.2003, Kok. 2003, s. I-8219, 52 kohta).

43 Koska lennonjohtajan ammattiin ryhtyminen Espanjassa edellyttää direktiivissä 89/48 tarkoitettua ”tutkintotodistusta”, tästä seuraa, että kyseisen direktiivin 3 artiklan mukaan tämän jäsenvaltion 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, mikäli samassa 3 artiklassa luetellut edellytykset täyttyvät.

44 Koska yksi edellytyksistä on direktiivissä 89/48 tarkoitettu tutkintotodistus, kyseisten henkilöiden on täten täytynyt suorittaa hyväksytysti vähintään kolmivuotinen keskiasteen jälkeinen koulutus.

45 Koska lisäksi lennonjohtajan ammattiin ryhtyminen Espanjassa edellyttää direktiivissä 89/48 tarkoitettua tutkintotodistusta, tästä seuraa, että direktiivin 92/51 3 artiklan mukaan tämän jäsenvaltion 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, jos kyseisessä artiklassa luetellut edellytykset täyttyvät.

46 Yksi näistä edellytyksistä on direktiivissä 92/51 tarkoitettu tutkintotodistus. Kyseisessä direktiivissä oleva tutkintotodistuksen määritelmä on direktiivin 89/48 määritelmää laajempi, eikä siinä vaadita etenkään, että kyseiset henkilöt ovat suorittaneet hyväksytysti vähintään kolmivuotisen keskiasteen jälkeisen koulutuksen.

47 Näin ollen jäsenvaltioiden on säädettävä sellaisten tutkintotodistusten tunnustamisesta, jotka kuuluvat joko direktiivin 89/48 tai direktiivin 92/51 määritelmän alaan. Espanjan lainsäädännössä ei kuitenkaan säädetä tällaisesta tunnustamisesta.

48 Espanjan kuningaskunnan väite, jolla kiistetään tällainen mainittujen direktiivien mukainen tunnustamista koskeva velvollisuus sillä perusteella, että alalla on annettu erillinen direktiivi eli direktiivi 2006/23, on hylättävä.

49 Direktiivi 2006/23, joka on annettu EY 80 artiklan 2 kohdan nojalla, joka kuuluu EY:n perustamissopimuksen kolmannen osan yhteisön liikennepolitiikkaa koskevaan V osastoon, kuuluu nimittäin, kuten direktiivin johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa todetaan, ”yhtenäistä eurooppalaista ilmatilaa koskevien säädösten täytäntöönpanoon”. Direktiivin tarkoituksena on, kuten sen johdanto-osan kahdeksannesta perustelukappaleesta käy ilmi, yhdenmukaistaa lennonjohtajan pätevyyttä, ammattitaitoa ja ammattiin pääsyä koskevat vaatimukset korkeimman mahdollisen turvallisuustason varmistamiseksi. Saman direktiivin 1 artiklassa säädetään myös, että direktiivin tavoitteena on tiukentaa turvallisuutta koskevia vaatimuksia ja parantaa yhteisön lennonjohtojärjestelmän toimintaa säätämällä yhteisön lennonjohtajan lupakirjan myöntämisestä. Mainitun direktiivin 4 artiklan nojalla ainoastaan lennonjohtajat, joilla on tämän direktiivin mukainen lupakirja, voivat tarjota lennonjohtopalveluja. Tällaisen lupakirjan saamisen edellytykset määritellään direktiivin 2006/23 5 artiklassa, kun taas kyseisen direktiivin 15 artiklassa säännellään lennonjohtajien lupakirjojen vastavuoroista tunnustamista.

50 Näin ollen on todettava, että direktiivin 2006/23 olennaisena tavoitteena on luoda lennonjohtajan lupakirjan saamista ja voimassa pitämistä koskeva yhteisön säännöstö, minkä johdosta kyseistä direktiiviä voidaan pitää direktiivien 89/48 ja 92/51 2 artiklassa tarkoitettuna ”erillisenä direktiivinä”. Koska direktiivin 2006/23 20 artiklan ensimmäisessä kohdassa direktiivin täytäntöönpanon määräajaksi asetettiin kuitenkin 17.5.2008, toisessa jäsenvaltiossa myönnettyjen tutkintotodistusten ja suoritetun ammatillisen koulutuksen, joiden perusteella lennonjohtajan ammattiin voi ryhtyä, tunnustamisen

ennen kyseistä päivämäärää piti tapahtua lähtökohtaisesti direktiiveissä 89/48 ja 92/51 säädettyjen edellytysten mukaan.

51 Näin ollen Espanjan kuningaskunnan direktiivin 2006/23 nojalla esittämä väite on hylättävä.

52 Lopuksi on tutkittava mainitun jäsenvaltion esittämä väite, joka koskee ”kelpuutusta”, joka kuninkaan asetuksen 2 §:n mukaan on siviili-ilmailun keskushallinnon myöntämä lupakirjaan liittyvä asiakirja, jossa täsmennetään lennonjohtajan tiettyjen toimintojen harjoittamisen olosuhteet, ehdot sekä mahdolliset rajoitukset ja joka koskee tiettyjä erityisaloja kuten lähilennonjohtoa, lähestymislennonjohtoa, lähestymislennonjohtoa valvontatutkaa käyttäen, aluelennonjohtoa sekä aluelennonjohtoa valvontatutkaa käyttäen. Koska tällainen kelpuutus on luonteeltaan erityinen tai paikallinen, sen määritelmä estää toisessa jäsenvaltiossa saadun kelpuutuksen tunnustamisen Espanjassa.

53 Tämän osalta on todettava, että direktiiveissä 89/48 ja 92/51 ei perusteta automaattisen tunnustamisen järjestelmää. Vaikka niissä tunnustetaan oikeus ryhtyä harjoittamaan säänneltyä ammattia, vastaanottava jäsenvaltio voi direktiivien 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan nojalla vaatia hakijaa, joka on toisen jäsenvaltion kansalainen, suorittamaan sopeutumisajan tai kelpoisuuskokeen etenkin, jos hänen saamansa koulutuksen sisältö olennaisesti eroaa vastaanottavan jäsenvaltion edellyttämän tutkinnon sisällöstä tai jos viimeksi mainitussa 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 kyseisten kahden jäsenvaltion ammattitoiminnan ero vastaa erilaista erikoiskoulutusta (ks. vastaavasti direktiivin 89/48 osalta asia C-39/07, komissio v. Espanja, tuomio 8.5.2008, Kok. 2008, s. I-3435, 39 kohta).

54 Direktiiveissä 89/48 ja 92/51 perustettu tutkintotodistusten ja ammatillisen koulutuksen vastavuoroista tunnustamista koskeva järjestelmä ei merkitse sitä, että muiden jäsenvaltioiden myöntämissä muodollista kelpoisuutta osoittavissa asiakirjoissa osoitettaisiin vastaanottavassa jäsenvaltiossa vaadittuun koulutukseen rinnastuva tai sitä vastaava koulutus. Direktiiveillä käyttöön otetussa järjestelmässä tutkintotodistusta ei nimittäin 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 keston 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 kyseisten direktiivien 4 artiklassa säädetyistä korvaavista toimenpiteistä (ks. vastaavasti direktiivin 89/48 osalta asia C-330/03, Colegio, tuomio 19.1.2006, Kok. 2006, s. I-801, 19 kohta).

55 Tästä seuraa, että tiettyjen sellaisten kelpuutusten erityinen tai paikallinen luonne, joita henkilöltä, joka haluaa harjoittaa lennonjohtajan ammattia Espanjassa, vaaditaan kuninkaan asetuksen 2 §:n mukaan, ei ole esteenä sille, että pätevyyttä, joka todistetaan jossakin toisessa jäsenvaltiossa kuin Espanjan kuningaskunnassa saman ammatin harjoittamisen tarkoituksessa myönnetyillä tutkintotodistuksilla tai suoritetuilla ammatillisilla koulutuksilla, verrataan viimeksi mainitussa jäsenvaltiossa kyseisen ammatin harjoittamiseksi vaadittuihin tietoihin ja kelpuutuksiin.

56 Näin ollen Espanjan kuningaskunnan esittämä väite on hylättävä.

57 Edellä esitetyn perusteella on todettava, että Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut direktiivien 89/48 ja 92/51 mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut direktiivien noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä lennonjohtajan ammatista.

Oikeudenkäyntikulut

58 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut Espanjan kuningaskunnan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska Espanjan kuningaskunta on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

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

1) Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut vähintään kolmivuotisesta ammatillisesta korkeammasta koulutuksesta annettujen tutkintotodistusten tunnustamista koskevasta yleisestä järjestelmästä 21.12.1988 annetun neuvoston direktiivin 89/48/ETY ja direktiiviä 89/48/ETY täydentävästä ammatillisen koulutuksen tunnustamista koskevasta toisesta yleisestä järjestelmästä 18.6.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/51/ETY mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut näiden direktiivien noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä lennonjohtajan ammatista.

2) Espanjan kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Allekirjoitukset