Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MACIEJ SZPUNAR
5 päivänä marraskuuta 2014[1]

Asia C-477/13

Eintragungsausschuss bei der Bayerischen Architektenkammer
vastaan
Hans Angerer

(Ennakkoratkaisupyyntö – Bundesverwaltungsgericht (Saksa))

Henkilöiden vapaa liikkuvuus — Sijoittautumisvapaus — Direktiivi 2005/36/EY — Ammattipätevyyden tunnustaminen — Oikeus arkkitehdin ammatin harjoittamiseen — Muuttaja, jonka tutkintotodistus ei sisälly direktiivin 2005/36/EY liitteessä V olevan 5.7 kohdan luetteloon — 10 artikla — Ilmaisun ”erityinen ja poikkeuksellinen syy” merkitys — Arkkitehdin käsite

Johdanto

1. Ammattipätevyyden tunnustamisesta 7.9.2005 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/36/EY[2] 10 artiklassa määritellään koulutuksesta annettavien asiakirjojen yleisen tunnustamisjärjestelmän soveltamisala. Käsiteltävässä ennakkoratkaisupyynnössä unionin tuomioistuimelta tiedustellaan ensimmäistä kertaa, kuinka tiettyjä kyseisen artiklan ilmaisuja on tulkittava ja mikä on niiden normatiivinen arvo. Bundesverwaltungsgerichtiin (liittovaltion hallintotuomioistuin) (Saksa) on tehty Revision-valitus, jonka johdosta tämä tuomioistuin pohtii, onko alempien oikeusasteiden käsiteltävässä asiassa esittämä tulkinta oikea.

2. Käsiteltävässä asiassa asianosaisina ovat Angerer, joka on hankkinut Itävallassa rakennusmestarin, jonka toimenkuvaan kuuluvat suunnittelu ja tekniset laskelmat (Planender Baumeister), pätevyyden, ja Eintragungsausschuss bei der Bayerischen Architektenkammer (Baijerin arkkitehtiliiton rekisteröintikomitea, jäljempänä rekisteröintikomitea). Angerer haluaa tulla merkityksi Baijerin arkkitehtiluetteloon, mutta rekisteröintikomitea ei ole suostunut tähän.

3. Käsiteltävässä asiassa ei ole kyse siitä, täyttääkö Angerer direktiivissä 2005/36 tarkoitetut aineelliset perusteet, jotta hän voisi harjoittaa arkkitehdin ammattia Saksassa. Siinä on selvitettävä ainoastaan, voivatko Saksan viranomaiset ja tuomioistuimet soveltaa käsiteltävässä asiassa direktiivissä 2005/36 tarkoitettua koulutuksesta annettavien asiakirjojen yleistä tunnustamisjärjestelmää vai voiko direktiivin 2005/36 10 artiklan sisältö estää niitä tekemästä näin.

4. Päädyn tarkastelussani siihen tulokseen, että Saksan viranomaiset ja tuomioistuimet voivat soveltaa direktiivin 2005/36 kyseistä osaa. Ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa, että direktiiviä 2005/36 on tulkittava yhdenmukaisesti sisämarkkinoiden perusperiaatteiden ja sijoittautumisvapautta koskevien perustamissopimuksen olennaisten määräysten kanssa.

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.
2 — EUVL L 255, s. 22.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Euroopan unionin oikeus

5. Direktiivi 2005/36 jakautuu kuuteen osastoon, jotka ovat yleiset säännökset (I), palvelujen tarjoamisen vapaus (II), sijoittautumisvapaus (III), ammatin harjoittamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt (IV), hallinnollinen yhteistyö ja täytäntöönpanovalta (V) ja muut säännökset (VI).

6. Sijoittautumisvapautta koskeva III osasto sisältää puolestaan neljä lukua: koulutuksesta annettavien asiakirjojen yleinen tunnustamisjärjestelmä (I), ammattikokemuksen tunnustaminen (II), koulutuksen vähimmäisvaatimusten yhteensovittamiseen perustuva tunnustaminen (III) ja sijoittautumista koskevat yhteiset säännökset (IV).

7. Direktiivin 2005/36 10 artikla, joka sisältyy III osaston I lukuun, kuuluu seuraavasti:

”Tätä lukua sovelletaan kaikkiin niihin ammatteihin, jotka eivät kuulu tämän osaston II ja III luvun soveltamisalaan, sekä seuraavissa tapauksissa, joissa hakija ei jostain erityisestä ja poikkeuksellisesta syystä täytä mainituissa luvuissa säädettyjä edellytyksiä:

a) liitteessä IV luetellut toiminnat, jos muuttaja ei täytä 17, 18 ja 19 artiklassa säädettyjä edellytyksiä;

b) peruskoulutuksen saaneet lääkärit, erikoislääkärit, yleissairaanhoidosta vastaavat sairaanhoitajat, hammaslääkärit, erikoishammaslääkärit, eläinlääkärit, kätilöt, proviisorit ja arkkitehdit, jos muuttaja ei täytä 23, 27, 33, 37, 39, 43 ja 49 artiklassa säädettyjä tosiasiallisen ja luvallisen ammatin harjoittamisen edellytyksiä;

c) arkkitehdit, jos muuttajalla on asiakirja muodollisesta pätevyydestä, jota ei ole lueteltu liitteessä V olevassa 5.7 kohdassa;

d) lääkärit, sairaanhoitajat, hammaslääkärit, eläinlääkärit, kätilöt, proviisorit ja arkkitehdit, joilla on asiakirja muodollisesta erityispätevyydestä, joka edellyttää osallistumista liitteessä V olevassa 5.1.1, 5.2.2, 5.3.2, 5.4.2, 5.5.2, 5.6.2 ja 5.7.1 kohdassa tarkoitettuun nimikkeeseen johtavaan koulutukseen, ainoastaan asiaan kuuluvan erikoisalan tunnustamiseksi, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 21 artiklan 1 kohdan sekä 23 ja 27 artiklan soveltamista;

e) yleissairaanhoidosta vastaavat sairaanhoitajat ja erikoissairaanhoitajat, joilla on muodollista erityispätevyyttä osoittava asiakirja, joka edellyttää osallistumista liitteessä V olevassa 5.2.2 kohdassa tarkoitettuun nimikkeeseen johtavaan koulutukseen, silloin kun muuttaja hakee tunnustamista toisessa jäsenvaltiossa, jossa erikoissairaanhoitajat harjoittavat asiaan kuuluvia ammattitoimintoja ilman yleissairaanhoidosta vastaavan sairaanhoitajan koulutusta;

f) erikoissairaanhoitajat, joilla ei ole yleissairaanhoidosta vastaavan hoitajan koulutusta, jos muuttaja hakee tunnustamista toisessa jäsenvaltiossa, jossa asiaan kuuluvia ammattitoimintoja harjoittavat yleissairaanhoidosta vastaavat sairaanhoitajat, erikoissairaanhoitajat, joilla ei ole yleissairaanhoidosta vastaavan sairaanhoitajan koulutusta, tai erikoissairaanhoitajat, joilla on muodollista erityispätevyyttä osoittava asiakirja, joka edellyttää osallistumista liitteessä V olevassa 5.2.2 kohdassa tarkoitettuun nimikkeeseen johtavaan koulutukseen;

g) muuttajat, jotka täyttävät 3 artiklan 3 kohdassa tarkoitetut edellytykset.”

Saksan oikeus

8. Arkkitehtejä koskeva lainsäädäntö kuuluu Saksassa osavaltioiden lainsäädäntövaltaan (Saksan perustuslain (Grundgesetz) 70 §:n 1 momentti). Baijerin osavaltion arkkitehtiliiton arkkitehtiluetteloon merkitsemisen edellytyksiä ja luetteloon merkitsemistä säännellään Baijerin arkkitehtiliitosta ja rakennusinsinööriliitosta annetun lain (Gesetz über die Bayerische Architektenkammer und die Bayerische Ingenieurekammer-Bau, GVBl, s. 308), sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna 11.12.2012 annetulla lailla (GVBl, s. 633) (jäljempänä BauKaG) 4 §:llä. Kyseisessä pykälässä säädetään seuraavaa:

”1) Arkkitehtiliitto ylläpitää arkkitehtiluetteloa.

2) Arkkitehtiluetteloon on hakemuksesta merkittävä henkilö,

1. jonka kotipaikka tai toimipaikka sijaitsee tai pääasiallinen ammatillinen toiminta tapahtuu Baijerissa,

2. joka on suorittanut loppukokeen opinnoissa,

   a) joiden tavanomainen kesto on vähintään neljä vuotta 3 §:n 1 momentissa mainittuja arkkitehtuurin (rakennustekniikka) alan tehtäviä varten tai

   b) joiden tavanomainen kesto on vähintään kolme vuotta 3 §:n 2 ja 3 momentissa mainittuja sisustus- tai maisema-arkkitehtuurin alan tehtäviä varten saksalaisessa korkeakoulussa, saksalaisessa julkisessa tai valtion tunnustamassa insinöörioppilaitoksessa tai vastaavassa saksalaisessa oppilaitoksessa ja

3. jolla on tämän jälkeen hankittuna vähintään kahden vuoden ammattikokemus kyseiseltä alalta.

Ammattikokemuksen kestoa laskettaessa otetaan huomioon arkkitehtiliiton ammatilliset jatko- ja täydennyskoulutusohjelmat teknisen ja taloudellisen suunnittelun sekä rakennuslainsäädännön aloilla.

3) – –

4) Edellä 2 momentin 2 kohdan a alakohdassa säädetyn edellytyksen täyttää myös henkilö, joka kykenee osoittamaan suorittaneensa vastaavat opinnot ulkomaisessa korkeakoulussa tai muussa ulkomaisessa oppilaitoksessa. Euroopan unionin jäsenvaltion tai Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen sopimusvaltion kansalaisten tapauksessa vastaavina pidetään muodollista pätevyyttä osoittavia asiakirjoja, joista on ilmoitettu tai joita pidetään vaatimukset täyttävinä ammattipätevyyden tunnustamisesta 7.9.2005 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/36/EY (EUVL L 255, s. 22, oikaisut EUVL 2007, L 271, s. 18, EUVL 2008, L 93, s. 28, EUVL 2009, L 33, s. 49), sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna 11.7.2012 annetulla asetuksella (EU) N:o 623/2012 (EUVL L 180, s. 9), luettuna yhdessä liitteessä V olevan 5.7.1 kohdan kanssa, 21, 46 ja 47 artiklan mukaisesti, sekä asiakirjoja, joista säädetään direktiivin 2005/36/EY 23 ja 49 artiklassa luettuna yhdessä liitteessä VI olevan 6 kohdan kanssa. – –

5) Edellä 2 momentin ensimmäisen virkkeen 2 kohdan a alakohdassa ja 3 kohdassa säädetyt edellytykset täyttyvät myös silloin, kun Euroopan unionin jäsenvaltion tai Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen sopimusvaltion kansalainen direktiivin 2005/36/EY 10 artiklan b, c, d ja g alakohdassa tarkoitetulla tavalla jostain erityisestä ja poikkeuksellisesta syystä ei täytä muodollista pätevyyttä osoittavien asiakirjojen tunnustamisen edellytyksiä koulutuksen vähimmäisvaatimusten yhteensovittamisen perusteella direktiivin 2005/36/EY mukaisesti, jos lisäksi direktiivin 2005/36/EY 13 artiklassa säädetyt edellytykset täyttyvät; tällöin kyseessä on direktiivin 2005/36/EY 12 artiklassa tarkoitettu rinnasteinen ammattipätevyys. – – Ensimmäinen virke koskee soveltuvin osin myös

henkilöitä, joilla on oikeus käyttää arkkitehdin ammattinimikettä sellaisen lain nojalla, jolla Euroopan unionin jäsenvaltion tai Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen sopimusvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle annetaan valtuudet myöntää tämä nimike arkkitehtuurin alalla erityisen ansioituneille Euroopan unionin jäsenvaltion tai Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen sopimusvaltion kansalaisille.

_ _”

Tosiseikat, asian käsittelyn vaiheet ja ennakkoratkaisukysymykset

9. Saksan kansalainen Angerer, jolla on kotipaikka sekä Saksassa että Itävallassa, on toiminut Itävallan lain mukaisen pätevyyskokeen läpäistyään 1.3.2007 alkaen Itävallassa rakennusmestarina, jonka toimenkuvaan kuuluvat suunnittelu ja tekniset laskelmat (Planender Baumeister).

10. Planender Baumeister -pätevyys ei anna Angererille oikeutta toimia arkkitehtinä Itävallassa.

11. Lisäksi kyseistä pätevyyttä ei ole olemassa Saksassa.

12. Angerer haki 25.4.2008 merkitsemistä Baijerin arkkitehtiluetteloon BauKaG:n 4 §:n nojalla. Hän muutti 11.6.2008 hakemustaan [3] siten, että hän haki merkitsemistä ulkomaalaisten palveluntarjoajien luetteloon BauKaG:n 2 §:n nojalla. [4] Rekisteröintikomitea hylkäsi hakemuksen 18.6.2009 tekemällään päätöksellä.

13. Angerer nosti kanteen hylkäävästä päätöksestä Bayerisches Verwaltungsgericht Münchenissä (Baijerin hallintotuomioistuin, München). Tämä tuomioistuin kumosi 22.9.2009 antamallaan tuomiolla 18.6.2009 tehdyn hylkäävän päätöksen ja määräsi rekisteröintikomitean merkitsemään Angererin BauKaG:n 2 §:n mukaisesti ulkomaisten palveluntarjoajien luetteloon.

14. Rekisteröintikomitea valitti tästä tuomiosta Bayerischer Verwaltungsgerichtshofiin (Baijerin hallinnollinen muutoksenhakutuomioistuin). Muutoksenhakumenettelyssä Angerer muutti kyseisen tuomioistuimen ehdotuksesta ja rekisteröintikomitean suostumuksella vaatimustaan siten, että hän haki merkitsemistä arkkitehtiluetteloon.

15. Muutoksenhakutuomioistuin hyväksyi muutetun hakemuksen 20.9.2011 antamassaan tuomiossa ja hylkäsi rekisteröintikomitean valituksen ja velvoitti tämän tekemään myönteisen päätöksen hakijan merkitsemisestä arkkitehtiluetteloon itsenäisenä ammatinharjoittajana toimivana rakennusarkkitehtina. Muutoksenhakutuomioistuin totesi perusteluissaan, että edellytykset täyttyivät haetulle merkitsemiselle arkkitehtiluetteloon BauKaG:n 4 §:n 5 momentin mukaisesti, luettuna yhdessä siinä mainittujen direktiivin 2005/36 10 artiklan c alakohtaan sekä 11 ja 13 artiklaan sisältyvien sääntöjen kanssa.

16. Rekisteröintikomitea teki kyseisestä tuomiosta Revision-valituksen Bundesverwaltungsgerichtiin. Se vaatii muuttamaan Bayerischer Verwaltungsgerichtshofin 20.9.2011 antamaa tuomiota ja Bayerisches Verwaltungsgericht Münchenin 22.9.2009 antamaa tuomiota ja hylkäämään kanteen.

3 — Ks. Bayerisches Verwaltungsgericht Münchenin 22.9.2009 antama tuomio M 16 K 09.3302, s. 2.

4 — Angerer muutti hakemustaan oltuaan yhteydessä rekisteröintikomiteaan, joka ilmoitti, ettei häntä voitu merkitä arkkitehtiluetteloon, ks. Verwaltungsgerichtshof Bayernin 20.9.2011 antama tuomio 22 B 10.2360, 15 kohta, saatavilla osoitteessa: http://openjur.de/u/493661.html.

17. Bundesverwaltungsgericht katsoo, että vireillä olevan riita-asian ratkaisu edellyttää direktiivin 2005/36 tulkintaa. Se päätti 10.7.2013 antamassaan päätöksessä, joka saapui unionin tuomioistuimen kirjaamoon 5.9.2013, lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1. a) Ovatko direktiivin 10 artiklassa tarkoitetut ’erityiset ja poikkeukselliset syyt’ sellaisia olosuhteita, jotka määritellään jäljempänä olevissa tapausryhmissä (a–g alakohta), vai onko näiden olosuhteiden lisäksi esitettävä ’erityisiä ja poikkeuksellisia syitä’, joiden vuoksi hakija ei täytä direktiivin III osaston II ja III luvussa mainittuja edellytyksiä?

b) Millaisia ’erityisten ja poikkeuksellisten syiden’ on oltava viimeksi mainitussa tapauksessa? Onko kyse oltava henkilökohtaisista – esimerkiksi hakijan elämänvaiheisiin liittyvistä – syistä, joiden vuoksi muuttaja ei poikkeuksellisesti täytä direktiivin III osaston III luvun mukaisia koulutuksensa automaattisen tunnustamisen edellytyksiä?

2. a) Edellyttääkö direktiivin 10 artiklan c alakohdassa tarkoitettu arkkitehdin käsite, että muuttaja on lähtöjäsenvaltiossaan rakennussuunnitteluun, rakennustarkastukseen ja rakentamiseen liittyvän teknisen toiminnan lisäksi harjoittanut tai olisi voinut harjoittaa koulutuksensa jälkeen luovaan ja taloudelliseen rakennussuunnitteluun, kaupunkisuunnitteluun tai historiallisesti arvokkaiden rakennusten suojeluun liittyvää toimintaa, ja jos näin on, missä laajuudessa?

b) Edellyttääkö direktiivin 10 artiklan c alakohdassa tarkoitettu arkkitehdin käsite, että muuttaja on saanut korkeakoulutasoisen koulutuksen, joka on sillä tavoin suuntautunut pääasiallisesti arkkitehtuuriin, että koulutus käsittää rakennussuunnitteluun, rakennustarkastukseen ja rakentamiseen liittyvien teknisten opintojen lisäksi luovaan ja taloudelliseen rakennussuunnitteluun, kaupunkisuunnitteluun tai historiallisesti arvokkaiden rakennusten suojeluun liittyviä opintoja, ja jos näin on, missä laajuudessa?

c) i) Onko a ja b kohdan kannalta merkitystä sillä, kuinka arkkitehdin ammattinimikettä tavanomaisesti käytetään muissa jäsenvaltioissa (direktiivin 48 artiklan 1 kohta),

ii) vai riittääkö sen toteaminen, kuinka arkkitehdin ammattinimikettä tavanomaisesti käytetään lähtöjäsenvaltiossa ja vastaanottavassa jäsenvaltiossa,

iii) vai käykö Euroopan unionin alueella arkkitehdin ammattinimikkeeseen tavanomaisesti liittyvien toimien kirjo ilmi direktiivin 46 artiklan 1 kohdan toisesta alakohdasta?”

18. Kirjallisia huomautuksia esittivät pääasian osapuolista Landesanwaltschaft Bayern ja Alankomaiden, Romanian ja Saksan hallitukset sekä komissio. Suullisia huomautuksia esittivät 9.7.2014 pidetyssä istunnossa osapuolista Landesanwaltschaft Bayern, Saksan hallitus ja komissio.

Asian tarkastelu

Alustavat huomautukset

Direktiivi 2005/36

19. Direktiivin 2005/36 merkitykselliset säännökset mainittiin edellä. Jotta ymmärrettäisiin, mistä käsiteltävässä asiassa on tarkkaan ottaen kyse, mielestäni on tarpeen esitellä pääpiirteittäin direktiiviin sisältyvät ammattipätevyyden eri tunnustamisjärjestelmät.

20. Euroopan unionin neuvosto antoi direktiivin 2005/36 määräenemmistöllä 6.6.2005.[5] Sen perustana ovat perustamissopimuksen sisämarkkinoita koskevat tietyt oikeusperustat.[6] Direktiivillä kumotaan 15 ammattipätevyyden tunnustamisen alan aiempaa direktiiviä[7] ja järjestellään uudelleen ja järkeistetään niiden säännökset yhdenmukaistamalla sovellettavat periaatteet.[8] Direktiivin 2005/36 III osastossa säädetään kolmesta ammattipätevyyden tunnustamisjärjestelmästä: niiden ammattien automaattinen tunnustaminen, joiden koulutusta koskevat vähimmäisvaatimukset on yhdenmukaistettu (luku III) (automaattisen tunnustamisen järjestelmä), tiettyjen ammattitoimintojen tunnustaminen ammattikokemuksen perusteella (luku II) ja muita säänneltyjä ammatteja ja ammatteja, jotka eivät kuulu II tai III luvun soveltamisalaan tai joissa hakija ei direktiivin 2005/36 10 artiklan mukaisesti täytä II ja III luvuissa säädettyjä edellytyksiä, koskeva yleinen järjestelmä (luku I) (yleinen tunnustamisjärjestelmä).

21. Käsiteltävässä asiassa on tarpeen kuvata yksityiskohtaisemmin automaattisen tunnustamisen järjestelmää ja yleistä tunnustamisjärjestelmää.

22. Direktiivin 2005/36 III osaston III luvussa otetaan käyttöön vertikaalinen yhdenmukaistaminen, joka tapahtuu alakohtaisesti tietyillä erikseen määritellyillä ammattialoilla, kuten arkkitehdin ammattialalla.[9] Luvun taustalla oleva periaate on yksinkertainen: jos henkilöllä on direktiivin liitteessä V lueteltu muodollinen pätevyys ja hän täyttää tietyt vähimmäisvaatimukset, jäsenvaltion on tunnustettava muodollista pätevyyttä osoittavat asiakirjat, ja kyseisten asiakirjojen on annettava sen alueella samat oikeudet ammattitoiminnan aloittamiseen ja sen harjoittamiseen kuin jäsenvaltion itsensä antamat muodollista pätevyyttä osoittavat asiakirjat. Henkilöllä, joka haluaa harjoittaa arkkitehdin ammattia, on siis oltava direktiivin 2005/36 21 artiklan nojalla jokin direktiivin liitteessä V olevassa 5.7 kohdassa lueteltu muodollista pätevyyttä osoittava asiakirja ja hänen on täytettävä direktiivin 46 artiklassa tarkoitetut koulutusta koskevat vähimmäisvaatimukset. Unionin tuomioistuin on todennut tästä, että direktiivin 2005/36 21, 46 ja 49 artiklassa arkkitehdin ammatin osalta säädetty ammattipätevyyden automaattista tunnustamista koskeva järjestelmä ei jätä lainkaan harkintavaltaa jäsenvaltioille.[10]III osaston III lukuun perustuva tunnustaminen tapahtuu siis automaattisesti. Kun henkilö täyttää edellytykset, jäsenvaltioiden on annettava hänelle oikeus harjoittaa kyseistä ammattia.

23. Direktiivin 2005/36 III osaston I luvussa otetaan käyttöön varasuunnitelma eli yleinen tunnustamisjärjestelmä, joka perustuu aiempiin yleisiin direktiiveihin[11].[12] Säännönmukaisesti sitä sovelletaan ainoastaan niihin ammatteihin, joihin automaattisen tunnustamisen järjestelmää ei sovelleta, kuten voidaan päätellä direktiivin 2005/36 10 artiklasta. Poikkeuksena sääntöön 10 artiklassa säädetään myös, että yleistä järjestelmää sovelletaan tietyissä tapauksissa, joissa hakija ei jostain ”erityisestä ja poikkeuksellisesta syystä” täytä III osaston II ja III luvussa säädettyjä edellytyksiä. Yleisen järjestelmän olennaiset edellytykset on vahvistettu direktiivin 11 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa.

5 — Ks. 6.6.2005 annettu neuvoston lehdistötiedote (9775/05 (Presse 137)), saatavilla osoitteessa: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/misc/85121.pdf. Direktiivin antamiseen johtaneessa äänestyksessä Saksan ja Kreikan valtuuskunnat äänestivät direktiiviä vastaan. Luxemburg pidättäytyi äänestämästä.

6 — EY 40 artikla (josta on tullut SEUT 46 artikla) – työntekijöiden vapaa liikkuvuus, EY 47 artikla (josta on tullut SEUT 53 artikla) – sijoittautumisoikeus ja EY 55 artikla (josta on tullut SEUT 62 artikla) – palvelujen tarjoamisen vapaus.

7 — Ks. direktiivin 2005/36 62 artikla.

8 — Ks. direktiivin 2005/36 johdanto-osan yhdeksäs perustelukappale.

9 — Direktiivillä säilytetään pääpiirteittäin ennallaan aiempi oikeudellinen tilanne samalla, kun sillä kumotaan tutkintotodistusten, todistusten ja muiden muodollista kelpoisuutta osoittavien asiakirjojen vastavuoroisesta tunnustamisesta arkkitehtuurin alalla sekä toimenpiteistä sijoittautumisoikeuden ja palvelujen tarjoamisen vapauden tehokkaan käyttämisen helpottamiseksi 10.6.1985 annettu neuvoston direktiivi 85/384/ETY (EYVL L 223, s. 15).

10 — Ks. tuomio Ordre des architectes (C-365/13, EU:C:2014:280, 24 kohta).

11 — 1980-luvun puolivälissä yhteis-/sisämarkkinoiden poliittinen toteuttaminen aloitettiin uudelleen, ja silloin tähän vertikaaliseen eli ammattialakohtaiseen lähestymistapaan kuulumattomia aloja varten otettiin käyttöön yleinen ja horisontaalinen eli monialainen lähestymistapa, jossa vahvistettiin tunnustamista koskevat yleiset suuntaviivat. Ks. direktiivit 89/48/ETY, 92/51/ETY ja 1999/42/EY. Nämä direktiivit pohjautuvat komission Eurooppa-neuvostolle 14.6.1985 esittämään sisämarkkinoiden toteuttamista koskevaan valkoiseen kirjaan (KOM(85) 310 lopullinen), 93 kohta.

12 — Ks. Barnard, C., *The substantive law of the EU. The four freedoms*, Oxford University Press, 4. painos, 2013, s. 320.

Ennakkoratkaisukysymysten tosiseikat ja oikeudellinen asiayhteys

24. Ennakkoratkaisupyynnössä esitetään kysymyksiä ainoastaan direktiivin 2005/36 10 artiklan tiettyjen ilmaisujen tulkinnasta. Kahta seikkaa on tarpeen korostaa.

25. Ensinnäkin Saksan tuomioistuimet ovat yksimielisiä siitä, ettei Angerer täytä automaattisen tunnustamisen edellytyksiä. Hänellä ei ole direktiivin 2005/36 liitteessä V olevassa 5.7 kohdassa tarkoitettua tutkintotodistusta, joten automaattisen tunnustamisen periaatteen mukaisesti hän ei voi olettaa, että Baijerin viranomaiset merkitsisivät hänet Baijerissa toimivaksi arkkitehdiksi.[13] Unionin tuomioistuinta ei siis pyydetä tulkitsemaan automaattista järjestelmää koskevia säännöksiä.[14]

26. Toiseksi Saksan hallintotuomioistuimet ovat todenneet ensimmäisessä oikeusasteessa ja muutoksenhakuasteessa, että Angerer täyttää yleisen järjestelmän aineelliset edellytykset.[15] Bundesverwaltungsgericht, jolle Revision-valitus on tehty, ei vaikuta kyseenalaistavan tätä toteamusta. Unionin tuomioistuinta ei siis pyydetä tulkitsemaan yleisen järjestelmän olennaisia edellytyksiä koskevia säännöksiä. Unionin tuomioistuimen tehtävänä ei etenkään ole tämän ennakkoratkaisupyynnön yhteydessä selvittää, onko Saksan viranomaisten hyväksyttävä Angererin Itävallan oikeuden mukainen Planender Baumeister -pätevyys ja hänen ammattikokemuksensa direktiivin 2005/36 11 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen edellytysten nojalla, jotta hän voisi harjoittaa arkkitehdin ammattia Saksassa.

27. Bundesverwaltungsgericht tiedustelee ainoastaan, onko direktiivin 2005/36 10 artiklaa tulkittava siten, että se estää kansallisia viranomaisia soveltamasta käsiteltävään asiaan yleistä tunnustamisjärjestelmää.

Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys: Direktiivin 2005/36 10 artiklaan sisältyvän ilmaisun ”erityisestä ja poikkeuksellisesta syystä” tulkinta

28. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää unionin tuomioistuinta tulkitsemaan direktiivin 2005/36 10 artiklaan sisältyvää ilmaisua ”erityisestä ja poikkeuksellisesta syystä”. Se haluaa tietää, onko kyseisen artiklan a–g alakohdassa ainoastaan lueteltu erityiset ja poikkeukselliset syyt vai onko ilmaisulla myös muuta normatiivista merkitystä. Toisin sanoen se pyytää opastusta siitä, voivatko kansalliset viranomaiset arvioida, voiko Angererilla olla oikeus arkkitehdin ammatin harjoittamiseen direktiivin 2005/36 11 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen nojalla hänen muodollisen pätevyytensä (Planender Baumeister) ja ammattikokemuksensa johdosta vai onko kansallisten viranomaisten ennen muodollista pätevyyttä osoittavien asiakirjojen arviointia selvitettävä, onko olemassa erityisiä ja poikkeuksellisia syitä, joiden vuoksi Angererilla ei ole Itävallan lain mukaisia arkkitehdin muodollista pätevyyttä osoittavia asiakirjoja.

13 — Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan Angerer suoritti 18.12.2012, jolloin asia oli jo vireillä kyseisessä tuomioistuimessa, Hochschule für Technik, Wirtschaft und Kultur Leipzigissa rakennustekniikan koulutusohjelmaan (Fachhochschule (FH)) kuuluvan diplomi-insinöörin tutkinnon. Käsiteltävässä asiassa ei ole kyse siitä, voitaisiinko Angererin diplomi-insinöörin tutkintotodistus tunnustaa automaattisesti. Asianosaiset vahvistivat tämän myös istunnossa. Tästä on todettava, ettei kyseinen tutkintotodistus sisälly direktiivin 2005/36 liitteessä V olevan 5.7 kohdan luetteloon. Käsiteltävässä asiassa merkitystä ei siis ole sillä, kuuluuko rakennusinsinöörin (Bauingenieur) ammatti kuitenkin automaattisen järjestelmän soveltamisalaan (mitä puolletaan teoksessa Kluth, W. ja Rieger, F., ”Die neue EU-Berufsanerkennungsrichtlinie – Regelungsgehalt und Auswirkungen für Berufsangehörige und Berufsorganisationen”, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 2005, s. 486–492, erityisesti s. 488).

14 — Direktiivin 2005/36 21 artikla ja sitä seuraavat artiklat ja 46 artikla ja sitä seuraavat artiklat.

15 — Direktiivin 2005/36 11 artikla ja sitä seuraavat artiklat. Kun Verwaltungsgerichtshof Bayern pysytti Verwaltungsgericht Münchenin aiemman tuomion, se totesi jo, että direktiivin 2005/36 13 artiklan 3 kohdan edellytykset luettuna yhdessä 11 artiklan c alakohdan kanssa täyttyvät, ks. 20.9.2011 annettu tuomio 22 B 10.2360, 33 kohta, saatavilla osoitteessa: http://openjur.de/u/493661.html.

Direktiivin 2005/36 10 artiklan sanamuodon mukainen ja systemaattinen tulkinta

29. Kuten edellä totesin, 10 artiklan mukaan koulutuksesta annettavien asiakirjojen yleistä tunnustamisjärjestelmää sovelletaan kaikkiin niihin ammatteihin, jotka eivät kuulu III osaston (sijoittautumisvapaus) II ja III luvun soveltamisalaan, sekä seuraavissa tapauksissa, joissa hakija ei jostain *erityisestä ja poikkeuksellisesta syystä* täytä mainituissa luvuissa säädettyjä edellytyksiä. Seuraavilla tapauksilla viitataan a–g alakohdassa lueteltuihin tapauksiin.

30. Alakohdat ovat luonteeltaan erilaisia. Niinpä a ja b alakohta koskevat ammattikokemusta, kun taas c, d, e ja f alakohdassa käsitellään tiettyjen ammattialojen muodollista pätevyyttä. Sen sijaan g alakohta poikkeaa muista: se koskee muuttajia, joilla on kolmannessa maassa hankittu pätevyys.

31. Koska ilmaisu ”erityisestä ja poikkeuksellisesta syystä” sijoittautuu heti 10 artiklan alkuun eli ennen a–g alakohtaa,[16] mielestäni sen merkityksen on oltava sama kaikkien sitä seuraavien alakohtien tapauksessa. Muussa tapauksessa lainsäätäjän olisi täytynyt lisätä kullekin a–g alakohdalle oma, sen tarpeisiin vastaava sanamuotonsa.

32. Tämän jälkeen on pohdittava, sisältävätkö direktiivin 2005/36 10 artiklan a–g alakohta ne syyt, joiden vuoksi yleistä järjestelmää sovelletaan, vai onko olemassa oltava muitakin syitä.

33. Tutkin nyt tarkemmin ilmaisua ”syy” (reason). Oxford Advanced Learner’s Dictionary määrittelee ilmaisun seuraavasti: ”a cause or an explanation for something that has happened or that somebody has done” (motiivi tai selitys sille, mitä on tapahtunut tai mitä joku on tehnyt).[17] Cambridge Advanced Learner’s Dictionary antaa vastaavan määritelmän: ”the cause of an event or situation or something that provides an excuse or explanation” (tietyn tapahtuman tai tilanteen taustalla oleva seikka tai seikka, joka selittää tai oikeuttaa toisen seikan).[18] Keskeinen näissä määritelmissä vaikuttaa olevan selityksen käsite. Syy tarjoaa lähtökohtaisesti selityksen.

34. Ensi silmäyksellä 10 artiklan sanamuodosta voisi olettaa, että ilmaisu ”erityisestä ja poikkeuksellisesta syystä” edellyttää lisäseikkoja, kuten selitystä siitä, miksi II ja III luvun edellytykset eivät täyty 10 artiklan a–g alakohdassa mainituissa tapauksissa. Jos a–g alakohtaa tulkitaan puhtaasti sanamuodon perusteella, niitä tuskin voidaan katsoa syiksi.[19] Kyseisen artiklan c alakohtaan kuuluvan arkkitehdin tapauksessa olisi selitettävä, miksi kyseisellä henkilöllä on sellainen muodollista pätevyyttä osoittava asiakirja, jota ei ole lueteltu liitteessä V olevassa 5.7 kohdassa.[20]

35. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kallistuu tämän tulkinnan puoleen. Sen mielestä arkkitehtien on täytettävä kaksi kumulatiivista edellytystä: hakijalla on oltava muodollista pätevyyttä osoittava asiakirja, joka ei sisälly liitteessä V olevan 5.7. kohdan luetteloon, ja tämän on johduttava ”erityisestä ja poikkeuksellisesta syystä”.

36. Tämä päättely ei kuitenkaan vakuuta minua.

37. Jos oletetaan, että ilmaisun ”erityisestä ja poikkeuksellisesta syystä” merkitys on sama a–g alakohdassa, käy nopeasti ilmi, että yhteinen määritelmä tuskin on mahdollinen löytää. Esimerkiksi g alakohdan mukaan yleistä tunnustusjärjestelmää sovelletaan, kun hakija, joka ei jostain ”erityisestä ja poikkeuksellisesta syystä” täytä III osaston II ja III luvussa säädettyjä edellytyksiä, on direktiivin

16 — Kuten matematiikassa sulkulauseketta edeltävä määrite.

17 — Määritelmä osoitteessa: http://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/reason_1.

18 — Määritelmä osoitteessa: http://dictionary.cambridge.org/dictionary/british/reason.

19 — On huomattava, että 10 artiklan c alakohdan muissa kielitoisinnoissa käytetään samaa käsitettä joko yksikössä tai monikossa. Esimerkkejä monikosta: ”aus – – Gründen” (DE), ”põhjustel” (ET), ”dėl – – priežasčių” (LT), ”z przyczyn” (PL) ja yksiköstä: ”por una razón” (ES), ”pour un motif” (FR), ”per una ragione” (IT).

20 — Käsiteltävässä asiassa tämä tarkoittaisi, että Angererin olisi selitettävä, miksi hänellä on Itävallan oikeuteen perustuva Planender Baumeister -pätevyys. Seuraavaksi olisi selvitettävä, onko ilmaisulla ”erityisestä ja poikkeuksellisesta syystä” objektiivinen vai subjektiivinen merkitys.

3 artiklan 3 kohdassa vahvistetut edellytykset täyttävä muuttaja. Viimeksi mainitussa säännöksessä säädetään, että muodollista pätevyyttä osoittavaan asiakirjaan rinnastetaan kolmannessa maassa myönnetty muodollista pätevyyttä osoittava asiakirja edellyttäen, että asiakirjan haltijalla on kolmen vuoden ammattikokemus kyseisestä ammatista sen jäsenvaltion alueella, joka on tunnustanut kyseisen asiakirjan 2 artiklan 2 kohdan mukaisesti ja joka on antanut siitä todistuksen. Voidaanko edellyttää, että kolmannessa maassa myönnetyn muodollista pätevyyttä osoittavan asiakirjan haltija esittää erityisiä ja poikkeuksellisia syitä siihen, että pätevyys on hankittu kyseisessä kolmannessa maassa? Vastaus on luonnollisesti ”ei voida”. Erityistä ja poikkeuksellista tässä on se *tosiseikka*, että muodollinen pätevyys on hankittu kolmannessa maassa, ei *syy* siihen, miksi näin on tapahtunut.

38. Mielestäni olisi vaikea hyväksyä, että jos ilmaisulla ”erityisestä ja poikkeuksellisesta syystä” ei ole lisämerkitystä g alakohdan tapauksessa, sillä kuitenkin olisi sellainen muiden alakohtien tapauksessa. [21]

39. Vaikka pystyn toisin sanoen ymmärtämään, että c alakohdassa tarkoitettujen arkkitehtien tapauksessa on teoriassa mahdollista, että muuttajalla on erityinen ja poikkeuksellinen syy, jonka vuoksi hänen muodollinen pätevyytensä ei sisälly direktiivin 2005/36 liitteessä V olevaan 5.7 kohtaan, [22] suhtaudun silti varauksella siihen, että ilmaisulle ”erityisestä ja poikkeuksellisesta syystä” annettaisiin oma lisämerkityksensä kunkin a–g alakohdan tapauksessa.

Direktiivin 2005/36 10 artiklan lainsäädäntöhistoria

40. Direktiivin lainsäädäntöhistoriasta ilmenee, että 10 artiklaa koskeva komission alkuperäinen ehdotus [23] oli lyhyt ja ytimekäs. Se kuuluu näin: ”Tätä lukua sovelletaan kaikkiin niihin ammatteihin, jotka eivät kuulu tämän osaston II ja III luvun soveltamisalaan, *sekä tapauksiin, joissa hakija ei täytä kyseisissä luvuissa säädettyjä edellytyksiä*.” [24] Ehdotuksessa siis ennakoitiin, että yleistä järjestelmää sovellettaisiin lähtökohtaisesti aina, kun automaattisen tunnustamisen edellytykset eivät täyty.

41. Euroopan parlamentti ei vastustanut kyseistä sanamuotoa eikä ehdottanut ensimmäisessä käsittelyssä tarkistusta 10 artiklaan. [25]

42. Neuvoston mielestä komission ehdotus meni kuitenkin liian pitkälle. Se totesi yhteisessä kannassaan, että yleinen järjestelmä pitäisi ulottaa koskemaan ainoastaan niitä ammatteja, jotka eivät kuulu III osaston II ja III lukujen soveltamisalaan, sekä ”yhteisen kannan *10 artiklan a–g alakohdissa* lueteltuja erityistapauksia, joissa hakija ei jostain erityisestä ja poikkeuksellisesta syystä täytä mainituissa luvuissa säädettyjä edellytyksiä, vaikka ammatiltaan kuuluukin kyseisten lukujen soveltamisalaan”. [26] Se jatkoi, että ”lueteltuihin tapauksiin kuuluvat tilanteet, jotka nykyään kuuluvat perustamissopimuksen piiriin sellaisena kuin Euroopan yhteisöjen tuomioistuin sen tulkitsee sekä tilanteet, joita koskevat nykyisten direktiivien mukaiset erityisratkaisut”. [27]

21 — Tästä syystä ”tilanteet” tai ”tapaukset” olisi ollut ”syytä” asianmukaisempi käsite.

22 — Objektiivinen syy tähän voisi esimerkiksi olla se, että unionin lainsäätäjä on vahingossa jättänyt pois tietyn tutkintotodistuksen liitteessä V olevasta 5.7 kohdasta, kun taas subjektiivinen syy voisi olla se, että hakija on voinut erityisen ja poikkeuksellisen perhetilanteen johdosta hankkia ainoastaan sellaisen pätevyyden, jota ei ole lueteltu liitteessä.

23 — Ks. ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ammattipätevyyden tunnustamisesta (KOM(2002) 119 lopullinen, EYVL C 181 E, s. 183, s. 188).

24 — Kursivointi tässä.

25 — Ks. Euroopan parlamentin lainsäädäntöpäätöslauselma ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ammattipätevyyden tunnustamisesta (KOM(2002) 119 – C5-0113/2002 – 2002/0061(COD)), EYVL C 97 E, s. 230.

26 — Ks. neuvoston 21.12.2004 vahvistama yhteinen kanta (EY) N:o 10/2005 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/.../EY antamiseksi ... ammattipätevyyden tunnustamisesta (EUVL 2005 C 58 E, s. 1, s. 122).

27 — Ibid, s. 123.

43. Komissio hyväksyi tämän vastaehdotuksen ja totesi, että yhteisessä kannassa selkeytettiin komission ehdotusta niiden tapausten osalta, joissa yleistä tunnustamisjärjestelmää sovelletaan toissijaisesti, ja että siinä nimettiin erityistilanteita, joihin tällä hetkellä sovelletaan joko tilapäisiä sääntöjä, perustamissopimuksen määräyksiä tai yleistä tunnustamisjärjestelmää. Se jatkoi, että ”tämä tarkennus ei edellytä perustavanlaatuisten muutosten tekemistä”. [28]

44. Minulla on epäilykseni viimeisimmän toteamuksen paikkansapitävyydestä, kun otetaan huomioon, että neuvoston yhteisen kannan mukaan yleistä tunnustusjärjestelmää ei sovelleta kaikissa tapauksissa. Mielestäni on kuitenkin selvää, että yhteisön lainsäätäjän ensisijaisena tavoitteena oli rajata erityistapaukset a–g alakohdassa mainittuihin poikkeuksellisiin tapauksiin eli tilanteisiin, jotka jo kuuluvat perustamissopimuksen, sellaisena kuin unionin tuomioistuin sen tulkitsee, ja nykyisten direktiivien piiriin. Ilmaisun ”erityisestä ja poikkeuksellisesta syystä” tarkoituksena ei ollut ottaa käyttöön a–g alakohtaa pidemmälle meneviä yleisen järjestelmän soveltamista koskevia lisäedellytyksiä.

Direktiivin 2005/36 10 artikla luettuna SEUT 49 artiklan valossa

45. Tämä direktiivin 2005/36 10 artiklan tulkinta saa tukea SEUT 49 artiklan mukaisesta tulkinnasta. [29]

46. Proviisoreja koskevassa tuomiossa komissio v. Espanja [30] todettiin, että oikeus tutkintojen tunnustamiseen on taattu, koska se on osa sijoittautumisvapautta koskevaa perusoikeutta. [31] Mielestäni tätä samaa voitaisiin aivan hyvin soveltaa myös arkkitehteihin. Direktiiviä 2005/36 on näin ollen tulkittava sijoittautumisvapautta koskevien perustamissopimuksen määräysten näkökulmasta.

47. Tässä yhteydessä ehdotan, että unionin tuomioistuin turvautuu tuomiossa Dreessen [32] esitettyyn päättelyyn.

48. Mainitussa asiassa oli kyse Belgian kansalaisesta, jolle oli myönnetty insinöörin tutkintotodistus Saksassa, joka oli työskennellyt Liègessä (Belgia) palkattuna työntekijänä useissa eri arkkitehtitoimistoissa ja joka oli hakenut merkitsemistä ordre des architectes de la province de Liègen arkkitehtiluetteloon itsenäisenä ammatinharjoittajana. Hänen hakemuksensa oli hylätty sillä perusteella, ettei hänen tutkintotodistuksensa vastannut direktiivissä 85/384 tarkoitettua arkkitehtiosaston myöntämää tutkintotodistusta, joten se ei kuulunut direktiivin soveltamisalaan. Tuomiossa todettiin, että kyseisessä tilanteessa sovellettiin perustamissopimuksen sijoittautumisoikeutta koskevaa artiklaa. Tuomion mukaan direktiivien tavoitteena ei ollut se, että tutkintotodistusten, todistusten ja muiden muodollista kelpoisuutta osoittavien asiakirjojen tunnustaminen vaikeutuu tilanteissa, joita direktiivit eivät kata. [33] Kansallisten viranomaisten oli näin ollen tutkittava Dreessenin hakemus.

49. Unionin tuomioistuimen SEUT 49 artiklan tulkinta tilanteissa, joita asiaankuuluva direktiivi ei kata, pätee mielestäni sitä suuremmalla syyllä direktiivin 2005/36 tietyn säännöksen tulkintaan. Tuomiosta Dreessen saadaan seuraavaa olennaista tietoa käsiteltävän asian ratkaisemista varten: Direktiivin 10 artiklan c alakohtaa on tulkittava johdonmukaisesti perussopimusten ja etenkin sijoittautumisoikeuden kanssa, mistä seuraa, että sen ei pidä estää kansallisia viranomaisia käsittelemästä tiettyä hakemusta ja tarkistamasta, täyttyvätkö yleisen tunnustamisjärjestelmän

28 — Ks. Euroopan parlamentille EY:n perustamissopimuksen 251 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan mukaisesti neuvoston vahvistamasta yhteisestä kannasta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin antamiseksi ammattipätevyyden tunnustamisesta 6.1.2005 annettu komission tiedonanto (KOM(2004) 853 lopullinen, s. 7).

29 — SEUT 49 artikla muodostaa sijoittautumisoikeuden *Grundnormin*, kuten P.-C. Müller-Graff toteaa teoksessa Streinz, R., *EUV/AEUV*, Beck, 2. painos, Munich 2012, Artikel 49 AEUV, 1 kohta.

30 — Tuomio komissio v. Espanja (C-39/07, EU:C:2008:265).

31 — Ks. tuomio komissio v. Espanja (EU:C:2008:265, 37 kohta).

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

33 — Ks. tuomio Dreessen (EU:C:2002:35, 26 kohta).

aineelliset edellytykset arkkitehdin tapauksessa. Kyseisen alakohdan ei pitäisi vaikeuttaa tätä arviointia. Tämä ei tarkoita, että kansallisten viranomaisten olisi tunnustettava Angererin tutkintotodistus, sillä se ei ole kysymyksen kohteena. Se tarkoittaa ainoastaan, että viranomaisten pitäisi pystyä tutkimaan, vastaavatko hänen tutkintotodistuksensa ja ammattikokemuksensa direktiivin 2005/36 11 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa asetettuja edellytyksiä.

Vastaus ensimmäiseen kysymykseen

50. Loppupäätelmänä toteaisin, että mielestäni direktiivin 2005/36 10 artiklan ilmaisu ”erityisestä ja poikkeuksellisesta syystä” on ainoastaan johdanto artiklan a–g alakohdalle. Sillä ei ole a–g alakohdassa lueteltuja tapauksia pidemmälle menevää normatiivista arvoa. Ehdotan näin ollen, että unionin tuomioistuin vastaa ensimmäiseen kysymykseen, että direktiivin 2005/36 10 artiklan ilmaisu ”erityisestä ja poikkeuksellisesta syystä” ainoastaan viittaa artiklan a–g alakohtaan. Hakijan ei ole tarpeen osoittaa a–g alakohdassa tarkoitettujen syiden lisäksi muita erityisiä ja poikkeuksellisia syitä.

Toinen ennakkoratkaisukysymys: Direktiivin 2005/36 10 artiklan c alakohtaan sisältyvän ilmaisun ”arkkitehdit” tulkinta

51. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää toisella kysymyksellään selvennystä direktiivin 2005/36 10 artiklan c alakohdan ilmaisun ”arkkitehdit” merkitykseen. Se haluaisi tietää, onko kyseisen henkilön täytynyt harjoittaa luovaa, kaupunkisuunnitteluun liittyvää, taloudellista ja mahdollisesti historiallisesti arvokkaiden rakennusten suojeluun liittyvää toimintaa, ja yleisemmin, miten arkkitehti määritellään.

52. Rekisteröintikomitean mielestä arkkitehdin käsite tarkoittaa, että henkilön, joka haluaa tulla tunnustetuksi arkkitehtinä yleisessä järjestelmässä, on täytettävä tietyt vähimmäisedellytykset. Perusteina voidaan käyttää direktiivin 2005/36 46 artiklassa vahvistettuja edellytyksiä.

53. Mielestäni 10 artiklan c alakohdassa käytetty ilmaisu ”arkkitehdit” viittaa ainoastaan ammattiin, jonka harjoittamiseen hakija hakee oikeutta. Direktiivissä 2005/36 ei anneta legaalimääritelmää siitä, mikä on arkkitehti sen paremmin automaattisessa kuin yleisessäkään järjestelmässä.

54. On totta, että direktiivin 2005/36 46 artiklassa, jonka otsikkona on ”Arkkitehdin koulutus”, vahvistetaan – kuten direktiivin 85/384 3 artiklassa [34] – yksityiskohtaisesti, millaisia tietoja, taitoja ja osaamista arkkitehtikoulutuksen on tarjottava, jotta se voidaan sisällyttää automaattiseen järjestelmään. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että direktiivissä pyrittäisiin määrittelemään, mikä on arkkitehti.

55. Unionin tuomioistuin on nimittäin todennut direktiivistä 85/384, ettei sen soveltamisalan rajaamista koskevalla 1 artiklan 2 kohdalla [35] haluttu antaa legaalimääritelmää toiminnalle arkkitehtuurin alalla ja että vastaanottavan jäsenvaltion lainsäädännössä jätetään näin määriteltäväksi kyseisen ammatin toimenkuvaan kuuluvat toiminnot. [36] Nämä unionin tuomioistuimen toteamukset koskevat nykyistä automaattista järjestelmää. [37]

34 — Direktiivin 2005/36 46 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan sanamuoto on käytännössä sama kuin direktiivin 85/384 3 artiklan sanamuoto.

35 — Direktiivin 85/384 1 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa: ”Tässä direktiivissä toiminta arkkitehtuurin alalla tarkoittaa arkkitehdin ammattinimikettä käyttäen tavanomaisesti harjoitettua toimintaa.”

36 — Ks. tuomio Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia ym. (C-111/12, EU:C:2013:100, 42 kohta). Ks. myös määräys Mosconi ja Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia (C-3/02, EU:C:2004:224, 45 kohta). Julkisasiamies Léger totesi ratkaisuehdotuksessaan Dreessen (C-31/00, EU:C:2001:285, 4 kohta) samansuuntaisesti seuraavaa: ”Direktiivin tavoitteena ei ole yhdenmukaistaa arkkitehtuurin alaa koskevia kansallisia säännöksiä. Siinä ei määritellä sitä, mikä on arkkitehti. Siinä ei myöskään säädetä ammatin määrittelyä koskevista aineellisista perusteista.”

37 — Koska direktiivissä 85/384 säädettiin ainoastaan tällaisesta automaattisesta järjestelmästä, kuten edellä todettiin.

56. Jos direktiivissä ei pyritä määrittelemään arkkitehdin ammattia edes automaattisessa järjestelmässä, siinä ei mielestäni sitä suuremmalla syyllä voida määritellä sitä yleisessä järjestelmässä.

57. Ehdotan lisäksi, ettei unionin tuomioistuimen pidä katsoa, että direktiivin 2005/36 46 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan edellytykset sisältyvät direktiivin 2005/36 10 artiklan c alakohdassa tarkoitettuun ilmaisuun ”arkkitehdit”. Tämä tarkoittaisi, että yleisen järjestelmän soveltamisen edellytykseksi tulisi tosiasiallisesti automaattista järjestelmää koskevien edellytysten täyttyminen. Automaattisen järjestelmän käsitteet sisällytettäisiin näin vaivihkaa yleiseen järjestelmään. Tämä johtaisi yleisen järjestelmän romuttumiseen.

58. Direktiivin 2005/36 10 artiklassa tarkoitettua ilmaisua ”arkkitehdit” ei näin ollen pitäisi tulkita liian suppeasti. Jäsenvaltion viranomaiset päättävät, voiko tietty henkilö harjoittaa arkkitehdin ammattia yleisen järjestelmän mukaisesti sovellettuaan ensin 11 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa asetettuja edellytyksiä ja suoritettuaan niihin perustuvan arvioinnin. Jos ilmaisuun ”arkkitehti” liitettäisiin liikaa edellytyksiä, kansallisille viranomaisille kuuluva arviointi olisi vaarassa estyä jossain määrin.

59. Direktiivin 2005/36 10 artiklan c alakohdassa käytetty ilmaisu ”arkkitehdit” ei edellytä, että kansallisten viranomaisten olisi pyrittävä löytämään lisäedellytyksiä, jotka yleisen järjestelmän mukaista tunnustamista hakevan henkilön on täytettävä. Direktiivin 10 artiklan c alakohta ei estä kansallisia viranomaisia toteamasta, että kyseinen henkilö täyttää tunnustamisen edellytykset yleisessä järjestelmässä. Mielestäni ei ole perustetta sille, että kansalliset viranomaiset eivät voisi soveltaa yleistä tunnustamisjärjestelmää.

60. Toiseen kysymykseen olisi näin ollen vastattava, että direktiivin 2005/36 10 artiklan c alakohdassa käytetty ilmaisu ”arkkitehdit” viittaa ammattiin, jonka harjoittamisen oikeutta hakija hakee. Ilmaisua ei pidä tulkita siten, että se rajoittaa direktiivin 2005/36 III osaston I luvun mukaisen koulutuksesta annettavien asiakirjojen yleisen tunnustamisjärjestelmän soveltamisalaa.

Ratkaisuehdotus

61. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Bundesverwaltungsgerichtin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) Ammattipätevyyden tunnustamisesta 7.9.2005 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/36/EY 10 artiklan ilmaisu ”erityisestä ja poikkeuksellisesta syystä” viittaa ainoastaan kyseisen artiklan a–g alakohtaan. Hakijan ei ole tarpeen osoittaa a–g alakohdassa tarkoitettujen syiden lisäksi muita erityisiä ja poikkeuksellisia syitä.

2) Direktiivin 2005/36 10 artiklan c alakohdassa käytetty ilmaisu ”arkkitehdit” viittaa ammattiin, jonka harjoittamisen oikeutta hakija hakee. Ilmaisua ei pidä tulkita siten, että se rajoittaa direktiivin 2005/36 III osaston I luvun mukaisen koulutuksesta annettavien asiakirjojen yleisen tunnustamisjärjestelmän soveltamisalaa.