Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MICHAL BOBEK
15 päivänä marraskuuta 2018 [1]

Asia C-393/17

Openbaar Ministerie
vastaan
Freddy Lucien Magdalena Kirschstein ja
Thierry Frans Adeline Kirschstein,
muuna osapuolena
Vlaamse Gemeenschap

(Ennakkoratkaisupyyntö – Hof van beroep Antwerpen (Antwerpenin ylioikeus, Belgia))

Ennakkoratkaisupyyntö – Sisämarkkinat – Direktiivi 2006/123/EY – Soveltamisala – Palvelujen määritelmä EU:n lainsäädännössä – Muut kuin taloudelliset yleishyödylliset palvelut – Yksityisesti rahoitettu korkea-asteen koulutus – Sopimattomat kaupalliset menettelyt – Ei-hyväksytyille koulutuslaitoksille asetettu kielto antaa maisterin oppiarvo – Rikosoikeudelliset seuraamukset

I Johdanto

1. Vlaamse Gemeenschapin (Flaamilainen yhteisö, Belgia) lainsäädännön mukaan ainoastaan hyväksytyt korkea-asteen koulutusta tarjoavat laitokset (jäljempänä korkeakoululaitokset) voivat antaa tiettyjä tutkintotodistuksia. Tällaisten tutkintotodistusten antaminen ilman hyväksyntää voi johtaa rikossyytteeseen, jonka perusteella syytetylle voidaan määrätä vankeusrangaistus ja/tai sakko.

2. Freddy ja Thierry Kirschstein johtavat UIBS Belgium -nimistä Belgiassa perustettua yhtiötä, joka tarjoaa korkeakoulutuspalveluja. Flanderin viranomaiset ovat asettaneet Kirschsteinit syytteeseen sellaisten tutkintotodistusten antamisesta, joissa käytetään nimitystä ”maisteri” (master), ainakin kahdesti vuosina 2006–2010, vaikka heidän koulutuslaitokselleen ei ole myönnetty tähän vaadittavaa hyväksyntää.

3. Käsiteltävässä asiassa tämän nimenomaisen tosiseikaston perusteella unionin tuomioistuimelle esitetyt ennakkoratkaisukysymykset vaikuttavat verrattain yksinkertaisilta: onko kansalliseen lainsäädäntöön sisältyvä ei-hyväksytylle korkeakoulutuslaitokselle asetettu kielto antaa maisterin tutkintotodistuksia (ja sen rikkomisesta määrättävät rikosoikeudelliset seuraamukset) yhteensopiva palveludirektiivin [2] ja sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin kanssa? [3]

1 Alkuperäinen kieli: englanti.

2 Palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/123/EY (EUVL 2006, L 376, s. 36; jäljempänä palveludirektiivi).

3 Sopimattomista elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisistä kaupallisista menettelyistä sisämarkkinoilla ja neuvoston direktiivin 84/450/ETY, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien 97/7/EY, 98/27/EY ja 2002/65/EY sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 2006/2004 muuttamisesta 11.5.2005 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2005/29/EY (EUVL 2005, L 149, s. 22; jäljempänä sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskeva direktiivi).

4. Tässä yhteydessä monitahoisempi on kuitenkin todennäköisesti se alustava kysymys, joka koskee kummankin säädöksen, joihin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on viitannut, aineellista soveltamisalaa: Ovatko korkeakoulujen opinto-ohjelmat unionin oikeudessa ”palveluja”? Jos ovat, niin millaisia palveluja? Voidaanko niitä pitää *muina kuin taloudellisina yleishyödyllisinä palveluina*, jotka muodostavat yhden palveludirektiivissä määritetyn palvelujen ryhmän?

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

1. Palveludirektiivi

5. Palveludirektiivin johdanto-osan 34 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa: ”[Unionin] tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan se, ovatko tietyt julkisesti rahoitetut tai julkisyhteisöjen tarjoamat toiminnat palveluja, on arvioitava tapauskohtaisesti ottaen huomioon kaikki niiden ominaispiirteet, erityisesti se, miten niitä tarjotaan, miten ne järjestetään ja miten ne rahoitetaan asianomaisessa jäsenvaltiossa. [Unionin] tuomioistuin on katsonut, että korvauksen olennainen piirre on se, että se on vastike kyseessä olevista palveluista, ja todennut, että tällainen korvauksen piirre puuttuu toiminnasta, jonka valtio tai siltä tehtävän toimeksi saanut suorittaa vastikkeetta sille kuuluvien velvoitteiden yhteydessä sosiaali-, kulttuuri-, koulutus- ja lainkäytön aloilla esimerkiksi tarjotessaan kursseja kansallisen koulutusjärjestelmän piirissä tai hoitaessaan sosiaaliturvajärjestelmää, jolloin ei harjoiteta taloudellista toimintaa. Vastaanottajien suorittama maksu, esimerkiksi lukukausimaksu, jonka opiskelijat maksavat osallistuakseen tietyllä osuudella järjestelmän toimintakuluihin, ei sinänsä ole korvaus, koska palvelu siitä huolimatta rahoitetaan pääasiallisesti julkisin varoin. Nämä toiminnat eivät näin ollen kuulu perustamissopimuksen 50 artiklassa olevaan palvelun määritelmään eivätkä näin ollen tämän direktiivin soveltamisalaan.”

6. Palveludirektiivin 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Tässä direktiivissä vahvistetaan yleissäännökset, joiden avulla edistetään palveluntarjoajien sijoittautumisvapautta ja palvelujen vapaata liikkuvuutta niin, että samalla taataan palvelujen korkea laatu.

2. Tässä direktiivissä ei käsitellä sellaisten yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen vapauttamista, jotka on varattu julkisille tai yksityisille tahoille, eikä palveluja tarjoavien julkisten tahojen yksityistämistä.

3. – –

Tämä direktiivi ei vaikuta jäsenvaltioiden vapauteen yhteisön oikeuden mukaisesti määritellä, mitä palveluja ne pitävät yleistä taloudellista etua koskevina palveluina, miten nämä palvelut olisi järjestettävä ja rahoitettava valtiontukisääntöjen mukaisesti ja mitä erityisiä velvoitteita niihin olisi sovellettava.

– –

5. Tämä direktiivi ei vaikuta jäsenvaltioiden rikoslainsäädäntöön. Jäsenvaltiot eivät kuitenkaan saa tässä direktiivissä vahvistettuja sääntöjä kiertäen rajoittaa palvelujen tarjoamisen vapautta soveltamalla rikosoikeudellisia säännöksiä, joilla nimenomaisesti säännellään palvelutoiminnan aloittamista tai harjoittamista tai jotka nimenomaisesti vaikuttavat niihin.

– –”

7. Palveludirektiivin 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Tätä direktiiviä sovelletaan sellaisten palveluntarjoajien tuottamiin palveluihin, jotka ovat sijoittautuneet johonkin jäsenvaltioon.

2. Tätä direktiiviä ei sovelleta seuraaviin toimiin:

a) muut kuin taloudelliset yleishyödylliset palvelut;

– –

i) toiminta, joka liittyy perustamissopimuksen 45 artiklassa tarkoitettuun julkisen vallan käyttöön;

– –”

8. Palveludirektiivin 4 artiklan 1 alakohdan määritelmän mukaan ”palvelulla” tarkoitetaan ”itsenäisenä ammatinharjoittajana suoritettavaa perustamissopimuksen 50 artiklassa tarkoitettua taloudellista toimintaa, josta yleensä saadaan korvaus”.

9. Saman artiklan 6 alakohdan mukaan käsitteellä ”lupajärjestelmä” tarkoitetaan ”menettelyä, jonka mukaisesti palveluntarjoajan tai vastaanottajan on käännyttävä toimivaltaisen viranomaisen puoleen saadakseen virallisen päätöksen tai hiljaisen päätöksen, joka oikeuttaa palvelutoiminnan aloittamiseen tai harjoittamiseen”.

10. Palveludirektiivin 9 artikla, joka sisältyy palveluntarjoajien sijoittautumisvapautta käsittelevään III lukuun, koskee lupajärjestelmiä. Siinä säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltiot voivat asettaa palvelutoiminnan aloittamisen tai harjoittamisen ehdoksi lupajärjestelmän noudattamisen vain siinä tapauksessa, että seuraavat ehdot täyttyvät:

a) lupajärjestelmä ei ole ketään palveluntarjoajaa syrjivä;

b) lupajärjestelmän tarve on perusteltavissa yleiseen etuun liittyvästä pakottavasta syystä;

c) tavoiteltua päämäärää ei voida saavuttaa vähemmän rajoittavalla toimenpiteellä, etenkin koska jälkikäteisvalvonta tapahtuisi liian myöhään, jotta sillä olisi todellista vaikutusta.

– –”

11. Palveludirektiivin 13 artiklan 1 kohdan mukaan ”lupamenettelyjen ja -muodollisuuksien on oltava selkeitä, ne on saatettava ennalta yleiseen tietoon ja niiden on oltava omiaan takaamaan hakijoille, että hakemukset käsitellään objektiivisesti ja tasapuolisesti”.

2. Sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskeva direktiivi

12. Sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin 1 artiklassa säädetään, että ”tämän direktiivin tarkoituksena on tukea sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa ja saavuttaa korkeatasoinen kuluttajansuoja lähentämällä jäsenvaltioiden lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset, jotka koskevat kuluttajien taloudellisia etuja vahingoittavia sopimattomia kaupallisia menettelyjä”.

13. Sen 2 artiklaan sisältyvät seuraavat asian kannalta merkitykselliset määritelmät:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

a) ’kuluttajalla’ luonnollista henkilöä, joka tämän direktiivin alaan kuuluvissa kaupallisissa menettelyissä toimii tarkoituksessa, joka ei kuulu hänen elinkeino-, liike-, käsiteollisuus- tai ammattitoimintaansa;

b) ’elinkeinonharjoittajalla’ luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka tämän direktiivin alaan kuuluvissa kaupallisissa menettelyissä toimii tarkoituksessa, joka liittyy hänen elinkeino-, liike-, käsiteollisuus- tai ammattitoimintaansa, ja elinkeinonharjoittajan nimissä tai puolesta toimivaa henkilöä;

c) ’tuotteella’ tavaraa tai palvelua, kiinteä omaisuus, oikeudet ja velvoitteet mukaan luettuina;

d) ’elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisillä kaupallisilla menettelyillä’ (jäljempänä myös ’kaupallisilla menettelyillä’) elinkeinonharjoittajan tointa, mainitsematta jättämistä, käyttäytymistä tai edustamista, kaupallista viestintää, mukaan lukien mainontaa ja markkinointia, joka liittyy välittömästi tuotteen myynnin edistämiseen, myymiseen tai toimittamiseen kuluttajille;

e) ’kuluttajien taloudellisen käyttäytymisen olennaisella vääristämisellä’ kaupallisen menettelyn käyttämistä heikentämään tuntuvasti kuluttajan kykyä tehdä perusteltu päätös, mikä saa kuluttajan tekemään sellaisen kaupallisen ratkaisun, johon hän ei muuten olisi päätynyt;

– –”

14. Direktiivin 3 artiklassa säädetään direktiivin soveltamisalasta seuraavaa:

”1. Tätä direktiiviä sovelletaan 5 artiklassa tarkoitettuihin elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisiin sopimattomiin kaupallisiin menettelyihin ennen jotakin tuotetta koskevaa liiketointa ja sen jälkeen.

– –

8. Tällä direktiivillä ei rajoiteta mahdollisia sijoittautumista tai toimilupajärjestelmiä koskevia edellytyksiä eikä hyvää ammattitapaa koskevia sääntöjä tai muita säänneltyjä ammatteja sääteleviä erityissääntöjä, joiden tarkoituksena on korkeiden rehellisyyttä koskevien vaatimusten ylläpitäminen ammattikunnan puolesta ja joita jäsenvaltiot voivat yhteisön lainsäädännön mukaisesti asettaa ammattikunnalle.”

15. Sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin 5 artiklan sanamuoto on seuraava:

”1. Sopimattomat kaupalliset menettelyt ovat kiellettyjä.

2. Kaupallinen menettely on sopimaton, mikäli:

a) se on huolellisen ammatinharjoittamisen vaatimusten vastainen;

ja

b) se vääristää olennaisesti tai on omiaan vääristämään olennaisesti menettelyn saavutettavissa tai kohteena olevan keskivertokuluttajan tai, kun kaupallinen menettely on suunnattu tietylle kuluttajaryhmälle, ryhmään kuuluvan keskivertohenkilön taloudellista käyttäytymistä tuotteeseen nähden.

– –

5. Liitteessä I on luettelo niistä kaupallisista menettelyistä, joita pidetään kaikissa olosuhteissa sopimattomina. Samaa luetteloa on sovellettava kaikissa jäsenvaltioissa ja sitä voidaan muuttaa ainoastaan muuttamalla tätä direktiiviä.”

16. Liitteessä I a olevan 2 kohdan mukaan ”luotettavuus- tai laatumerkinnän tai vastaavan esittäminen ilman tarvittavaa lupaa” on kaupallinen menettely, jota pidetään kaikissa olosuhteissa sopimattomana. Samassa liitteessä olevassa 4 kohdassa tällaisiin menettelyihin luetaan ”elinkeinonharjoittajan perätön väite, että julkinen tai yksityinen elin on hyväksynyt tai sallinut elinkeinonharjoittajan toiminnan – – tai tuotteen tai antanut tälle/sille luvan – –”.

17. Sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin 6 artiklan 1 kohdan mukaan ”kaupallista menettelyä pidetään harhaanjohtavana, jos se sisältää virheellistä tietoa ja on siten totuuden vastainen tai jos se millään tavoin, yleinen esitystapa mukaan luettuna, harhauttaa tai on omiaan harhauttamaan keskivertokuluttajaa, vaikka tieto olisikin tosiasiallisesti virheetön jonkin seuraavassa esitetyn seikan osalta, ja jos se joka tapauksessa saa tai todennäköisesti saa hänet tekemään kaupallisen ratkaisun, jota hän ei muuten olisi tehnyt:

a) tuotteen olemassaolo tai sen luonne;

b) tuotteen pääominaisuudet, kuten – – tulokset, joita sitä käyttämällä odotetaan saavutettavan – –”.

B Belgian oikeus

18. Belgian perustuslain 127 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan yhteisöjen toimivaltaan kuuluu säätää koulutuksesta, lukuun ottamatta oppivelvollisuuden alkamis- ja päättymisajankohdan määrittämistä, vähimmäisvaatimuksia tutkintotodistusten antamiselle ja eläkkeiden myöntämistä. Perustuslain 24 §:n 5 momentin mukaan yhteisöille kuuluvasta koulutuksen järjestämisestä, tunnustamisesta ja tukemisesta säädetään lailla tai asetuksella.

19. Flanderissa korkeakoulutuksesta säädettiin korkea-asteen koulutuksen rakenneuudistuksesta 4.4.2003 annetussa asetuksessa (Decreet van 4 April 2003 betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen, jäljempänä 4.4.2003 annettu asetus). Sen 25 §:n 7 momentissa säädettiin seuraavaa: ”Sille, joka olematta siihen oikeutettu, myöntää bachelor- tai master-oppiarvon, myös ilman määrittelyä, taikka doctor-oppiarvon (doctor of philosophy ja lyhenne PhD tai dr), tai 2, 3, 4, 5 ja 5bis momentissa mainittuja oppiarvoja tai ammattinimikkeitä, on tuomittava vähintään kahdeksan päivän ja enintään kolmen kuukauden vankeusrangaistus ja sakkoa 125–500 euroa tai vain yksi näistä rangaistuksista”. [4]

20. Kyseinen 4.4.2003 annettu asetus kumottiin ja sisällytettiin korkea-asteen koulutusta koskevaan koodeksiin (Codex Hoger Onderwijs), jonka Flanderin hallitus hyväksyi 11.10.2013. [5] Saman asetuksen 25 §:n 7 momentin sanamuoto on sisällytetty sellaisenaan koodeksin II.75 §:n 6 momenttiin.

4 Belgisch Staatsblad 14.8.2003.

5 Belgisch Staatsblad 27.2.2014.

III Tosiseikat, asian käsittelyn vaiheet ja ennakkoratkaisukysymykset

21. United International Business Schools of Belgium BVBA (jäljempänä UIBS Belgium) on korkeakoulutuslaitos, jota toimivaltaiset Flanderin viranomaiset eivät ole hyväksyneet. UIBS Belgium on sidoksissa sveitsiläiseen Global Education Services Switzerland AG -yhtiöön (jäljempänä GES Switzerland) ja Global Education Services Spain SA -yhtiöön (jäljempänä GES Spain). Ennakkoratkaisupyynnön mukaan UIBS Belgium on avustanut kahta viimeksi mainittua yhtiötä muun muassa huolehtimalla GES Switzerlandin maailmanlaajuisesti koordinoimien koulutusten paikallisesta tukemisesta Belgiassa. UIBS Belgiumin kampuksilla, etenkin Antwerpenissä ja Gentissä, tarjotaan useita erilaisia koulutusohjelmia. Suoritettuaan nämä ohjelmat hyväksytysti opiskelijat saavat tutkintotodistuksen, jonka otsikossa on oppiarvo ”maisteri” (master).

22. Freddy Kirschstein ja Thierry Kirschstein (jäljempänä vastaajat) ovat molemmat mukana UIBS Belgiumin toiminnassa. Rechtbank van eerste aanleg (Antwerpenin alioikeus, Belgia) määräsi 14.12.2015 kummankin vastaajan maksamaan 300 euron sakon (rikoslainsäädännön mukaisena seuraamuksena) 4.4.2003 annetun asetuksen 25 §:n 7 momentin rikkomisesta, koska he olivat myöntäneet maisterin oppiarvon opiskelijoille UIBS Belgiumin Antwerpenin toimipaikassa ainakin kahdessa tapauksessa vuosina 2006–2010, vaikka heillä ei ollut oikeutta siihen. Heidät määrättiin myös maksamaan vahingonkorvauksena 1 euron nimellinen summa flaamilaiselle yhteisölle sen nostaman siviilikanteen seurauksena ja korvaamaan kyseiseen kanteeseen liittyvät oikeudenkäyntikulut.

23. Vastaajat valittivat Rechtbank van eerste aanlegin tuomiosta 29.12.2015. Samana päivänä Openbaar Ministerie (syyttäjäviranomainen, jäljempänä valittaja) teki liitännäisvalituksen, joka kohdistui ainoastaan rikosoikeudellista seuraamusta koskevaan tuomion osaan.

24. Muutoksenhakumenettelyssä riidan kohde on kiteytynyt kysymykseen siitä, voiko koulutusohjelmia tarjoava korkeakoulutuslaitos antaa maisterin oppiarvon Flanderissa myöntämillään tutkintotodistuksilla, vaikka flaamilainen yhteisö ei ole hyväksynyt kyseistä koulutuslaitosta. Flaamilaisen yhteisön mukaan kyseessä on yleinen etu, minkä vuoksi rikostuomiota koskeva säännös on tarpeen tämän edun suojelemiseksi. Se väittää, että ei-hyväksytyille koulutuslaitoksille asetettu kielto myöntää maisterin (master), kandidaatin (bachelor) tai tohtorin (doctor) oppiarvoa on soveltuva toimenpide sen varmistamiseksi, että tutkintotodistukset ja oppiarvot kuvastavat näille ominaista laatutaetta. Flaamilainen yhteisö myös väittää, että vastaajien toimintatapa johtaa vilpilliseen kilpailuun työmarkkinoilla siltä osin kuin annetut tutkintotodistukset ja niitä vastaavat oppiarvot mahdollistavat työmarkkinoille pääsyn ilman, että voidaan taata, että asianomaiset opiskelijat täyttävät tietyn koulutustason mukaiset vaatimukset.

25. Tässä tosiasiallisessa ja oikeudellisessa asiayhteydessä Hof van beroep Antwerpen (Antwerpenin ylioikeus, Belgia) päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko sopimattomista elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisistä kaupallisista menettelyistä sisämarkkinoilla 11.5.2005 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2005/29/EY tulkittava siten, että se on esteenä korkea-asteen koulutusta koskevan 11.10.2013 annetun koodeksin II.75 §:n 6 momentissa olevalle säännökselle, jossa asetetaan ei-hyväksytyille koulutuslaitoksille yleisesti kielto käyttää antamissaan tutkintotodistuksissa nimitystä ’master’, kun kyseisellä säännöksellä pyritään yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen, joka on tarve taata koulutuksen korkea taso, missä yhteydessä on voitava valvoa, onko ennalta vahvistetut laatuvaatimukset täytetty tehokkaasti?

2) Onko [direktiiviä 2006/123] tulkittava siten, että se on esteenä korkea-asteen koulutusta koskevan 11.10.2013 annetun koodeksin II.75 §:n 6 momentissa vahvistetulle säännökselle, jossa asetetaan ei-hyväksytyille koulutuslaitoksille yleisesti kielto käyttää antamissaan tutkintotodistuksissa nimitystä 'master', kun kyseisellä säännöksellä pyritään yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen, joka on palveluiden vastaanottajien suojaaminen?

3) Läpäiseekö Flanderin hallituksen vahvistama rangaistussäännös, joka koskee ei-hyväksyttyjä koulutuslaitoksia, jotka antavat 'master'-tutkintotodistuksia, [direktiivin 2006/123] 9 artiklan 1 kohdan c alakohdan ja 10 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaisen oikeasuhteisuustestin?"

26. Kirjallisia huomautuksia esittivät vastaajat, flaamilainen yhteisö, Belgian, Saksan, Italian, Alankomaiden, Puolan, Ruotsin ja Norjan hallitukset sekä Euroopan komissio. Vastaajat, flaamilainen yhteisö, Belgian, Ruotsin ja Norjan hallitukset sekä komissio esittivät suulliset lausumansa 11.7.2018 pidetyssä suullisessa käsittelyssä.

IV Arviointi

27. Tämän ratkaisuehdotuksen rakenne on seuraavanlainen: Esitän aluksi useita alustavia huomautuksia käsiteltävän asian tosiseikoista ja sovellettavista kansallisista säännöksistä (A jakso). Sen jälkeen tarkastelen sitä, voidaanko korkeakoulujen opinto-ohjelmia pitää unionin oikeudessa tarkoitettuina palveluina ja jos, niin missä määrin (B jakso). Nämä selvennykset huomioon ottaen käsittelen seuraavaksi ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämiä kysymyksiä: tarkastelen ensin kansallisen lainsäädännön yhteensopivuutta palveludirektiivin kanssa ja tutkin toisen ja kolmannen kysymyksen yhdessä (C jakso), minkä jälkeen käsittelen sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevasta direktiivistä esitetyn ensimmäisen kysymyksen (D jakso).

A Alustavat täsmennykset

1. Pääasian tosiseikasto

28. Ennakkoratkaisupyynnössä on useita tosiseikkoihin liittyviä epävarmuustekijöitä, joilla voi olla vaikutusta asian oikeudelliseen arviointiin. Tästä syystä unionin tuomioistuin on pyytänyt (työjärjestyksensä 101 artiklan nojalla) ennakkoratkaisua pyytänyttä tuomioistuinta selventämään, i) mikä taho muodollisesti antoi kyseessä olevat tutkintotodistukset ja ii) mitkä olivat vastaajien tehtävät (UIBS Belgiumissa) – nimittäin missä ominaisuudessa he vastaavat syytteeseen.

29. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin vastasi, ettei se voi antaa täsmällistä vastausta siihen, mikä taho muodollisesti myönsi maisterin oppiarvot, koska tämä tosiseikkoja koskeva osatekijä on riidanalainen pääasian oikeudenkäynnissä. Se näin ollen toisti asianosaisten lausumat: Openbaar Ministerie väittää, että UIBS Belgium (joka on sijoittautunut Belgiaan) antoi maisterin oppiarvot. Vastaajat puolestaan väittävät, että GES Switzerland (kotipaikka Sveitsissä) ja GES Spain (sijoittautunut Espanjaan) antoivat kyseiset oppiarvot. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin totesi lisäksi, että molemmat yhtiöt vaikuttavat olevan sidoksissa UIBS Belgiumiin, koska viimeksi mainittu on aina avustanut GES Switzerlandia ja GES Spainia.

30. Toisesta kysymyksestä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin totesi, että tosiseikkojen tapahtumahetkellä Thierry Kirschstein oli UIBS Belgiumin johtaja ja Freddy Kirschstein UIBS Belgiumin osakas. Freddy Kirschstein myös allekirjoitti asiakirjoja UIBS Belgiumin "presidentin" ominaisuudessa. Belgian rikoslain 66 §:n nojalla heidän katsotaan siten olevan vastuussa tai yhteisvastuussa kyseisestä rikkomuksesta.

31. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toimittamien tietojen perusteella ja asianosaisten suullisessa käsittelyssä esittämät toteamukset huomioon ottaen otan perustaksi seuraavat olettamat – pitäen mielessä, että tosiseikkojen toteaminen on viime kädessä kansallisen tuomioistuimen tehtävä.

32. Ensinnäkin UIBS Belgium, GES Switzerland ja GES Spain vaikuttavat muodostavan monimutkaisen yritysrakenteen. Vastaajat totesivat suullisessa käsittelyssä, että kyseiset kolme yhtiötä ovat sidoksissa toisiinsa. Niillä vaikuttaa olevan samoja osakkaita. Kun tarkastellaan kunkin kolmen yhtiön toimintoja, vaikuttaa siltä, että UIBS Belgium vastaa *opetuksen* (mukaan lukien henkilöstön työhönotto, tilojen vuokraus ja koulutusohjelman päivittäisen toiminnan varmistaminen) antamisesta ja hallinnoinnista paikallisesti, kun taas *tutkintotodistuksia* antoi ensin GES Spain ja myöhemmin GES Switzerland.

33. Toiseksi on riidatonta, ettei Flanderin toimivaltainen viranomainen ole koskaan antanut hyväksyntää näiden kolmen yhtiön koulutusohjelmille ja ettei näitä ohjelmia ole hyväksytty myöskään missään niistä maista, joissa yhtiöt toimivat.

34. Kolmanneksi kyseessä oleva koulutusohjelma on kokonaan yksityisrahoitteinen. Suullisessa käsittelyssä vahvistettiin, ettei mikään julkinen taho ole rahoittanut sitä.

2. Sovellettavat kansalliset säännökset

35. Kyseessä olevien säännösten ajallisesta ja aineellisesta soveltamisalasta on syytä esittää kaksi lisäselvennystä.

36. Ensinnäkin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on viitannut ensimmäisessä ja toisessa kysymyksessä korkea-asteen koulutusta koskevan koodeksin II.75 §:n 6 momenttiin. Kolmannessa kysymyksessä viitataan ”Flanderin hallituksen vahvistamaan rangaistussäännökseen, joka koskee ei-hyväksyttyjä koulutuslaitoksia, jotka antavat ’master-tutkintotodistuksia’”, täsmentämättä kyseisen säännöksen täsmällistä luonnetta ja alkuperää. Tästä huolimatta voidaan olettaa, että tälläkin viitataan korkea-asteen koulutusta koskevan koodeksin II.75 §:n 6 momenttiin.

37. Käsiteltävän asian tosiseikat, sellaisina kuin ne esitetään ennakkoratkaisupyynnössä, viittaavat kuitenkin siihen, että kansallisen lainsäädännön sovellettava säännös on 4.4.2003 annetun asetuksen 25 §:n 7 momentti eikä korkea-asteen koulutusta koskevan koodeksin II.75 §:n 6 momentti.

38. Korkea-asteen koulutusta koskevan koodeksin II.75 §:n 6 momenttia ei sovellettu tosiseikkojen tapahtumahetkellä. Vastaajia syytetään siitä, että he ovat antaneet lainvastaisesti maisterin oppiarvoja ainakin kahdesti vuosina 2009 ja 2010 ja joka tapauksessa ennen vuotta 2010.[6] Korkea-asteen koulutusta koskevan koodeksin II.75 §:n 6 momentti tuli kuitenkin voimaan vasta vuonna 2013. Ennen sitä, kuten syytekirjelmästä (mainitaan ennakkoratkaisupyyntöpäätöksessä) ilmenee,[7] sovellettava säännös oli 4.4.2003 annetun asetuksen 25 §:n 7 momentti. Syyte vastaajia vastaan on nostettu kyseisen säännöksen nojalla.

39. Se, että näiden säännösten väitetään olevan samansisältöisiä,[8] ei ymmärtääkseni riitä siihen, että korkea-asteen koulutusta koskevan koodeksin II.75 §:n 6 momenttia voitaisiin soveltaa pääasian oikeudenkäynnissä.

6 Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että vastaajien väitetty lainvastainen toiminta on tapahtunut toistuvasti 19.10.2006 ja 3.7.2010 välisenä aikana, 30.6.2009 ja 2.7.2010 lukuun ottamatta tarkemmin määrittelemättöminä päivinä.

7 Kamer van inbeschuldigingstelling Antwerpen (Antwerpenin tuomioistuimen syytteeseenasettamispäätöksiä antava osasto), päivätty 5.1.2015.

8 Vaikka 25 §:n 7 momentin ja II.75 §:n 6 momentin luetelmakohdat vaikuttavatkin olevan samansisältöisiä, tämä ei kaiketi päde koko pykäliin (25 §:ään ja II.75 §:ään) ja niihin sisältyviin oppiarvoluetteloihin, puhumattakaan näiden pykälien ja muiden kyseisten säädösten – jotka ovat väistämättä erilaisia – säännösten välisistä laajemmista systemaattisista suhteista, jotka voivat vaikuttaa kunkin säännöksen soveltamisalaan.

40. Näistä syistä ehdotan unionin tuomioistuimelle, että se vastaa kansallisen tuomioistuimen kysymyksiin 4.4.2003 annetun asetuksen 25 §:n 7 momentin pohjalta.

41. Toiseksi riippumatta siitä, onko asian kannalta merkityksellinen säännös korkea-asteen koulutusta koskevan koodeksin II.75 §:n 6 momentti vai 4.4.2003 annetun asetuksen 25 §:n 7 momentti, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin keskittyy ”rikosoikeudelliseen säännökseen”, jossa määrätään seuraamuksia tiettyjen oppiarvojen lainvastaisesta antamisesta. Tämä säännös, joka muodostaa rikossyytteen oikeusperustan, on keskeinen kolmannen kysymyksen kannalta. Ensimmäinen ja toinen kysymys ovat kuitenkin laajempia. Ne eivät rajoitu kysymykseen mahdollisista rikosoikeudellisista seuraamuksista, vaan niissä sivutaan laajempaa ja ylemmäntasoista kysymystä kansallisen lainsäädännön, jonka mukaan ei-hyväksytyt koulutuslaitokset eivät saa myöntää (maisterin) oppiarvoja, yhteensopivuudesta unionin oikeuden kanssa.

42. Tämä kahtiajakoisuus siinä mielessä, että viitattuja yksittäisiä säännöksiä tarkastellaan yhteyksissä, joissa kahdella direktiivillä, joihin käsiteltävässä asiassa on vedottu, on erilainen aineellinen soveltamisala, herätti menettelyn kuluessa keskustelua siitä, mikä nyt käsiteltävän ennakkoratkaisupyynnön kohteen pitäisi tarkasti ottaen olla. Yhtäältä esitettiin, ettei unionin tuomioistuimen pitäisi käsitellä seuraamuksiin liittyvää kysymystä (kolmas kysymys), koska se koskee rikosoikeudellisia seikkoja, jotka eivät kuulu sovellettavan unionin oikeuden soveltamisalaan. Toisaalta myös esitettiin, että unionin tuomioistuin voi käsitellä ainoastaan seuraamuksiin liittyvää kysymystä mutta että se ei voi tutkia taustalla olevaa hyväksyntämenettelyä (ensimmäinen ja toinen kysymys), koska kysymykset ja asia koskevat ainoastaan kansallista säännöstä, jossa säädetään seuraamuksista.

43. Salamin syömisen nautintoon liittyy (tavallisesti) tietysti vapaus valita, kummasta päästä alkaa viipaloida sitä. Käsiteltävässä asiassa ehdotan kuitenkin, että ennakkoratkaisukysymyksiä käsitellään sellaisina kuin kansallinen tuomioistuin on ne esittänyt ja että kunnioitetaan samanaikaisesti kyseessä olevien säännösten sisäistä logiikkaa. Kysymysten painopiste on nimittäin käyttäytymissäännön rikkomisesta määrättävissä seuraamuksissa. Nämä molemmat osatekijät ovat kuitenkin osa samaa oikeusnormia: *jos* annetaan oppiarvo ilman hyväksyntää (hypoteesi), *niin* sillä on tietty seuraus (sanktio). Hyväksyntäprosessi on siten yksinkertaisesti osa käsiteltävässä asiassa sovellettavaa oikeusnormia koskevaa hypoteesia. Se kuuluu samaan pakettiin. Sen toteaminen, että joko hypoteesin osatekijä (hyväksyntä) tai seuraamus (sakko ja/tai vankeusrangaistus) ei ole osa oikeusnormia eikä siten kuulu käsiteltävän asian soveltamisalaan, olisi huomattavan keinotekoista (tai merkitsisi salamin leikkaamista molemmista päistä).

44. Vaikka kysymys kansallisen korkeakoulutuksen hyväksyntämenettelyn yhteensopivuudesta unionin oikeuden kanssa ei ole sinänsä käsiteltävän asian kohteena, näitä säännöksiä sivutaan siten väistämättä *välillisesti* vastattaessa kansallisen tuomioistuimen näiden säännösten noudattamatta jättämisestä määrättävistä seuraamuksista esittämiin kysymyksiin.

B Ovatko korkeakoulujen opinto-ohjelmat palveluja unionin oikeudessa?

1. Palvelun luonne: tutkintotodistus vai opetus?

45. Sekä kirjallisen menettelyn että suullisen käsittelyn kuluessa käydyssä keskustelussa pyrittiin muun muassa yksilöimään sen toiminnan ydin, joka mahdollisesti muodostaa palvelun käsiteltävässä asiassa: onko se maisterin tutkintotodistuksen antaminen *vai* siihen johtava opetus? Syynä tämän näkökohdan seikkaperäiseen tarkasteluun oli paitsi palveludirektiivin *aineellinen* sovellettavuus myös sen *alueellinen* sovellettavuus. Eri toimijat, jotka mahdollisesti antavat kyseessä olevia oppiarvoja, ovat sijoittautuneet eri maihin, myös valtioon, joka ei ole EU:n jäsenvaltio. [9]

9 Edellä 21, 29 ja 32 kohta.

46. Flaamilaisen yhteisön ja Belgian hallituksen mukaan palveludirektiiviä ei voida soveltaa. GES Switzerland oppiarvon antavana tahona ei kuulu palveludirektiivin alueelliseen soveltamisalaan. Tästä syystä toista ja kolmatta kysymystä ei voida niiden mukaan ottaa tutkittaviksi.

47. Myös Saksan hallitus pitää yliopistotasoisten oppiarvojen antamista keskeisenä tekijänä, lähinnä koska se mahdollistaa pääsyn ammattiin. Saksan hallituksen mukaan hakijoiden pääsy ammattiin, joka edellyttää tiettyä pätevyyttä, on toimintaa, joka liittyy julkisen vallan käyttöön. Tällainen toiminta on kuitenkin jätetty palveludirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle sen 2 artiklan 2 kohdan i alakohdassa. Saksan hallituksen mukaan korkeakoulutuksen tutkintotodistusten antaminen ei siten ole palvelu unionin oikeudessa.

48. Ruotsin hallitus ja komissio sitä vastoin keskittyvät GES Switzerlandin antamien tutkintotodistusten sijasta UIBS Belgiumin harjoittamaan opetustoimintaan. Niiden mukaan tutkintotodistusten antaminen ei muodosta itsenäistä palvelua, vaan sitä on pidettävä liitännäisenä UIBS Belgiumin tarjoamaan palveluun eli opetukseen nähden.

49. Mikä on keskeinen toiminta korkeakouluopintojen tapauksessa? Se voi olla joko i) maisterin tutkintotodistuksen antaminen (johon nähden opetustoiminta on liitännäinen) tai ii) opetustoiminta (johon nähden tutkintotodistuksen antaminen on liitännäinen). Jotta voidaan valita toinen näistä vaihtoehdoista, kyseessä olevan mahdollisen palvelun yksilöimiseksi on määritettävä tällaisen paketin *keskeinen osatekijä*. [10]

50. Kun asiaa tarkastellaan tässä valossa, yhdyn Ruotsin hallituksen ja komission näkemykseen. En halua kuulostaa liian idealistiselta, mutta toivoisin, että keskeinen osatekijä (korkea)koulutuksessa on opetus ja koulutus eikä (pelkkä) tutkintotodistusten antaminen. Oppiarvo myönnetään muodollisena vahvistuksena tietyntasoisen tietämyksen tai pätevyyden saavuttamisesta. Oppiarvo merkitsee sen virallista tunnustamista, että opiskelija on osallistunut kaikille vaadittaville kursseille ja suorittanut hyväksytysti kaikki vaadittavat kokeet, joten ”uhkana” on, että valmistunut on saattanut omaksua myös jonkinlaista tietämystä. Tutkintotodistusta itsessään voidaan kuitenkaan tuskin pitää korkeakoulujen opinto-ohjelmissa harjoitettavan toiminnan keskeisenä ja hallitsevana osatekijänä. [11]

51. Ehdotan näin ollen, että korkeakoulun opinto-ohjelman yhteydessä keskeisen toiminnan muodostaa tutkintoon sisältyvien kurssien tarjoaminen (josta ilmeisesti vastaa UIBS Belgium) eikä tutkintotodistuksen muodollinen antaminen (josta oletettavasti vastaa GES Switzerland).

2. Korkeakoulujen opinto-ohjelmat – palveluja unionin oikeudessa?

a) Koulutus EUT-sopimuksen mukaisena palveluna

52. On selvää, ettei unionin oikeudella rajoiteta jäsenvaltioiden toimivaltaa opetuksen sisällön ja koulutusjärjestelmän järjestämisen sekä niiden sivistyksellisen ja kielellisen monimuotoisuuden osalta. On kuitenkin myös selvää, että jäsenvaltioiden on tätä toimivaltaansa käyttäessään noudatettava unionin oikeutta, erityisesti niitä säännöksiä ja määräyksiä, jotka koskevat palvelujen tarjoamisen vapautta. [12]

10 Samaan tapaan kuin lähestymistavassa, johon unionin tuomioistuin turvautui määrittäessään merkityksellisintä sovellettavaa liikkumisvapautta (tavarat vai palvelut). Ks. esim. tuomio 24.3.1994, Schindler (C-275/92, EU:C:1994:119, 22 kohta) ja tuomio 22.1.2002, Canal Satélite Digital (C-390/99, EU:C:2002:34, 31 kohta).

11 Jos näin olisi, tämä tarkoittaisi (pääasiassa) yksityisrahoitteisten korkeakoulutuslaitosten – myös niiden, jotka on hyväksytty asianmukaisesti ja joiden laatu on kiistaton – kannalta sitä, että unionin oikeuden näkökulmasta niiden palvelut koostuvat tutkintotodistusten antamisesta (rahallista) korvausta vastaan.

12 Ks. tuomio 11.9.2007, komissio v. Saksa (C-318/05, EU:C:2007:495, 86 kohta). Ks. vastaavasti jo tuomio 13.2.1985, Gravier (293/83, EU:C:1985:69, 19 kohta).

53. SEUT 57 artiklan mukaan toimintaa pidetään palveluna, jos siitä ”tavallisesti maksetaan korvaus”. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan korvauksen keskeinen piirre on se, että se on kyseisen suorituksen taloudellinen vastike, jonka palvelun suorittaja ja vastaanottaja yleensä määrittelevät keskenään. [13]

54. Nimenomaisesti koulutuksen yhteydessä määrittääkseen, onko kyseessä EUT-sopimuksissa tarkoitettu palvelu, unionin tuomioistuin on käyttänyt erotteluperusteena lisäksi sitä, mikä taho tarjoaa opetusta ja millä tavalla opetus rahoitetaan. Tätä testiä käytettiin ensimmäisen kerran tuomiossa Humbel ja Edel, [14] joten käytän siitä jäljempänä nimitystä ”Humbel-testi”.

55. Tuomiossa Humbel ja Edel oli kyse siitä, että ranskalaista opiskelijaa oli pyydetty maksamaan opintomaksu (”minerval”) toisen asteen koulutuksesta Belgiassa. Maksupyyntö oli osoitettu ainoastaan ulkomaan kansalaisille (heidän vanhemmilleen). Opiskelijat, jotka olivat Belgian kansalaisia, eivät olleet velvollisia maksamaan opintomaksua. Kyseisessä asiassa ennakkoratkaisupyyntö koski sitä, voitaisiinko toisen asteen koulutukseen kuuluvaa kurssia, joka on osa kansallista opetusjärjestelmää, pitää palvelujen tarjoamisena, jolloin ranskalaisen opiskelijan vanhemmat voisivat vedota perustamissopimuksen määräyksiin, joissa kielletään kansalaisuuteen perustuva syrjintä palvelujen saatavuudessa. [15]

56. Tuomiossa katsottiin, ettei perustamissopimuksessa vahvistettuun palvelujen tarjoamisen vapauteen voitu vedota kyseisessä asiassa, koska korvausta palveluista maksettavan vastikkeen mielessä ei ollut maksettu. Tuomiossa todettiin, että tällaista ”ominaisuutta ei –– ole sellaisilla kursseilla, jotka järjestetään osana kansallista opetusjärjestelmää. Valtio, perustaessaan tällaisen järjestelmän ja pitäessään sitä yllä, ei harjoita maksullista toimintaa vaan täyttää sille kansalaisiaan kohtaan kuuluvaa sosiaali-, kulttuuri- ja koulutustehtävää. Toisaalta kyseinen järjestelmä rahoitetaan pääsääntöisesti julkisin varoin eikä opiskelijoiden tai heidän vanhempiensa suorittamin maksuin”. [16]

57. Vaikka tuomio Humbel ja Edel koski toisen asteen koulutusta, tämä lähestymistapa on vähitellen laajennettu koskemaan myös muita koulutuksen muotoja, korkeakoulutus mukaan luettuna. [17]

58. Toistaessaan äskettäisessä tuomiossa yleisesti aiemman kantansa unionin tuomioistuin huomautti, ettei kyseessä ole korvaus eikä siten unionin oikeudessa tarkoitettu palvelu, kun opetusta antavat sellaiset tietyt oppilaitokset, jotka kuuluvat *julkiseen koulutusjärjestelmään* ja joita rahoitetaan kokonaan tai pääasiallisesti *julkisin varoin*, *vaikka opinto- tai ilmoittautumismaksuja onkin toisinaan maksettava järjestelmän toimintakustannusten kattamiseksi*. [18] Sitä vastoin opetuksessa, jota antavia oppilaitoksia rahoitetaan pääosin yksityisin, erityisesti opiskelijoilta ja heidän vanhemmiltaan saatavin varoin, on kyse unionin oikeudessa tarkoitetusta palvelusta, koska näiden oppilaitosten tavoitteena on tarjota palvelu korvausta vastaan. [19]

59. Julkisin varoin rahoitetun ja yksityisrahoitteisen koulutuksen erotteluun vaikuttaa olevan kaksi perustetta. Ensimmäinen on ”yhteiskunnallista ja kulttuurista tehtävää” koskeva peruste: julkisen koulutusjärjestelmän, joka saa yleensä rahoituksensa julkisista varoista, perustamisella ja ylläpidolla valtio ei pyri harjoittamaan voittoa tuottavaa toimintaa, vaan se suorittaa yhteiskunnallisia, kulttuurisia

13 Ks. esim. tuomio 27.9.1988, Humbel ja Edel (263/86, EU:C:1988:451, 17 kohta); tuomio 22.5.2003, Freskot (C-355/00, EU:C:2003:298, 55 kohta); tuomio 11.9.2007, Schwarz ja Gootjes-Schwarz (C-76/05, EU:C:2007:492, 38 kohta) ja tuomio 27.6.2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, 47 kohta).

14 Tuomio 27.9.1988, Humbel ja Edel (263/86, EU:C:1988:451).

15 Tuomio 27.9.1988, Humbel ja Edel (263/86, EU:C:1988:451, 4 ja 14 kohta).

16 Tuomio 27.9.1988, Humbel ja Edel (263/86, EU:C:1988:451, 18 kohta).

17 Ks. tuomio 7.12.1993, Wirth (C-109/92, EU:C:1993:916, 16 kohta) ja tuomio 20.5.2010, Zanotti (C-56/09, EU:C:2010:288, 30–35 kohta).

18 Tuomio 27.6.2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, 50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

19 Tuomio 11.9.2007, Schwarz ja Gootjes-Schwarz (C-76/05, EU:C:2007:492, 40 kohta).

ja koulutuksellisia tehtäviään väestöään kohtaan.[20] Toinen on ”voittoa tavoittelemattomuutta” koskeva peruste, joka toisinaan liittyy edelliseen perusteeseen ja jota toisinaan tarkastellaan siitä erillisenä: (julkisia) koulutuslaitoksia rahoitetaan pääasiallisesti julkisista varoista, ja ne harjoittavat voittoa tavoittelematonta toimintaa tiedon levittämistä ja kansalaisten itsenäistämistä koskevan yleisen edun nimissä. Tässä mielessä kyseessä oleva toiminta ei ole luonteeltaan taloudellista.[21]

b) Palveludirektiivi ja muut kuin taloudelliset yleishyödylliset palvelut

60. Palveludirektiivi teki tästä (perustamissopimukseen perustuvasta) kuvasta jossain määrin mutkikkaamman. Yhtäältä palveludirektiivin 4 artiklan 1 kohdassa todettiin nimenomaisesti, että direktiiviin sisältyvä palvelun määritelmä on sama kuin EUT-sopimuksessa. Palvelulla tarkoitetaan siten EUT-sopimuksessa ja palveludirektiivissä johonkin jäsenvaltioon sijoittautuneen palveluntarjoajan itsenäisenä ammatinharjoittajana suorittamaa taloudellista toimintaa, josta yleensä saadaan korvaus.[22]

61. Lisäksi palveludirektiivin 2 artiklan 2 kohdassa kuitenkin luetellaan useita *erityisiä* toimintoja, joihin palveludirektiiviä ei sovelleta, kuten terveydenhuolto- ja sosiaalipalvelut. Kyseiseen säännökseen sisältyy myös kaksi *abstraktia* palvelujen ryhmää, jotka on jätetty kokonaan direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle, nimittäin *muut kuin taloudelliset yleishyödylliset palvelut*[23] ja toiminta, joka liittyy *julkisen vallan käyttöön*.[24]

62. Kun tarkastellaan jälkimmäistä poikkeusta ja etenkin Saksan hallituksen esittämää väitettä, jonka mukaan yliopistotutkintotodistusten antaminen on palveludirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle jätettyä julkisen vallan käyttöä, voidaan vain toistaa, että minkä tahansa koulutuksen keskeinen ja määräävä osatekijä ei ole oppiarvon myöntäminen vaan opetustoiminta.[25] Siten käsiteltävässä asiassa ei ole tarpeen tutkia, missä määrin tutkintotodistuksen antaminen voisi koskea julkisen vallan käyttöä. Riittää, kun todetaan, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yksityishenkilöiden (yliopistossa) tarjoama opetustoiminta ei ole julkisen vallan käyttöön liittyvää toimintaa.[26]

63. *Muiden kuin taloudellisten yleishyödyllisten palvelujen* käsitettä on kuitenkin vaikeampi kuvata, etenkin koska palveludirektiivissä todetaan selvästi, että palvelun peruskäsite ymmärretään siinä samalla tavalla kuin EUT-sopimuksessa. SEUT 57 artiklan mukaan EUT-sopimuksessa ”palveluilla” tarkoitetaan ”suorituksia, joista tavallisesti maksetaan korvaus”. Tämä sanamuoto on jossain määrin hämmentävä, sikäli kuin siinä (englanninkielisessä versiossa) käytetään samaa käsitettä (”service”) viittaamaan yhtäältä palvelujen tarjoamisen varsinaiseen toimintaan (siten palvelujen *tosiasialliseen* ryhmään) ja toisaalta perussopimusten (ja laajemmin palveludirektiivin) soveltamisalaan kuuluvien palvelujen *oikeudelliseen* ryhmään.

64. Tämä kaksijakoisuus tarkoittaa sitä, että palvelutoiminta ei (itse asiassa) ole aina (unionin oikeudessa tarkoitettu) palvelu. Jotta kyseessä on EUT-sopimuksessa tarkoitettu palvelu, tutkittavalla toiminnalla on oltava taloudellinen ulottuvuus, josta osoituksena on ensisijaisesti korvauksen tai taloudellisen vastikkeen olemassaolo mutta myös – joskaan ei välttämättä – voiton tavoittelu ja/tai se, että toimintaa rahoitetaan pääasiallisesti yksityisistä varoista.[27] Toisin sanoen ”taloudellinen luonne” on välttämätön edellytys sille, että kyse on *oikeudelliselta kannalta* palvelusta.

20 Ks. tuomio 27.9.1988, Humbel ja Edel (263/86, EU:C:1988:451, 18 kohta) ja tuomio 27.6.2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, 50 kohta).

21 Ks. jo julkisasiamies Slynnin ratkaisuehdotus Humbel ja Edel (263/86, EU:C:1988:151, s. 5379 ja 5380).

22 Ks. esim. tuomio 11.7.2013, Femarbel (C-57/12, EU:C:2013:517, 32 kohta) ja tuomio 23.2.2016, komissio v. Unkari (C-179/14, EU:C:2016:108, 113 kohta).

23 Palveludirektiivin 2 artiklan 2 kohdan a alakohta.

24 Palveludirektiivin 2 artiklan 2 kohdan i alakohta.

25 Edellä 50 kohta.

26 Ks. tuomio 18.12.2007, Jundt (C-281/06, EU:C:2007:816, 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

27 Ks. esim. vastaavasti tuomio 18.12.2007, Jundt (C-281/06, EU:C:2007:816, 32 ja 33 kohta).

65. Tätä taustaa vasten minun on myönnettävä, että keinoni käyvät vähiin yrittäessäni selvittää ”muiden kuin taloudellisten yleishyödyllisten palvelujen” ryhmän loogista, *oikeudellista* merkitystä. Jos palvelun oikeudellinen ryhmä unionin oikeudessa määräytyy sen taloudellisen ulottuvuuden perusteella, miten *muu kuin taloudellinen* palvelu, olipa se sitten yleishyödyllinen tai ei, voi tosiasiallisesti olla unionin oikeudessa tarkoitettu palvelu? Tai, toisin ilmaistuna, voiko tosiasiassa olla olemassa ”muita kuin taloudellisia yleishyödyllisiä palveluja”?

66. Järkevin selitys, jonka keksin tällaisille käsitteellisille haasteille, on se, että luodessaan tämän uuden ryhmän unionin lainsäätäjä halusi pohjimmiltaan jättää yleishyödylliset *toiminnot*, jotka ovat muita kuin taloudellisia, palveludirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle.[28] Jos asia on näin, palveludirektiivin 2 artiklan 2 kohdan a alakohtaan sisältyvä poikkeus on (oikeudellisesti) turha, koska tällaiset toimet olisi jo jätetty direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle, koska ne eivät alun alkaenkaan olisi (EUT-sopimuksessa tarkoitettuja) palveluja.[29] ”Muut kuin taloudelliset yleishyödylliset palvelut” vaikuttavat siten olevan unionin oikeudessa ainoastaan ”muiden kuin palvelujen” alaryhmä.

67. Tämä terminologinen selvennys huomioon ottaen on vastattava kysymykseen siitä, kuuluuko korkeakoulutus palveludirektiiviin sisältyvän *muita kuin taloudellisia yleishyödyllisiä palveluja* koskevan poikkeuksen piiriin, kuten etenkin Belgian hallitus esittää.

68. Mielestäni näin ei ole.

69. Ensinnäkin useat toiminnot, kuten terveydenhuolto- tai sosiaalipalvelut, on nimenomaisesti ja kokonaisuudessaan jätetty palveludirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle sen 2 artiklan 2 kohdassa. Näin ei kuitenkaan selvästikään ole opetuksen (opetuspalvelujen) tapauksessa. Näin ollen ei voida katsoa, että nämä palvelut olisi nimenomaisesti jätetty sellaisinaan palveludirektiivin aineellisen soveltamisalan ulkopuolelle.

70. Toiseksi, kun tietyntyyppiseen toimintaan ei sovelleta tällaista *ryhmäpoikkeusta*, kutakin yksittäistä toimintoa – toisin sanoen koulutuksen yhteydessä kyseessä olevaa opinto-ohjelmaa – on arvioitava *yksilöllisesti* unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön valossa sen kannalta, ovatko siinä määritetyt edellytykset täyttyneet. Belgian hallituksen esittämistä näkemyksistä poiketen koulutus sinänsä ei siten voi kuulua *kokonaisuudessaan* muiden kuin taloudellisten yleishyödyllisten palvelujen ryhmään. Kuten palveludirektiivin johdanto-osan 34 perustelukappaleesta, jossa toistetaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, myös ilmenee, tätä on sen sijaan arvioitava tapauskohtaisesti.[30] Ratkaisevaa on siis se, voidaanko varsinaista opetustoimintaa tai noudatettavaa opinto-ohjelmaa pitää palveluna, toisin sanoen harjoittavatko sitä pääosin muut kuin julkiset tahot ja rahoitetaanko se yksityisistä varoista.[31]

28 Kuten vahvistaa myös sitä, mihin tällä käsitteellä pyritään, koskeva kuvaus, joka esitetään *Käsikirjassa palveludirektiivin täytäntöönpanosta* (Euroopan komissio, sisämarkkinoiden ja palvelujen pääosasto, virallisten julkaisujen toimisto, 2007, s. 11). Ks. myös komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi palveluista sisämarkkinoilla (KOM(2004) 2 lopullinen/3, s. 20).

29 Vastaavasti ks. myös julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:472, 37 kohta): ”Direktiivin 2 artiklan 2 kohdan a alakohdassa – – korostetaan, ettei direktiiviä sovelleta muihin kuin taloudellisiin yleishyödyllisiin palveluihin, mikä on turhaa, koska palvelun määritelmään liittyy olennaisesti se, että se tarjotaan korvausta vastaan.”

30 Ks. myös *Käsikirja palveludirektiivin täytäntöönpanosta*, s. 10 ja 11, jossa vahvistetaan, ettei koulutusta voida käsitellä yhtenä yksikkönä unionin oikeudessa mutta jossa todetaan yleisemmin kansallisesta ensimmäisen ja toisen asteen koulutuksesta, että ne kuuluvat muiden kuin taloudellisten yleishyödyllisten palvelujen ryhmään. Käsikirjan mukaan jäsenvaltiot eivät kuitenkaan voi katsoa, että *kaikki* tietyn alan, esimerkiksi koulutusalan, *palvelut* ovat muita kuin taloudellisia yleishyödyllisiä palveluja.

31 Tällainen tapauskohtainen lähestymistapa voi siten loogisesti tarkoittaa tietyissä tapauksissa myös sitä, että julkisista varoista rahoitettavassa yliopistossa harjoitettava opetustoiminta voi myös olla unionin oikeudessa palvelu. Ks. vastaavasti tuomio 18.12.2007, Jundt (C-281/06, EU:C:2007:816, 31–34 kohta).

71. Yhteenvetona voidaan todeta, että korkeakoulujen opinto-ohjelmat voidaan luokitella palveluiksi ja että ne voivat kuulua palveludirektiivin soveltamisalaan, ellei kyseessä olevaan opinto-ohjelmaan sovelleta Humbel-poikkeusta. Jos Humbel-poikkeusta sovelletaan, tällaisesta toiminnasta tulee EUT-sopimuksessa tarkoitettu ”muu kuin palvelu”, ja se olisi myös jätettävä palveludirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle *muuna kuin taloudellisena yleishyödyllisenä palveluna*.

c) Humbel-testi ja korkeakoulujen opinto-ohjelmat

72. On kuitenkin turha yrittää peitellä sitä, että tarkemmassa tarkastelussa Humbel-poikkeuksen soveltaminen nykyisiin korkeakoulujen opinto-ohjelmiin herättää useita kysymyksiä.

73. Ensinnäkin käytännön tasolla voidaan kysyä, mitä se, että jokin *kuuluu julkiseen koulutusjärjestelmään ja rahoitetaan kokonaan tai pääasiallisesti julkisin varoin*, tarkoittaa maailmassa, jossa julkiset yliopistot saavat yksityistä rahoitusta ja lahjoituksia ja yksityiset koulutuslaitokset kilpailevat julkisesta rahoituksesta ja tutkimusapurahoista? Mikä on *julkista* maailmassa, jossa (jopa) julkiset yliopistot perustavat kampuksia toisiin jäsenvaltioihin tai ovat osallisina yhteisyrityksissä erilaisten muiden tahojen kanssa ja/tai perustavat spin-off-yrityksiä opetusta ja tutkimusta varten.

74. Ehkä vielä perustavampi kysymys on kuitenkin se, edellyttääkö ”kuuluminen julkiseen koulutusjärjestelmään” tiettyä oikeudellista muotoa ja asemaa (kuten ”julkinen” laitos vs. ”yksityinen” laitos). Tuomiosta Humbel ja Edel alkaen – ja kuten äskettäin tuomiossa Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania vahvistettiin – oikeuskäytännössä on mainittu kaksi edellytystä: i) *kuuluu julkiseen koulutusjärjestelmään* ja ii) *rahoitetaan kokonaan tai pääasiallisesti julkisin varoin*. Oikeuskäytännössä on kuitenkin pääosin keskitytty rahoituskysymykseen, joten ensimmäinen edellytys, jonka mukaan laitos ”kuuluu julkiseen koulutusjärjestelmään”, on jäänyt paljolti tutkimatta.

75. Tällaisessa tilanteessa, jossa institutionaaliset rajat ovat hämärtyneet, esille tulee kysymys siitä, *rahoitetaanko* toiminta *pääasiallisesti* julkisin varoin. Miten suuri osa on *pääasiallisesti*? Mikä on opinto-ohjelmakohtaisen rahoituksen ja koko koulutuslaitoksen rahoituksen ja yleiskustannusten keskinäinen suhde? [32] Etenkin yhteiskuntatieteissä ja humanistisissa tieteissä opetushenkilöstön palkat muodostavat suurimman osan opinto-ohjelman kustannuksista. Entä jos nämä palkat maksetaan suurimmaksi osaksi koulutuslaitoksen rahoituksen eri lähteistä? [33] On myös jokseenkin epäselvää, pitäisikö tässä yhteydessä tarkastella koulutuslaitoksen koko talousarviota vai tiettyjä opinto-ohjelmia vastaavia talousarviokohtia, kun pidetään mielessä, että kirjanpitosäännösten vuoksi voi olla mahdotonta tosiasiallisesti määrittää kunkin opinto-ohjelman tarkkaa rahoitusrakennetta. [34]

76. Lisäksi useissa jäsenvaltioissa hyväksytyt korkeakoulutuslaitokset saavat riippumatta siitä, ovatko ne oikeudelliselta muodoltaan julkisia vai yksityisiä, valtion rahoitusta kustakin hyväksytyn opinto-ohjelman opiskelijasta. Tekeekö tällainen rahoitus, vaikka se ei reaalitaloudellisesti ehkä kata suurinta osaa kustakin opiskelijasta aiheutuvista kustannuksista, opinto-ohjelmasta sellaisen, jota rahoitetaan pääasiallisesti julkisin varoin ja joka kuuluu jäsenvaltion julkiseen koulutusjärjestelmään, vaikka opetusta tarjotaan muutoin yksityisessä ja yksityisrahoitteisessa koulutuslaitoksessa?

32 On syytä huomata, ettei palveluksi luonnehtiminen unionin oikeudessa edellytä, että kyseessä olevien palvelujen vastaanottajat maksaisivat palvelusta. Ks. esim. tuomio 26.4.1988, Bond van Adverteerders ym. (352/85, EU:C:1988:196, 16 kohta) ja tuomio 12.7.2001, Smits ja Peerbooms (C-157/99, EU:C:2001:404, 57 kohta). Erityisesti koulutuksesta ks. tuomio 27.6.2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, 49 kohta): ”Tämän yksityisen rahoituksen ei tarvitse olla pääasiallisesti peräisin oppilailta tai heidän vanhemmiltaan, koska toiminnan taloudellinen luonne ei riipu siitä, että palvelu olisi sen vastaanottajien maksama – –.”

33 Unionin tuomioistuin totesi 27.6.2017 antamassaan tuomiossa Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, 51 kohta), että koulutuslaitoksen, joka harjoittaa useanlaista toimintaa, on pidettävä ”erillistä kirjanpitoa eri rahoituslähteidensä osalta, jotta vältetään vaara siitä, että sen taloudellista toimintaa ’ristiintuetaan’ julkisilla varoilla, joita se saa muun kuin taloudellisen toimintansa perusteella”.

34 On syytä panna merkille, että 18.12.2007 annetussa tuomiossa Jundt (C-281/06, EU:C:2007:816, 31–34 kohta) ja 27.6.2017 annetussa tuomiossa Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, 63 kohta) nimittäin esitetään, että se, onko kyseessä unionin oikeudessa tarkoitettu palvelu, on määritettävä kunkin opinto-ohjelman tasolla.

77. Toiseksi tähän käytännön tasoon liittyy perimmäinen ja syvempi ideologinen taso. Tuomiossa Humbel ja Edel esitettiin jokseenkin yleistävä, kaksijakoinen näkemys koulutuksesta: julkiset koulutuslaitokset (tai vain julkisin varoin rahoitetut?) eivät tavoittele voittoa, ja ne pyrkivät tiedon välittämistä koskeviin jaloihin tavoitteisiin ja täyttävät yhteiskunnallisia, kulttuurisia ja koulutuksellisia tehtäviään väestöä kohtaan. Sitä vastoin yksityiset koulutuslaitokset (tai vain ne, jotka rahoitetaan pääasiallisesti yksityisin varoin?) tarjoavat palveluja, koska niillä on ilmeisen erilaiset tavoitteet.

78. Tällainen visio olisi *ehkä* saattanut sopia *1980-luvulla toisen asteen* koulutukseen. *Nykyisin* se on kuitenkin hyvin ongelmallinen, jos sitä sovelletaan *korkea*koulutuslaitoksiin.

79. Korkeakoululaitoksilla on kiistatta useita tehtäviä. Useimmat niistä eivät todellakaan tavoittele voittoa. Kyseenalaistan yleistämisen, jossa ei erotella niitä monia toimintoja, joita myös hyvin vanha ja kunnioitettu yliopisto nykyään harjoittaa: puhdas perustutkimus tai tohtorikoulutus (joka edellyttää tukea), kansallisella kielellä annettava alemman korkeakoulututkinnon sisältämä opetus (josta peritään tavanomaiset opintomaksut), vieraalla kielellä annettava jatko-opiskelijoille tarkoitettu opetus (jossa opintomaksut ovat paljon suuremmat), räätälöidyt viikonloppukurssit esimiestehtävissä työskenteleville tai tulkeille ja/tai yliopiston tutkimustulosten suora kaupallistaminen (joista kummastakin aiheutuu merkittävästi kustannuksia).

80. Kolmanneksi se, ettei tältä osin tehdä erottelua koulutuslaitoksen sisällä, liittyy jo mainittuun *koulutustasoa* koskevan erottelun puuttumiseen. Tuomiossa Humbel ja Edel esitetyt toteamukset koskivat toisen asteen koulutusta. Kuten unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön kohdalla usein tapahtuu, tämä lähestymistapa on vähitellen ulotettu koskemaan muita koulutustyyppejä, korkeakoulutus mukaan luettuna, mutta tässä yhteydessä ei ole ensin arvioitu uudessa (korkeakoulutuksen muodostamassa) asiayhteydessä kriittisesti niitä taustalla olevia olettamia, joihin tämä lähestymistapa alun perin perustui.

81. Tiedon – sanan laajimmassa merkityksessä – jakaminen ja välittäminen ja se, että valtio hoitaa yhteiskunnallista ja koulutuksellista tehtäväänsä, ovat tietysti tärkeitä tavoitteita. Näillä yleisen edun mukaisilla tavoitteilla ei kuitenkaan ehkä ole sama painoarvo kaikilla koulutuksen tasoilla. Valtion etu on nimittäin elintärkeä ensimmäisen asteen koulutuksessa.[35] Sen voitaisiin nykyään sanoa olevan melko merkittävä myös toisen asteen koulutuksessa, vaikka opiskelijalla onkin tässä vaiheessa myös omia etuja. Tämä etujen tasapaino alkaa kallistua korkeakoulutuksessa, jossa opiskelijan oma etu, joka liittyy tietyn lisäkoulutuksen hankkimiseen ja oman ”arvon” lisäämiseen työmarkkinoilla, vahvistuu.

82. Kun tarkastellaan koulutukseen liittyvien etujen muotoilemista ja siten mahdollisesti sen määrittelemistä, mikä voisi olla tässä yhteydessä muu kuin taloudellinen *yleis*hyödyllinen palvelu, kyseessä on siis kääntäen verrannollinen suhde. Mitä korkeampi on koulutustaso, sitä pienempi on julkinen tarve tämänkaltaisen koulutuksen saamiseen ja sitä koskeva yleinen etu ja vastaavasti sitä suurempi on oman koulutuksen täydentämiseen liittyvä yksityinen etu. Toisin sanoen valtion elintärkeä kulttuurinen ja yhteiskunnallinen tehtävä, johon Humbel-poikkeus[36] alun perin perustui, menettää merkitystään.

83. Haluan korostaa erittäin painokkaasti, että on selkeästi olemassa korkeakoululaitosten *saatavuuteen* liittyvä yleinen etu. Tämä on kuitenkin eri asia kuin sen toteaminen, että on olemassa sitä, että kaikki opiskelevat yliopistossa, koskeva yleinen etu. Se, että tietty henkilö päättää opiskella korkeakoulussa, ilmentää siten todennäköisesti pitkälti hänen henkilökohtaista etuaan.

35 Sitä ilmentää tietynpituinen lakisääteinen oppivelvollisuus.

36 Edellä 59 kohta.

84. Jos asia olisi toisin, olisi pakko noudattaa lähinnä Belgian hallituksen käsiteltävässä asiassa esittämää logiikkaa. Palveludirektiiviin sisältyvä *muita kuin taloudellisia yleishyödyllisiä palveluja* koskeva poikkeus tarkoittaisi tosiasiallisesti sitä, että direktiiviin lisättäisiin uusi ryhmäpoikkeus. Tämä määräytyisi toiminnan tyypin perusteella, olipa kyse sitten mistä (korkea)koulutuksesta tahansa ja rahoitetaanpa se miten tahansa. Tämä johtuu siitä, että on valtion edun mukaista, että sen väestö on mahdollisimman koulutettua, ja siten mikä tahansa tarjottava koulutus on aina *yleis*hyödyllistä: kaikki koulutustoiminnot on siten jätetty palveludirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle muina kuin taloudellisina *yleishyödyllisinä palveluina*.[37]

85. Neljänneksi lisäsyy sille, miksi Humbel-oikeuskäytäntöön olisi kenties syytä suhtautua varauksella, on se, että siinä tehdään selvä pesäero palvelujen määrittelyä koskevaan yleiseen lähestymistapaan ja että se on lisäksi jokseenkin omalaatuinen, kun sitä verrataan muihin tietyntyyppisiä palveluja, etenkin terveydenhuoltopalveluja, koskeviin erityissääntelyihin.

86. Terveydenhuolto on tietenkin yleishyödyllistä, voimakkaasti säänneltyä toimintaa, jossa potilas ei yleensä maksa palvelusta suoraan täyttä hintaa vaan kolmas osapuoli (vakuutusyhtiö tai julkinen sairausvakuutusjärjestelmä) korvaa terveydenhuollon tarjoajalle aiheutuneet (säännellyt) kustannukset. Unionin tuomioistuin on kuitenkin nimenomaisesti kieltäytynyt soveltamasta Humbel-lähestymistapaa sairaalahoitoon, jota annetaan potilaalle joko luontoisetuuksina tai maksutta, nimittäin jos toiminnalla ei selvästikään saada voittoa. Se totesi, että kyseiset ”vaikkakin kiinteämääräiset – – maksut, jotka sairausvakuutuskassat suorittavat – – sopimusjärjestelmän puitteissa, ovat sairaalalaitosten suorituksista maksettavia taloudellisia vastikkeita, joten niitä on epäilemättä pidettävä sairaalan saamina korvauksina, koska sairaala harjoittaa tämänkaltaista taloudellista toimintaa”.[38]

87. Tämä on yllättävää, koska terveydenhuollolla on monia yhtäläisyyksiä koulutuksen kanssa.[39] Molempien sääntely kuuluu ensisijaisesti jäsenvaltioille. Molemmat edellyttävät poliittisia valintoja, ja tapa, jolla näitä palveluja tarjotaan, kuvastaa yhteiskunnallisia arvoja. Lisäksi, vaikka jäsenvaltioiden välillä onkin eroja, terveydenhuollon rahoitus ei juurikaan eroa julkisesti rahoitetusta koulutuksesta. Terveydenhuoltopalvelut maksavat nimittäin sairausvakuutusrahastot, joita Euroopassa rahoittavat yleensä valtiolliset elimet, vaikka osa rahoituksesta voikin tulla potilailta. Potilaiden sosiaaliturvamaksuja ei todennäköisesti ole suhteutettu saadun palvelun todellisiin kustannuksiin.

88. Sama pätee myös, ja vieläkin paremmin, kun tuomiossa Humbel ja Edel taloudellisesta toiminnasta ja korvauksesta esitettyä näkemystä verrataan ”taloudellisen” käsitteeseen muilla unionin oikeuden aloilla. Valtiontuki- tai kilpailulainsäädännön yhteydessä unionin tuomioistuin on perinteisesti tulkinnut laajasti ”taloudellista toimintaa”, joka on ratkaiseva tekijänä yrityksenä pitämisen kannalta. Unionin tuomioistuimen mukaan ”yrityksen käsitteeseen kuuluvat kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt *riippumatta niiden oikeudellisesta muodosta tai rahoitustavasta* – –. Taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita tai palveluja tarjotaan tietyillä markkinoilla – –. Se seikka, että tavaroita ja palveluja tarjotaan voittoa tavoittelematta, ei estä sitä, että näitä toimenpiteitä markkinoilla toteuttavaa yksikköä on pidettävä yrityksenä, koska tämä tarjonta kilpailee voittoa tavoittelevien muiden toimijoiden taholta tulevan tarjonnan kanssa – –.”[40]

37 Tähän kuuluvat loogisesti myös (ja siten palveludirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle jäävät) edellä (79 kohdassa) jo mainitut esimiestehtävissä työskenteleville tarkoitetut täydennyskurssit tai mitkä tahansa muut toiminnot, joilla voidaan selvästi tavoilla voittoa mutta joilla levitetään myöskin tietoa.

38 Tuomio 12.7.2001, Smits ja Peerbooms (C-157/99, EU:C:2001:404, 58 kohta). On syytä huomata, että palveludirektiivin 2 artiklan 2 kohdan f alakohdassa jätetään nykyisin direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle ”terveydenhuoltopalvelut *riippumatta siitä*, tuotetaanko ne terveydenhuollon toimintayksiköissä, *miten ne on organisoitu tai rahoitettu kansallisesti* ja ovatko ne julkisia vai yksityisiä”. Kursivointi tässä.

39 Ratkaisuehdotuksessaan Humbel ja Edel julkisasiamies Slynn, jota (edellä alaviitteessä 21) jo lainattiin, korosti toistuvasti toisen asteen koulutuksen ja terveydenhuollon välistä luontaista analogiaa.

40 Ks. tuomio 27.6.2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, 41, 45 ja 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Kursivointi tässä.

d) Välipäätelmä

89. Vaikka kirjallisissa huomautuksissa ja istunnossa tuotiin esille useita edellä mainitsemiani seikkoja, käsiteltävässä asiassa vaikuttaa kiistattomalta, että UIBS Belgium, joka on opetustoiminnasta vastaava yhtiö, on yksityinen elin, jota rahoitetaan ainoastaan yksityisin varoin. Kun käytetään perusteena myös nykymuotoista Humbel-testiä, UIBS Belgiumin opetustoimintaa tarjotaan siten korvausta vastaan, joten kyseisen yhtiön tarjoamat kurssit ovat EUT-sopimuksessa tarkoitettuja palveluja.

90. Nämä toiminnot ovat nähdäkseni myös palveludirektiivissä tarkoitettuja palveluja. Koska kyseessä oleviin palveluihin ei sovelleta mitään nimenomaista poikkeusta, jolla ne jätettäisiin palveludirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle, ja koska opiskelijoiden rahoittamien korkeakoulutuksen opinto-ohjelmien ei voida katsoa olevan muita kuin taloudellisia yleishyödyllisiä palveluja, niihin voidaan myös soveltaa (aineellisesti) palveludirektiiviä.

91. Tätä – verrattain suoraviivaista – päätelmää laajemmassa mittakaavassa katson myös tämän menettelyn kuluessa esitetyistä väitteistä poiketen, ettei Humbel-poikkeusta voida soveltaa yleisesti korkeakoulutukseen siten, että sillä tosiasiassa luotaisiin kaikkia sellaisia toimintoja koskeva uusi ryhmäpoikkeus, joita harjoitetaan pääasiallisesti julkisin varoin rahoitetuissa korkeakoulutuslaitoksissa. Tältä osin on syytä tähdentää kolmea seikkaa.

92. Ensinnäkin on arvioitava kutakin yksittäisen toiminnan tyyppiä (ja etenkin *yksittäistä opinto-ohjelmaa*) sen määrittämiseksi, onko se luonteeltaan *taloudellista*.

93. Toiseksi, kun arvioidaan tietyn opinto-ohjelman taloudellista luonnetta, olisi mielestäni kiinnitettävä vähemmän huomiota talousarviokohtien yksityiskohtiin (mistä mikäkin summa tarkasti ottaen tulee ja onko osa rahoituksesta yksityisen ja julkisen rahoituksen sekoitusta). Sen sijaan olisi keskityttävä *opintojen tasoon* ja siihen liittyvään *etujen tasapainoon*. Mitä varhaisemmasta koulutuksesta on kyse (ensimmäisen ja toisen asteen koulutus), sitä enemmän koulutus on luonteeltaan yhteiskunnallista ja muuta kuin taloudellista. Tämä nimittäin oikeuttaisi täysin sen jättämisen palvelujen käsitteen ulkopuolelle, etenkin jos koulutus on ilmaista ja pakollista kaikille.

94. Kolmanneksi on arvioitava opinto-ohjelman maksuja ja vastikkeellisuutta. Tällaisessa arvioinnissa ei kuitenkaan pitäisi tarkastella yksittäistä koulutuksen tarjoajaa erikseen vaan laajemmassa asiayhteydessä sen yleisen oikeuskäytännön mukaisesti, joka koskee tavanomaisen korvauksen käsitettä palvelujen yhteydessä, ja ottaen huomioon toiminnan luonne ja merkitykselliset markkinat.

95. Tästä seuraa *yhtäältä*, ettei asiakkaan tarvitse maksaa (yksin ja suoraan) sen (kaikkia taloudellisia) kustannuksia. Samaan tapaan kuin terveydenhuoltoa tai palveluja yleisesti koskevassa oikeuskäytännössä,[41] ratkaisevaa ei ole se, suoritetaanko suora maksu, vaan se, suoritetaanko kunkin yksittäisen osallistujan osalta taloudellinen vastike vai ei, vaikka se maksettaisiinkin osittain välillisesti, ja että maksu on (ainakin jossain määrin) verrannollinen tarjottujen palvelujen arvoon tai lukumäärään.

96. *Toisaalta* tällaisessa arvioinnissa merkityksellistä on myös ”markkinoiden” laajempi luonne, ei pelkästään se, miten yksi yksittäinen palveluntarjoaja on järjestänyt toimintansa. Jos tietyntyyppiselle opinto-ohjelmalle on olemassa vilkkaat kansalliset, eurooppalaiset tai jopa maailmanlaajuiset markkinat, joilla tarjotaan useita kilpailevia opinto-ohjelmia, on siten jokseenkin vaikea väittää, että tarjoamalla jotakin, jota tarjotaan jo kymmenissä muissa koulutuslaitoksissa, korkeakoulutuslaitos suorittaa erityistä ja ainutlaatuista yhteiskunnallista ja kulttuurista tehtävää, riippumatta siitä, kuuluuko se kansalliseen julkiseen koulutusjärjestelmään vai ei.

41 Edellä 86 kohta.

97. On kuitenkin syytä esittää kaksi loppuhuomautusta.

98. Ensinnäkin on selvää, että se seikka, että jotkin korkeakoulutuksen opinto-ohjelmat voivat olla palveluja unionin oikeudessa, ei tarkoita sitä (kuten eräät saattaisivat liioitella), että koulutuksen ominaispiirteet menetetään välittömästi ja peruuttamattomasti. Professoreista ei tehdä palveluntarjoajia eikä opiskelijoista asiakkaita, ei etenkään unionin oikeuden nojalla. Koulutus ei ole mikä tahansa palvelu. Muiden erityisten palvelutyyppien, kuten terveydenhuollon, tapaan sen erityispiirteet voidaan ja pitäisi säilyttää.

99. Toiseksi, kun katsotaan ideologisen tason, jolla yksinkertaisesti kiistettäisiin itsestäänselvyytenä se, että korkeakoulutus voisi koskaan olla palvelu, taakse ja tarkastellaan asiaa käytännön tasolla, joissain tapauksissa palvelujen tarjoaminen paitsi synnyttää velvoitteita palveluntarjoajille myös antaa niille oikeuksia ja suojaa. Palvelujen tarjoamisen vapaus on siten kaksisuuntaista. Tämä voi olla erityisen tärkeää vapaalle liikkuvuudelle ja kilpailulle korkeakoulutuksen alalla Euroopan unionissa. Yhden jäsenvaltion koulutuslaitosten olisi lähtökohtaisesti voitava halutessaan toimia toisten jäsenvaltioiden alueella riippumatta kansallisesta oikeudellisesta ja rahoituksellisesta asemastaan, joka todennäköisesti vaihtelee ja jonka merkitys on vähäinen muissa jäsenvaltioissa.

C Toinen ja kolmas kysymys

100. Toisella ja kolmannella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kansallisen lainsäädännön, jossa asetetaan ei-hyväksytyille korkeakoulutuslaitoksille kielto antaa maisterin oppiarvoa ja jonka nojalla tämän kiellon rikkomisesta voidaan määrätä rikosoikeudellisia seuraamuksia, yhteensopivuutta palveludirektiivin kanssa.

1. Sovellettavuus

101. Sovelletaanko palveludirektiiviä UIBS Belgiumiin tarjoamaan opinto-ohjelmaan? Flaamilaisen yhteisön ja Belgian hallituksen, jotka keskittyvät oppiarvon antamiseen, mukaan palveludirektiiviä ei voida soveltaa alueellisesti, koska oppiarvon antava toimija, GES Switzerland, on sijoittautunut kolmanteen maahan eikä siten voi hyötyä unionin oikeudessa vahvistetusta vapaasta liikkuvuudesta. Puolan hallitus puolestaan keskittyy UIBS Belgiumiin ja katsoo, ettei palveludirektiiviä voida soveltaa, koska tapaukseen ei liity rajat ylittävää ulottuvuutta, sillä kaikki merkitykselliset tosiseikat sijoittuvat yhteen jäsenvaltioon, nimittäin Belgiaan (täysin jäsenvaltion sisäinen tilanne).

102. Palveludirektiiviä *voidaan* nähdäkseni soveltaa käsiteltävässä asiassa.

103. Flaamilaisen yhteisön ja Belgian hallituksen esittämiä väitteitä on jo käsitelty edellä:[42] kyseessä oleva ratkaiseva toiminta on opetus, jota UIBS Belgium harjoittaa, eikä tutkintotodistusten muodollinen antaminen, josta vastaa ilmeisesti GES Switzerland. Palveludirektiiviä voidaan näin ollen soveltaa alueellisesti, koska UIBS Belgium on sijoittautunut jäsenvaltioon.[43]

104. Kun tarkastellaan Puolan hallituksen esittämää väitettä, unionin tuomioistuin on yhtäältä todennut, että korkeamman asteen opetuksen järjestäminen korvausta vastaan on taloudellista toimintaa, joka kuuluu EUT-sopimuksen sijoittautumisoikeutta koskevan luvun soveltamisalaan, kun jäsenvaltion kansalainen järjestää sitä pysyvästi ja jatkuvasti toisessa jäsenvaltiossa tässä viimeksi

42 Edellä 46–51 kohta.

43 Koska palveludirektiiviä voidaan soveltaa, ei ole tarpeen tutkia lähemmin Ruotsin hallituksen väitettä, joka koskee Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden sekä Sveitsin valaliiton henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta tekemän sopimuksen (EYVL 2002, L 114, s. 6) mahdollista sovellettavuutta. Ruotsin hallitus on joka tapauksessa myös perustellusti huomauttanut, että kyseisen sopimuksen mukainen palvelujen rajat ylittävän tarjoamisen vapaus rajoittuu oikeuteen tarjota palveluja enintään 90 työpäivän ajan vuodessa, mutta sopimuksessa ei myönnetä oikeushenkilöille sijoittautumisoikeutta.

mainitussa jäsenvaltiossa olevasta pääasiallisesta toimipaikastaan tai sivutoimipaikastaan käsin.[44] Toisaalta unionin tuomioistuin on myös äskettäin huomauttanut, että palvelujentarjoajien sijoittautumisvapautta koskevia palveludirektiivin III luvun säännöksiä sovelletaan myös tilanteeseen, jonka kaikki merkitykselliset seikat rajoittuvat pelkästään yhden jäsenvaltion sisälle.[45]

105. Käsiteltävässä asiassa esitettiin, että kurssit tarjoaa belgialainen yhtiö Belgiassa Antwerpenissä ja Gentissä sijaitsevilla kampuksilla ja että kumpikin kampus vastaa itse henkilöstönsä työhönotosta. Vaikuttaa näin ollen siltä, ellei kansallisen tuomioistuimen tarvittavissa selvityksissä muuta ilmene, että UIBS Belgium, joka on palveluntarjoaja, harjoittaa pysyvää ja vakiintunutta toimintaa ja on siten ”sijoittautunut” Belgiaan.[46]

106. Tästä seuraa, että palveludirektiivin III lukua voidaan soveltaa riippumatta siitä, onko tarkasteltava tilanne täysin jäsenvaltion sisäinen. Keskustelu palveludirektiivin sovellettavuudesta käsiteltävässä asiassa voisi päättyä tähän, koska tuomion X ja Visser perusteella ei ole enää tarpeen yksilöidä rajat ylittävää osatekijää, jotta sijoittautumisvapautta koskevia palveludirektiivin säännöksiä voitaisiin soveltaa.

107. Kattavuuden vuoksi on kuitenkin syytä huomauttaa, ettei nyt tarkasteltava tilanne vaikuta tosiasiassa olevan täysin jäsenvaltion sisäinen. Siihen liittyy joitain rajat ylittäviä näkökohtia, jotka voisivat johtaa palveludirektiivin soveltamiseen. Ensimmäinen näkökohta on se, että osa palvelujen vastaanottajista on muista jäsenvaltioista: UIBS Belgiumin kursseille osallistuvat opiskelijat voivat olla kotoisin koko EU:n alueelta.[47] Toinen näkökohta perustuu yritysrakenteeseen. Vastaajien kirjallisista huomautuksista ilmenee, että UIBS Belgiumilla on emoyhtiö ja/tai sisaryhtiöitä muihin jäsenvaltioihin perustettujen useiden kampusten muodossa ja että se on läheisesti sidoksissa GES Spainiin.

2. Asiakysymys

108. Vastaajat väittävät, että flaamilainen yhteisö rikkoo palveludirektiivin 9 ja 10 artiklaa, koska se edellyttää koulutuslaitosten saavan Flanderin hallituksen hyväksynnän, ennen kuin ne voivat antaa maisterin tutkintotodistuksia. Maisterin tutkintotodistusten antamisen edellyttämästä hyväksynnästä annetussa kansallisessa asetuksessa säädetty hyväksymismenettely ei vastaajien mukaan täytä kaikkia palveludirektiivin 9 ja 10 artiklassa vahvistettuja edellytyksiä.

109. Olen tästä eri mieltä.

110. Palveludirektiivin 9 artiklan 1 kohdan ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön[48] mukaan jäsenvaltiot voivat asettaa palvelutoiminnan aloittamisen tai harjoittamisen ehdoksi lupajärjestelmän noudattamisen vain siinä tapauksessa, että lupajärjestelmä on syrjimätön, perusteltavissa yleiseen etuun liittyvällä pakottavalla syyllä ja oikeasuhteinen.

111. Kuten komissio on väittänyt, käsiteltävässä asiassa kyseessä olevaa hyväksyntämenettelyä voidaan luonnehtia palveludirektiivin 4 artiklan 6 kohdassa tarkoitetuksi lupajärjestelmäksi, koska koulutuspalvelujen tarjoaminen edellyttää toimivaltaisten viranomaisten antaman hyväksynnän saamista.

44 Tuomio 13.11.2003, Neri (C-153/02, EU:C:2003:614, 39 kohta).

45 Tuomio 30.1.2018, X ja Visser (C-360/15 ja C-31/16, EU:C:2018:44, 110 kohta). Sama ei päde palvelujen tarjoamisen vapauteen (102 kohta).

46 Palveludirektiivin 4 artiklan 5 kohdan määritelmän mukaan ”sijoittautumisella” tarkoitetaan ”perustamissopimuksen 43 artiklassa tarkoitettua palveluntarjoajan tosiasiallista taloudellista toimintaa määrittelemättömän ajanjakson ajan pysyvän infrastruktuurin kautta, josta tosiasiallinen palveluntarjonta tapahtuu”.

47 Ks. tuomio 31.1.1984, Luisi ja Carbone (286/82 ja 26/83, EU:C:1984:35, 16 kohta); tuomio 2.2.1989, Cowan (186/87, EU:C:1989:47, 15 kohta) ja tuomio 20.5.2010, Zanotti (C-56/09, EU:C:2010:288, 26 kohta).

48 Ks. esim. tuomio 6.11.2003, Gambelli ym. (C-243/01, EU:C:2003:597, 65 kohta) ja tuomio 6.3.2007, Placanica ym. (C-338/04, C-359/04 ja C-360/04, EU:C:2007:133, 49 kohta).

112. Vaikka tällainen menettely ei estäkään UIBS Belgiumin kaltaista korkeakoululaitosta tarjoamasta opinto-ohjelmia markkinoilla, se rajoittaa kuitenkin sitä, *miten toimintaa harjoitetaan*, edellyttämällä hyväksyntää ennen kuin maisterin oppiarvo voidaan myöntää. Hyväksyntämenettelyllä rajoitetaan näin ollen sijoittautumisvapautta. Se tekee UIBS Belgiumin kursseille osallistumisesta vähemmän houkuttelevaa opiskelijoille, koska näiden kurssien suorittaminen ei voi koskaan johtaa tietyn oppiarvon, kuten maisterin oppiarvon,[49] antamiseen, ja vaikeuttaa näin palveluntarjoajan liiketoimintaa. Muodollisen pätevyyden, kuten maisterin oppiarvon, saamisen tärkeyttä nykyaikana, jotta on mahdollista toimia monissa eri ammateissa, voidaan tuskin kiistää.

113. Vaikka hyväksyntämenettelyllä rajoitetaan sijoittautumisvapautta, se vaikuttaa tästä huolimatta olevan täysin perusteltu ja yhteensopiva unionin oikeuden kanssa.

114. Yksikään menettelyn osapuolista ei ensinnäkään ole väittänyt, että edellytykset hyväksynnälle ovat syrjiviä. Niitä sovelletaan ilmeisesti samalla tavalla mihin tahansa korkeakoululaitokseen, joka haluaa käynnistää koulutusohjelmia ja antaa maisterin oppiarvoja. Etenkään kansalaisuudella ei näytä olevan merkitystä. Käsiteltävässä asiassa *belgialainen* yhtiö (UIBS Belgium) ei ole saanut hyväksyntää toimivaltaisilta *Belgian* viranomaisilta.

115. Hyväksyntämenettely on toiseksi selkeästi perusteltavissa tavoitteella taata korkeatasoinen yliopistokoulutus, ja tämä on oikeutettu yleisen edun mukainen tavoite.[50] On nimittäin oikeutettua edellyttää *tiettyjen* oppiarvojen, etenkin niiden, joita pidetään pätevyyttä osoittavina *kansainvälisesti yhdenmukaistettuina* edellytyksinä useisiin ammatteihin, antamiselta laatuvaatimusten täyttämistä ja sen todentamista, jotta varmistetaan luottamus opiskelijoille ja työntekijöille annettuihin oppiarvoihin.

116. Samalla oikeutetulla syyllä on lisäksi ulkoinen ulottuvuus: vankka (vastavuoroinen) luottamus on sitäkin tärkeämpää vapaan liikkuvuuden ja eurooppalaisen korkeakoulutusalueen luomisen kannalta. Kandidaatin, maisterin ja tohtorin oppiarvojen on tarkoitus olla oppiarvoja, jotka on ”yhdenmukaistettu” koko Euroopassa eurooppalaisessa opintosuoritusten ja arvosanojen siirto- ja kertymisjärjestelmässä (ECTS).[51] Koska oppiarvojen on tarkoitus kuvastaa tietyn pätevyyden saavuttamista, luottamus näihin oppiarvoihin on lisäksi erittäin tärkeää sen takaamiseksi, että ammattipätevyyden vastavuoroinen tunnustaminen EU:ssa toimii kitkattomasti.[52]

117. Kolmanneksi ja viimeiseksi hyväksyntämenettely vaikuttaa tarpeelliselta ja asianmukaiselta edellä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Ellei harkittaisi jokseenkin erikoisiin lähestymistapoihin turvautumista,[53] nähdäkseni ei ole olemassa vähemmän rajoittavaa keinoa siihen, miten voitaisiin varmistaa tiettyjen oppiarvojen laatu, kuin ei-hyväksytyille korkeakoululaitoksille, joita ei ole arvioitu ja joiden opetuksen laatua ei ole voitu varmentaa, asetettava kielto antaa maisterin oppiarvoja.[54]

49 Vastaavasti, joskin toisella alalla, ks. esim. tuomio 22.1.2002, Canal Satélite Digital (C-390/99, EU:C:2002:34, 29 kohta).

50 Ks. tuomio 13.11.2003, Neri (C-153/02, EU:C:2003:614, 46 kohta) ja tuomio 12.12.2013, Dirextra Alta Formazione (C-523/12, EU:C:2013:831, 25 kohta).

51 Ks. etenkin Bolognan julistus 19.6.1999 – Euroopan opetusministerien yhteinen julistus, sellaisena kuin sitä laajennettiin korkeakoulutuksesta vastaavien Euroopan opetusministerien konferenssissa Bergenissä 19. ja 20.5.2005 eurooppalaisen korkeakoulutusalueen tutkintojen viitekehyksessä.

52 Ks. erityisesti SEUT 53 artiklan 1 kohta ja ammattipätevyyden tunnustamisesta 7.9.2005 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2005/36/EU (EUVL 2005, L 255, s. 22).

53 Vaikka tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevasta oikeuskäytännöstä usein johdetaankin analogisesti lähestymistapa, jossa tavaraan vain lisätään tietyt tiedot sisältävä päällysmerkintä ja kuluttajan annetaan tehdä lopullinen päätös ostamisesta, tästä lähestymistavasta ei mielestäni ole oikeasti hyötyä palvelujen eikä etenkään koulutuksen kaltaisten erityisten palvelujen alalla.

54 Ks. myös vastaavasti tuomio 12.12.2013, Dirextra Alta Formazione (C-523/12, EU:C:2013:831, 28 ja 29 kohta). Ks. kuitenkin esimerkkinä suhteettomasta toimenpiteestä 13.11.2003 annettu tuomio Neri (C-153/02, EU:C:2003:614).

118. Näin ollen, ja vaikka tämän arvioiminen kuuluu tietysti viime kädessä ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle, jolla on tiedossaan kaikki merkitykselliset tosiseikat, tästä seuraa, että kyseessä oleva hyväksyntämenettely – ja sen looginen jatke eli kielto myöntää oppiarvoja ilman tällaista hyväksyntää – vaikuttaa yhteensopivalta palveludirektiivin 9 artiklan 1 kohdassa vahvistettujen edellytysten kanssa.

119. Edellä esitetyn perusteella toiseen ennakkoratkaisukysymykseen on näin ollen vastattava seuraavasti: direktiiviä 2006/123 on tulkittava siten, ettei se ole esteenä kansalliselle säännökselle, jossa asetetaan ei-hyväksytyille koulutuslaitoksille yleisesti kielto käyttää antamissaan tutkintotodistuksissa nimitystä ”maisteri”, kunhan hyväksyntämenettely täyttää kyseisen direktiivin 9 artiklan 1 kohdassa vahvistetut edellytykset.

3. Kansallinen rangaistussäännös

120. Kolmas kysymys koskee nimenomaisesti rikoslainsäädännön säännöstä, jossa säädetään rangaistuksesta siinä tapauksessa, että ei-hyväksytyt koulutuslaitokset antavat maisterin oppiarvoja kiellon vastaisesti. Vastaajat väittävät, ettei kyseinen säännös täytä oikeasuhteisuuden edellytyksiä.

121. Flaamilaisen yhteisön ja Belgian hallituksen mukaan tämä kysymys, jonka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on esittänyt palveludirektiivin 9 artiklan 1 kohdan c alakohdan ja 10 artiklan 2 kohdan c alakohdan valossa, on jätettävä tutkimatta. Tämä johtuu siitä, että kyseiset palveludirektiivin säännökset koskevat itse lupajärjestelmää eivätkä seuraamuksia, joita määrätään luvan puuttumisesta tai sen noudattamatta jättämisestä.

122. Edellä alustavissa huomautuksissa [55] esittämistäni syistä katson, että kysymys voidaan ottaa tutkittavaksi. Ei-hyväksytyille koulutuslaitoksille asetettu kielto myöntää oppiarvoja – ja tämän säännöksen välityksellä itse hyväksyntämenettely – ja tämän kiellon rikkomisesta mahdollisesti seuraavat seuraamukset ovat kaikki sovellettavan oikeusnormin osatekijöitä. Näin ollen on katsottava, että kolmas kysymys voidaan ottaa tutkittavaksi.

123. Palveludirektiivi ei nähdäkseni ole esteenä kyseessä oleville rangaistussäännöksille.

124. Palveludirektiivin 1 artiklan 5 kohdasta ja vakiintuneesta oikeuskäytännöstä [56] seuraa, että vaikka direktiivi ei vaikuta jäsenvaltioiden rikoslainsäädäntöön, jäsenvaltiot eivät saa palveludirektiivissä vahvistettuja sääntöjä kiertäen rajoittaa palvelujen tarjoamisen vapautta soveltamalla rikosoikeudellisia säännöksiä, joilla nimenomaisesti säännellään palvelutoiminnan aloittamista tai harjoittamista tai jotka nimenomaisesti vaikuttavat niihin. Kun kansallisessa säännöksessä säädetään seuraamuksista, näiden on etenkin oltava tarpeellisia ja oikeasuhteisia rikkomuksen vakavuuteen nähden. [57]

125. Aiemmin on todettu, että hyväksyntämenettely on yhteensopiva palveludirektiivin kanssa. Jäsenvaltio voi näin ollen laillisesti säätää (rikosoikeudellisista) seuraamuksista lupajärjestelmän noudattamatta jättämisestä.

55 Edellä 42–44 kohta.

56 Ks. esim. perustamissopimuksen yhteydessä tuomio 19.1.1999, Calfa (C-348/96, EU:C:1999:6, 17 kohta); tuomio 6.3.2007, Placanica ym. (C-338/04, C-359/04 ja C-360/04, EU:C:2007:133, 68 kohta) ja tuomio 15.9.2011, Dickinger ja Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582, 31 kohta).

57 Ks. tuomio 11.11.1981, Casati (203/80, EU:C:1981:261, 27 kohta).

126. Se, ovatko nämä seuraamukset itsessään oikeasuhteisia, on kokonaan toinen kysymys. Tämänkin arvioiminen on viime kädessä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asia. Minun on kuitenkin hyvin vaikea nähdä, miten Belgian lainsäädäntöön sisältyviä yleisiä seuraamuksia, joita määrätään oppiarvojen laittomasta antamisesta (enintään kolmen kuukauden vankeusrangaistus ja 500 euron sakko) ja joita mukautetaan ja lievennetään yksittäistapauksen olosuhteet huomioon ottaen, kuten käsiteltävässä asiassa vaikuttaa tapahtuneenkin, voitaisiin pitää suhteettomina.

127. Näistä syistä ehdotan, että kolmanteen kysymykseen vastataan seuraavasti: direktiivi 2006/123 ei ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen rangaistussäännöksen soveltamiselle, joka otettiin käyttöön, jotta voidaan määrätä seuraamuksia ei-hyväksytyille koulutuslaitoksille tiettyjen oppiarvojen antamisesta, kunhan nämä seuraamukset ovat oikeasuhteisia.

D Ensimmäinen kysymys

128. Ensimmäisellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kansallisessa lainsäädännössä ei-hyväksytyille korkeakoululaitoksille asetetun kiellon, joka koskee tiettyjen oppiarvojen antamista, yhteensopivuutta sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin kanssa.

129. Tarkastelen ensin kyseisen direktiivin soveltamisalaa ja sen jälkeen asiakysymystä. Sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevaa direktiiviä *voidaan* mielestäni soveltaa käsiteltävässä asiassa. Sen säännöksiin voitaisiin kuitenkin itse asiassa vedota kansallisten viranomaisten toteuttamien toimien *oikeuttamiseksi* pikemminkin kuin niiden riitauttamiseksi.

1. Soveltamisala

130. Belgian hallituksen mukaan sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevaa direktiiviä ei sovelleta koulutukseen. Oppiarvojen laadun suojaamisessa ei ole kyse ”kaupallisesta menettelystä”, koska flaamilainen yhteisö ei ole direktiivissä tarkoitettu elinkeinonharjoittaja. Direktiiviin ei voida vedota elinkeinovapauden suojaamiseksi jäsenvaltion toimia vastaan vaan vastaajien omaa sopimatonta kaupallista menettelyä vastaan.

131. Myös Norjan hallitus ja komissio väittävät, ettei sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevaa direktiiviä sovelleta käsiteltävässä asiassa, joskin eri syystä. Sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin 1 artiklassa säädetään, että sen soveltamisalaan kuuluvat kansalliset säännökset, joilla pyritään ensisijaisesti suojaamaan kuluttajien taloudellisia etuja. Koska merkityksellisillä kansallisilla säännöksillä pyritään käsiteltävässä asiassa yleisesti varmistamaan yleisen edun mukaisen tavoitteen – nimittäin korkeakoulutuksen laadun suojelun ja tiettyjen oppiarvojen korkeatasoisuutta koskevan nykyisen luottamuksen tason säilyttämisen – saavuttaminen, ne eivät kuulu sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin soveltamisalaan. Norjan hallitus etenkin väittää, että vaikka näillä säännöksillä pyrittäisiinkin – toissijaisena tavoitteena – suojelemaan opiskelijoiden taloudellisia etuja, ne eivät tästä huolimatta kuulu sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin soveltamisalaan.

132. Ymmärrän (ja osittain jaan) sen älyllisen huolen, joka vaikuttaa johtaneen, joskin eri syistä, siihen, että Belgian hallituksen, Norjan hallituksen ja komission mukaan sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevaa direktiiviä ei sovelleta käsiteltävässä asiassa. Näkemys, jonka mukaan koulutusalaa koskeva kansallinen toimenpide, jolla voidaan katsoa pyrittävän ensisijaisesti yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen (nimittäin varmistamaan koulutuksen laatu hyväksyntämenettelyn avulla), kuuluu sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin soveltamisalaan, voi nimittäin ensi näkemältä vaikuttaa oudolta.

133. Kun otetaan kuitenkin huomioon sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin laaja soveltamisala, sellaisena kuin se selvästi ilmaistaan direktiivin säännöksissä, kun niitä luetaan yhdessä unionin tuomioistuimen nykyisen oikeuskäytännön kanssa, on mahdotonta päätellä toisin.

134. Ensinnäkin Belgian hallituksen väitteestä on huomautettava, että – kuten edellä [58] jo todettiin – korkeakoulutuksen opinto-ohjelmat voivat muodostaa palvelun unionin oikeudessa. Jos koulutuksella voi olla taloudellinen ulottuvuus sijoittautumisvapauden tai palvelujen tarjoamisen vapauden yhteydessä, olisi jokseenkin vaikea katsoa, ettei näin yhtäkkiä enää olekaan, kun sovelletaan jotain toista unionin johdetun oikeuden säädöstä (vieläpä täysin saman opinto-ohjelman osalta samassa asiassa). Olisi jokseenkin epäjohdonmukaista katsoa samanaikaisesti, että palveludirektiiviä voidaan soveltaa, kun taas samankaltaisiin olettamiin pohjautuvaa sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevaa direktiiviä ei voida soveltaa. [59]

135. Toiseksi vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan elinkeinonharjoittajat voivat vedota sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevaan direktiiviin jäsenvaltioita vastaan. Unionin tuomioistuin on nimittäin omaksunut laajan lähestymistavan kyseisen direktiivin soveltamisalaan. Elinkeinonharjoittajat voivat vedota kyseiseen direktiiviin, jolla pyritään tukemaan sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa, [60] sellaista *kansallista säännöstä vastaan*, jossa kielletään tietyt kaupalliset menettelyt tai rajoitetaan niitä. [61]

136. Kolmanneksi sekä Norjan hallituksen että komission esittämästä väitteestä on todettava, että sillä seikalla, mikä on (väitetysti) kansallisella lainsäädännöllä *ensisijaisesti* tavoiteltava etu erotuksena muista toissijaisista tai vieläkin toissijaisemmista eduista, ei ole oikeastaan merkitystä määritettäessä, voidaanko sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevaa direktiiviä soveltaa. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kyseistä direktiiviä voidaan soveltaa myös, kun kyseisellä säännöksellä ei pyritä ainoastaan (tai edes ensisijaisesti) suojelemaan kuluttajia, vaan sillä pyritään turvaamaan myös muita etuja. [62] Direktiiviä voidaan nimittäin soveltaa, kunhan kyseessä oleva kansallinen lainsäädäntö koskee kuluttajansuojaa eikä pelkästään kilpailijoiden etuja, [63] vaikka kuluttajansuoja ei olisikaan sen pääasiallinen tavoite.

137. Yksinkertaisesti sanottuna, merkityksellistä on se, että kansallisessa lainsäädännössä säännellään – olipa tavoite sitten mikä tahansa – elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisiä suhteita. Tässä yhteydessä on merkityksetöntä, oliko tämän lainsäädännön antamiseen johtanut ja sillä tavoiteltava pääasiallinen etu ”julkinen” vai ”yksityinen”. Merkityksellistä on se, että sääntely vaikuttaa elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisiin suhteisiin rajoittamalla tiettyjä kaupallisia menettelyjä, sellaisina kuin ne määritellään direktiivissä.

58 Edellä 68–88 kohta.

59 Ks. myös analogisesti tuomio 17.5.2018, Karel de Grote – Hogeschool Katholieke Hogeschool Antwerpen (C-147/16, EU:C:2018:320, 56–58 kohta), jossa unionin tuomioistuin sovelsi kuluttajasopimusten kohtuuttomista ehdoista 5.4.1993 annettua neuvoston direktiiviä 93/13/ETY (EYVL 1993, L 95, s. 29) korkea-asteen oppilaitoksen, jonka rahoitus taataan pääosin julkisista varoista, tarjoamaan palveluun, joka oli opetustoiminnan kannalta täydentävä ja liitännäinen palvelu, jossa se tarjoaa sopimuksella korottoman takaisinmaksusuunnitelman summille, jotka opiskelija on sille velkaa.

60 Ks. sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin 1 artikla.

61 Ks. esim. tuomio 9.11.2010, Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag (C-540/08, EU:C:2010:660) ja tuomio 17.10.2013, RLvS (C-391/12, EU:C:2013:669).

62 Ks. esim. tuomio 9.11.2010, Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag (C-540/08, EU:C:2010:660, 26–28 kohta) ja tuomio 17.10.2013, RLvS (C-391/12, EU:C:2013:669, 31–34 kohta), joista ensiksi mainittu koskee kansallisia säännöksiä, joilla pyritään ensisijaisesti säilyttämään lehdistön monimuotoisuus, ja viimeksi mainittu kansallisia säännöksiä, joilla pyritään ensisijaisesti suojelemaan lehdistön riippumattomuutta.

63 Ks. esim. tuomio 17.1.2013, Köck (C-206/11, EU:C:2013:14, 30 kohta): ”Sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jäävät – – vain sellaiset kansalliset lait, jotka koskevat sopimattomia kaupallisia menettelyjä, jotka vahingoittavat ’ainoastaan’ kilpailijoiden taloudellisia etuja tai jotka liittyvät elinkeinonharjoittajien välisiin liiketapahtumiin.”

138. Näin on oltava kahdesta muustakin syystä. Ensinnäkin sääntelyn tavoitteet on vaikea määritellä tarkasti ja helppo muotoilla uudelleen. Korkeatasoinen koulutus on varmasti yleisen edun mukaista. Korkeatasoinen koulutus on kuitenkin yhtä lailla opiskelijoiden etujen mukaista koulutuspalvelujen kuluttajina, toisin sanoen heidän yksityisten etujensa mukaista, kuten myös työnantajien ja laajemmin koko työmarkkinoiden etujen mukaista. Kaikki nämä eri edut ovat yhtä uskottavia, kun tarkastellaan kieltoa antaa maisterin oppiarvoja ilman hyväksyntää. Tästä pääsenkin toiseen syyhyn: olisi viime kädessä aina jäsenvaltion tehtävä tuoda itse julki, mitä näistä mahdollisesti uskottavista eduista se haluaa (ensisijaisesti) suojella antamalla kyseessä olevaa sääntelyä; tämä on lähestymistapa, johon unionin tuomioistuin ei suhtaudu kovinkaan suopeasti useilla muilla unionin oikeuden aloilla. Merkityksellisiä ovat siten säännöksen tosiasiallinen tavoite ja tämänhetkinen vaikutus eivätkä historiallinen ja subjektiivisesti esitetty lainsäädännön tarkoitus.[64]

139. Katson näin ollen, että kyseessä olevalla kansallisella lailla säännellään, vaikkakin vain toissijaisesti, tapoja, joilla koulutuspalveluja tarjoavat yksityiset yritykset voivat mainostaa ja markkinoida palvelujaan mahdollisille kuluttajille. Nyt tarkasteltava tilanne kuuluu siten sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin soveltamisalaan.

2. Asiakysymys

140. Sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin 5 artiklan mukaan ja ottaen huomioon sen 2 artiklaan sisältyvät määritelmät sopimattomat kaupalliset menettelyt ovat kiellettyjä. Tällä tarkoitetaan elinkeinonharjoittajan kaupallista viestintää, mukaan lukien mainontaa ja markkinointia, joka liittyy välittömästi tuotteen myynnin edistämiseen, myymiseen tai toimittamiseen kuluttajille ja joka vääristää olennaisesti tai on omiaan vääristämään olennaisesti kuluttajien taloudellista käyttäytymistä.[65] Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kyseisessä direktiivissä määriteltyjen menettelyjen on oltava kaupallisia eli elinkeinonharjoittajan toteuttamia ja liityttävä välittömästi elinkeinonharjoittajien tuotteen myynnin edistämiseen, myymiseen tai toimittamiseen kuluttajille.[66]

141. Käsiteltävässä asiassa vaikuttaa olevan jonkinasteista sekaannusta siitä, mikä ”kaupallinen menettely” siinä on kyseessä. Vastaajat väittävät, että se, että ne käyttävät maisteri-nimitystä tutkintotodistuksissa, on kiistatta osa niiden yritysten kaupallista strategiaa, mikä riittää sen luokittelemiseen kaupalliseksi menettelyksi, jolloin niihin voidaan soveltaa sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevaa direktiiviä. Ne lisäksi katsovat, ettei ei-hyväksytyn koulutuslaitoksen toimesta tapahtuva maisterin oppiarvojen antaminen sisälly luetteloon menettelyistä, jotka kansallinen lainsäätäjä voi nimenomaisesti kieltää. Ne myös painottavat, ettei niitä syytetä sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan kiellon rikkomisesta. Belgian hallitus puolestaan tarkastelee suojaa, joka Flanderin lainsäädännössä annetaan maisterin tutkintotodistukselle tai oppiarvolle. Sen mukaan kyse ei ole direktiivissä tarkoitetusta kaupallisesta menettelystä, koska kansallisen lainsäädännön soveltamisala ei ole päällekkäinen direktiivin soveltamisalan kanssa.

64 Niillä harvoilla aloilla, joilla jäsenvaltioiden aiempi lainsäädännöllinen aikomus on todellakin (lainsäädännön kautta) merkityksellinen, tähän arviointiin liittyvät näyttöä koskevat ongelmat osoittavat selvästi, miksi se ei ehkä ole paras etenemistapa. Ks. esim. ratkaisuehdotukseni Falbert ym. (C-255/16, EU:C:2017:608, 58–87 kohta), jossa tarkastelin äskettäin sitä, milloin kansallinen säännös ”koskee nimenomaisesti” tietoyhteiskunnan palveluja, jolloin siitä tulee tekninen määräys, josta on ilmoitettava teknisiä standardeja ja määräyksiä ja tietoyhteiskunnan palveluja koskevia määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä 22.6.1998 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 98/34/EY (EYVL 1998, L 204, s. 37), sellaisena kuin se on muutettuna, mukaisesti.

65 Ks. esim. tuomio 9.11.2010, Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag (C-540/08, EU:C:2010:660, 21 kohta) ja tuomio 25.7.2018, Dyson (C-632/16, EU:C:2018:599, 30 kohta), joissa korostetaan kaupallisten menettelyjen käsitteen erityisen laajaa määritelmää.

66 Ks. esim. tuomio 17.10.2013, RLvS (C-391/12, EU:C:2013:669, 37 kohta).

142. Käsiteltävässä asiassa kaupallisen menettelyn muodostaa nähdäkseni vastaajien (elinkeinonharjoittajina) osana kaupallista toimintaansa harjoittama kurssien myynnin edistäminen ja myyminen mainostamalla mahdollisuutta saada maisterin oppiarvo tai tutkintotodistus opinto-ohjelman hyväksytyn suorittamisen jälkeen. Tällaiseen menettelyyn sovelletaan Flanderin parlamentin säätämää kieltoa, jonka mukaan ei-hyväksytyt koulutuslaitokset eivät saa antaa maisterin oppiarvoja. [67]

143. Flanderin parlamentti toimii siten tietenkin sääntelyviranomaisen ominaisuudessa eikä sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevassa direktiivissä tarkoitettuna elinkeinonharjoittajana. Julkinen sääntelyviranomainen (Flanderin parlamentti) puuttuu markkinoiden toimintaan ja kieltää tietyntyyppiset kaupalliset menettelyt (maisterinopintojen tarjoaminen ilman asianmukaista lupaa) elinkeinonharjoittajien (UIBS Belgium) ja kuluttajien (mahdollisten opiskelijoiden) välisissä suhteissa.

144. En kuitenkaan näe, miten tämän kaupallisen menettelyn kieltäminen rikkoisi sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin säännöksiä. Pikemminkin päinvastoin: kielto vaikuttaa toimivan juuri niin kuin direktiivissä edellytetään. Kiellon tarkoituksena on nimittäin suojella opiskelijoita (kuluttajina) elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien väliseltä (sopimattomalta) kaupalliselta menettelyltä, joka vääristää olennaisesti tai on omiaan vääristämään olennaisesti opiskelijoiden taloudellista käyttäytymistä saamalla heidät uskomaan, että he voivat saada maisterin oppiarvon suoritettuaan hyväksytysti vastaajien tarjoamat opinnot.

145. Näin ollen pikemminkin vastaajien kaupallista menettelyä on todennäköisesti pidettävä sopimattomana käsiteltävässä asiassa. Kuten Ruotsin ja Norjan hallitukset perustellusti huomauttivat, tällaista menettelyä voidaan pitää sopimattomana ”kaikissa olosuhteissa” kyseisen direktiivin liitteen I mukaisesti.

146. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin liitteessä I luetellaan *tyhjentävästi* ne 31 kaupallista menettelyä, joita kyseisen direktiivin 5 artiklan 5 kohdan nojalla pidetään ”kaikissa olosuhteissa” sopimattomina. Nämä ovat näin ollen ainoat kaupalliset menettelyt, joita voidaan pitää sopimattomina ilman saman direktiivin 5–9 artiklan säännöksiin perustuvaa tapauskohtaista arviointia. [68]

147. Liitteessä I olevaan 2 kohtaan sisältyy kaupallisena menettelynä, jota pidetään kaikissa olosuhteissa sopimattomana, ”luotettavuus- tai laatumerkinnän tai vastaavan esittäminen ilman tarvittavaa lupaa”. Samassa liitteessä olevassa 4 kohdassa tällaisiin menettelyihin luetaan myös ”elinkeinonharjoittajan perätön väite, että julkinen tai yksityinen elin on hyväksynyt tai sallinut elinkeinonharjoittajan toiminnan – – tai tuotteen tai antanut tälle/sille luvan – –”.

148. Toisin kuin vastaajat väittävät, *tyhjentävä* luettelo tarkoittaa tässä yhteydessä yleispätevien ja yleistettyjen tilanteiden, jotka ilmaistaan kohtuullisesti ja loogisesti asianmukaisella abstraktiotasolla, suljettua luetteloa. Olisi nimittäin jokseenkin absurdia väittää, että koska liitteeseen I sisältyvässä luettelossa ei ole ”32 kohtaa”, jossa mainittaisiin ”pääsy korkeakoulutuksen opinto-ohjelmiin, joiden suorittaminen johtaa maisterin nimikkeen antamiseen, vaikka toimivaltaiset kansalliset viranomaiset eivät ole antaneet vastaavaa hyväksyntää”, tällaisen kaupallisen menettelyn, joka tavallisesti kuuluisi selvästi mihin tahansa muista (abstraktisti muotoilluista) ryhmistä, kieltäminen on direktiivin vastaista.

67 Ks. analogisesti esim. tuomio 4.5.2017, Vanderborght (C-339/15, EU:C:2017:335, 21–25 kohta) kansallisesta lainsäädännöstä, jossa kielletään kaikenlainen suu- ja hammashoitopalvelujen mainonta.

68 Ks. esim. tuomio 23.4.2009, VTB-VAB ja Galatea (C-261/07 ja C-299/07, EU:C:2009:244, 56 kohta) ja tuomio 19.9.2013, CHS Tour Services (C-435/11, EU:C:2013:574, 38 kohta).

149. Voitaisiin lisätä, että unionin tuomioistuin on aiemmin myös osoittanut (järkevää ja tarvittavaa) joustavuutta tulkitessaan liitteeseen I sisältyviä ryhmiä. Se ei nimittäin tarkastele pelkästään direktiivin sanamuotoa vaan myös sen laajempaa asiayhteyttä ja tavoitteita sen määrittämiseksi, onko tiettyä kaupallista menettelyä pidettävä sopimattomana kaikissa olosuhteissa.[69]

150. Siten käsiteltävässä asiassa vastaajien kaupalliset menettelyt voidaan helposti luokitella liitteessä I oleviin 2 ja 4 kohtaan. Maisterin oppiarvon, jolla on tietyt ominaispiirteet ja johon liittyy tiettyjä ammatillisia mielleyhtymiä, voidaan ehdottomasti katsoa *vastaavan* laatumerkintää. Liitteessä I oleva 4 kohta, sellaisena kuin unionin tuomioistuin on sitä tulkinnut, puolestaan ”koskee sellaisia erityistilanteita, joissa asiaa koskevassa säännöstössä asetetaan esimerkiksi ammatinharjoittajan pätevyyttä tai hänen tuotteidensa *laatua* koskevia tiettyjä vaatimuksia ja *vahvistetaan sovellettava tunnustamis-, hyväksymis- tai lupajärjestelmä*”.[70] Vastaajien kaupallinen menettely sopii helposti molempiin kohtiin. Tällainen menettely ei siten edellytä tapauskohtaista arviointia, ja sitä voidaan pitää sopimattomana kaikissa olosuhteissa.

151. Ehdotan näin ollen, että ensimmäiseen kysymykseen vastataan seuraavasti: direktiiviä 2005/29 on tulkittava siten, ettei se ole esteenä kansalliselle säännökselle, jossa asetetaan koulutuksen korkean tason takaamiseksi ei-hyväksytyille koulutuslaitoksille yleisesti kielto käyttää antamissaan tutkintotodistuksissa nimitystä ”maisteri”.

V Ratkaisuehdotus

152. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Hof van beroep Antwerpenin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

– Sopimattomista elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisistä kaupallisista menettelyistä sisämarkkinoilla ja neuvoston direktiivin 84/450/ETY, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien 97/7/EY, 98/27/EY ja 2002/65/EY sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 2006/2004 muuttamisesta 11.5.2005 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2005/29/EY on tulkittava siten, ettei se ole esteenä kansalliselle säännökselle, jossa asetetaan koulutuksen korkean tason takaamiseksi ei-hyväksytyille koulutuslaitoksille yleisesti kielto käyttää antamissaan tutkintotodistuksissa nimitystä ”maisteri” (master).

– Palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2006/123/EY on tulkittava siten, ettei se ole esteenä kansalliselle säännökselle, jossa asetetaan ei-hyväksytyille koulutuslaitoksille yleisesti kielto käyttää antamissaan tutkintotodistuksissa nimitystä ”maisteri”, kunhan hyväksyntämenettely täyttää kyseisen direktiivin 9 artiklan 1 kohdassa vahvistetut edellytykset. Se ei ole myöskään esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen rangaistussäännöksen soveltamiselle, joka otettiin käyttöön, jotta voidaan määrätä seuraamuksia ei-hyväksytyille koulutuslaitoksille tiettyjen oppiarvojen antamisesta, kunhan nämä seuraamukset ovat oikeasuhteisia.

69 Ks. esim. tuomio 18.10.2012, Purely Creative ym. (C-428/11, EU:C:2012:651).

70 Tuomio 17.1.2013, Köck (C-206/11, EU:C:2013:14, 39 kohta). Kursivointi tässä.