Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Syvende Afdeling)

12. december 2013 *

»Præjudiciel forelæggelse — fri udveksling af tjenesteydelser — offentlig støtte, der medfinansieres af Den Europæiske Socialfond, til fordel for studerende, som er indskrevet på et postgraduat studium — national lovgivning, der har til formål at højne det lokale uddannelsesniveau, og som undergiver ydelsen af stipendier krav rettet mod udbyderne af de postgraduate studier — krav om ti sammenhængende års erfaring«

I sag C-523/12,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (Italien) ved afgørelse af 17. maj 2012, indgået til Domstolen den 19. november 2012, i sagen:

Dirextra Alta Formazione srl

mod

Regione Puglia,

har

DOMSTOLEN (Syvende Afdeling)

sammensat af dommerne G. Arestis, som fungerende formand for Syvende Afdeling, J.-C. Bonichot (refererende dommer) og A. Arabadjiev,

generaladvokat: M. Wathelet

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Regione Puglia ved avvocati S.O. Di Lecce og V. Triggiani

— Europa-Kommissionen ved E. Montaguti og H. Tserepa-Lacombe, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

* Processprog: italiensk.

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 56 TEUF, 101 TEUF og 107 TEUF, artikel 9 og 10 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«), artikel 2 i tillægsprotokollen til EMRK samt artikel 11 og 14 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Dirextra Alta Formazione srl (herefter »Dirextra«), som er en institution, der udbyder tjenesteydelser i form af postgraduate studier, og Regione Puglia (regionen Puglien) vedrørende sidstnævntes afgørelser om at gøre ydelse af universitetsstipendier, der bl.a. finansieres af Den Europæiske Socialfond (ESF), betinget af opfyldelsen af visse krav, der navnlig vedrører varigheden af den periode, hvor den uddannelsesinstitution, ved hvilken de studerende, der ansøger om disse stipendier, påtænker at blive indskrevet, har eksisteret.

Retsforskrifter

EU-retten

3 Det fremgår af 22. betragtning til Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 af 11. juli 2006 om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond og Samhørighedsfonden og ophævelse af forordning (EF) nr. 1260/1999 (EUT L 210, s. 25), at fondenes aktiviteter og de operationer, som de bidrager til at finansiere, bør være sammenhængende med Fællesskabets øvrige politikker og efterleve fællesskabslovgivningen.

4 Artikel 9, stk. 5, i forordning nr. 1083/2006 har følgende ordlyd:

»Operationer, der finansieres af fondene, skal være i overensstemmelse med bestemmelserne i traktaten og i retsakter udstedt i henhold til denne.«

Lovgivningen i Regione Puglia

5 De støtteforanstaltninger til postgraduate studier, der er fastsat inden for rammerne af den for ESF foretagne prognose for det operationelle program for Regione Puglia, er blevet defineret i legge regionale nº 12 – Misure in tema di borse di studio a sostegno della qualificazione delle laureate e dei laureati pugliesi (Pugliens regionallov nr. 12 om stipendier, som har til formål at hjælpe indehavere af en kandidatgrad i denne region med at opnå nye akademiske kvalifikationer) af 26. maj 2009 (*Bollettino Ufficiale della Regione Puglia* nr. 78 af 29.5.2009, s. 9856, herefter »regionalloven«).

6 Regionallovens artikel 2 fastsætter forskellige krav, som de institutioner, der udbyder postgraduate studier, skal opfylde, for at deltagelsen i de tilknyttede kurser kan finansieres ved hjælp af de tilbudte stipendier.

7 Disse krav fastsættes forskelligt i forhold til, om de vedrører italienske eller udenlandske universiteter, både offentlige og private, som er anerkendt i national ret, eller videregående uddannelsesinstitutioner, både private og offentlige, der udbyder godkendte masteruddannelser, eller endelig andre højere læreanstalter, som opfylder særlige krav vedrørende bl.a. varigheden af deres oparbejdede erfaring med undervisning i postgraduate studier.

8 Hvad angår sidstnævnte kategori har regionallovens artikel 2, stk. 3, følgende ordlyd:

»De af ansøgerne valgte masteruddannelser skal udbydes af videregående uddannelsesinstitutioner, både private og offentlige, som i de sidste ti kalenderår inden datoen for offentliggørelsen af den offentlige meddelelse om uddeling af stipendier kontinuerligt har udbudt en dokumenterbar postgraduat uddannelse. Ved postgraduat uddannelse forstås de kurser, der udelukkende henvender sig til indehavere af en kandidatgrad, og som har en samlet varighed på mindst 800 timer. Den ovennævnte virksomhed skal være afholdt i egenskab af udbyder, og ikke af samarbejdspartner. Også i dette tilfælde skal de af ansøgerne valgte masteruddannelser have en samlet varighed på mindst 800 timer, hvoraf mindst 500 i klasseværelse og under alle omstændigheder mindst 30% i form af praktik, henset til masteruddannelsens samlede forventede varighed.«

9 Ved en afgørelse af 2. december 2009 godkendte direktøren for Servizio Formazione Professionale della Regione Puglia (kontoret for erhvervsuddannelse for regionen Puglien) meddelelsen om indledning af proceduren for tildeling af de ved regionalloven fastsatte stipendier.

10 Det var i meddelelsen særligt præciseret, at stipendierne bl.a. kunne tildeles for en postgraduat masteruddannelse udbudt af videregående uddannelsesinstitutioner, både private og offentlige, som i perioden mellem den 3. december 1999 og den 3. december 2009 kontinuerligt har udbudt en dokumenterbar postgraduat uddannelse (herefter »kravet om ti års erfaring«).

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

11 Direxta er en privat højere læreanstalt, der kan dokumentere at have udbudt en postgraduat uddannelse på mere end 8 000 timer gennem undervisning i de fem år, der gik forud for meddelelsen om indledning af proceduren for stipendietildeling, men ikke i de ti år, der kræves i henhold til regionalloven.

12 I den sag, som Direxta har indbragt for den forelæggende ret med påstand om annullation af afgørelsen af 2. december 2009 og meddelelsen om indledning af proceduren, har læreanstalten bestridt lovligheden af kravet om ti års erfaring.

13 Den sagsøgende læreanstalt har således gjort gældende, at et sådant krav er uforeneligt med EU-retten, navnlig med konkurrenceprincippet, proportionalitetsprincippet, princippet om forbud mod forskelsbehandling og ligebehandlingsprincippet, og at kravet er i strid med artikel 56 TEUF ff. og 101 TEUF ff. og med bestemmelserne i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/17/EF af 31. marts 2004 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af kontrakter inden for vand- og energiforsyning, transport samt posttjenester (»forsyningsvirksomhedsdirektivet«) (EUT L 134, s. 1), Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/18/EF af 31. marts 2004 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter (EUT L 134, s. 114) og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF af 12. december 2006 om tjenesteydelser i det indre marked (EUT L 376, s. 36).

14 Den forelæggende ret er – samtidig med at den har afvist, at disse direktiver finder anvendelse i den foreliggende sag – i det væsentlige af den opfattelse, at de restriktioner for den frie udveksling af tjenesteydelser, som følger af kravet om ti års erfaring, er udtryk for en forskelsbehandling, der er uforenelig med målene med ESF's indsats, som har til formål at højne uddannelsessystemets samlede kvalitet. Betingelsen om, at de udvalgte udbydende institutioner skal opfylde dette krav, er ifølge den forelæggende ret uforholdsmæssig, uegnet i forhold til den konkrete varighed af de finansieringsberettigede kurser, dvs. mindst 800 timer årligt, og endog overdreven i lyset af selve formålet med Den Europæiske Unions indsats.

15 Institutionerne kan udvælges ved hjælp af krav, der er mindre restriktive for konkurrencen, og som står i rimeligt forhold til varigheden af de masteruddannelser, der skal udbydes af institutioner med en ellers høj grad af professionalisme, uden at forvride konkurrencen og uden at påvirke undervisningens kvalitet, samtidig med at undervisningsfriheden og meningspluralismen, som beskyttet ved EMRK's artikel 9 og 10 og chartrets artikel 11 og 14, sikres.

16 På denne baggrund har Tribunale amministrativo regionale per la Puglia besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er artikel 56 [TEUF] ff. og 101 [TEUF] ff. […] samt artikel 107 [TEUF] ff. […], konkurrenceprincippet, proportionalitetsprincippet, princippet om forbud mod forskelsbehandling og ligebehandlingsprincippet, som kan udledes af de ovennævnte bestemmelser, [EMRK's] artikel 9 og 10 […], artikel 2 i konventionens tillægsprotokol samt [chartrets] artikel 11 og 14 […] til hinder for en bestemmelse [som regionallovens] artikel 2, stk. 3 […], der på regionalt plan indfører begrænsninger for adgangen til markedet for visse tjenesteydelser med det formål at højne det lokale uddannelsesniveau (udbydelse af postgraduate masteruddannelser), idet denne adgang afhænger af opfyldelsen af et enkelt krav, som vælges og fastsættes på en vilkårlig måde (et vist antal timer i et for langt tidsrum, som er fastlagt på ubegrundet vis) i forhold til formålet med fællesskabsforanstaltningen (højnelse af uddannelseskvaliteten og således valg af aktører med egnede kvalifikationer), og som ikke tager højde for den reelle varighed af den pågældende tjenesteydelse?«

Om det præjudicielle spørgsmål

Indledende bemærkninger

17 Det bemærkes, at det inden for rammerne af den præjudicielle procedure ikke tilkommer Domstolen at udtale sig om, hvorvidt bestemmelser i national ret er forenelige med reglerne i EU-retten. Domstolen er imidlertid beføjet til at forsyne den forelæggende ret med alle under EU-retten henhørende fortolkningsbidrag, som gør det muligt for sidstnævnte ret at vurdere spørgsmålet om en sådan forenelighed med henblik på afgørelsen af den sag, der er indbragt for den (jf. i denne retning dom af 8.9.2009, sag C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional og Bwin International, Sml. I, s. 7633, præmis 37).

18 Den forelæggende ret – der er i tvivl om, hvorvidt et krav, der indebærer, at visse videregående uddannelsesinstitutioner udelukkes fra muligheden for at levere deres ydelser til studerende, som ansøger om et regionalt stipendium finansieret af bl.a. ESF, er for vidtgående i lyset af EU-retten – ønsker nærmere bestemt oplyst, om de krav, der følger af den i artikel 56 TEUF omhandlede frie udveksling af tjenesteydelser, er til hinder for et sådant krav. Den forelæggende rets argumentation vedrørende proportionalitetsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling skal derfor anses for at falde sammen med argumentationen vedrørende disse krav, og det er således ufornødent at behandle den selvstændigt.

19 I øvrigt er hverken den i den forelæggende rets spørgsmål foretagne henvisning til artikel 101 TEUF ff. om konkurrence og artikel 107 TEUF ff. om statsstøtte eller henvisningen til chartrets artikel 11 og 14 tilstrækkeligt begrundet i forelæggelsesafgørelsen til, at Domstolen kan tage stilling til relevansen af henvisningerne eller efterfølgende besvare den forelæggende rets anmodning, for så vidt som denne vedrører disse bestemmelser.

20 Endelig bemærkes, at EU-retten ikke regulerer forholdet mellem EMRK og medlemsstaternes retsordener og heller ikke fastsætter, hvilke konsekvenser en national ret skal drage i tilfælde af konflikt mellem rettighederne sikret ved denne konvention og en bestemmelse i national ret (jf. i denne retning dom af 24.4.2012, sag C-571/10, Kamberaj, EU:C:2012:233, præmis 62, og af 26.2.2013,

sag C-617/10, Åkerberg Fransson, EU:C:2013:105, præmis 44). Det er derfor ufornødent for Domstolen at tage stilling til den forelæggende rets anmodning, for så vidt som denne vedrører EMRK og tillægsprotokollen hertil.

Om den frie udveksling af tjenesteydelser

21 Det fremgår af fast retspraksis, at den i artikel 56 TEUF fastsatte frie udveksling af tjenesteydelser ikke blot kræver afskaffelse af enhver form for forskelsbehandling til skade for en tjenesteyder, der er etableret i en anden medlemsstat, på grundlag af dennes nationalitet, men også ophævelse af enhver restriktion – selv hvis den finder anvendelse uden forskel på såvel indenlandske tjenesteydere som tjenesteydere fra andre medlemsstater – der kan være til hinder for eller indebære ulemper for den virksomhed, som udøves af en tjenesteyder etableret i en anden medlemsstat, hvor den pågældende lovligt leverer tilsvarende tjenesteydelser, eller kan gøre denne virksomhed mindre tiltrækkende (jf. i denne retning dom af 18.7.2013, sag C-265/12, Citroën Belux, EU:C:2013:498, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).

22 Det kan i det foreliggende tilfælde ikke udelukkes, at uddannelsesinstitutioner etableret i andre medlemsstater end Den Italienske Republik ikke får mulighed for at levere deres tjenesteydelser til studerende, der kan være berettigede til det regionale stipendium, alene med den begrundelse, at disse institutioner ikke opfylder det ved regionalloven fastsatte krav om ti års erfaring.

23 I øvrigt kan en bestemmelse som den i hovedsagen omhandlede – ved at gøre ydelse af stipendiet betinget af, at den uddannelsesinstitution, ved hvilken den studerende påtænker at blive indskrevet, dokumenterer ti sammenhængende års erfaring – afholde denne studerende fra at lade sig indskrive ved institutioner, der ikke opfylder dette krav, og derfor gøre sidstnævntes virksomhed mindre attraktiv.

24 En sådan restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser kan kun være tilladt, hvis den forfølger et legitimt mål, som er foreneligt med traktaten og er begrundet i tvingende almene hensyn, og forudsat at den i en sådan situation er egnet til at sikre gennemførelsen af det forfulgte mål og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå målet (jf. bl.a. Citroën Belux-dommen, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).

25 I det foreliggende tilfælde fremgår det af de for Domstolen fremlagte sagsakter, at formålet med den omhandlede regionallov er – med henblik på at gøre adgangen til arbejdsmarkedet lettere for nyuddannede, der aldrig har arbejdet, eller som har mistet deres arbejde – at sikre sig, at den postgraduate universitetsuddannelse, hvortil deres adgang er blevet gjort lettere ved tildelingen af et stipendium, er på et højt niveau. Det kan ikke bestrides, at det forhold, at finansieringen af en postgraduat uddannelse underlægges et krav, der har til formål at sikre kvaliteten af denne uddannelse, opfylder et tvingende alment hensyn. Formålet om at sikre et højt niveau inden for universitetsuddannelserne må anses for lovligt at kunne begrunde restriktioner for de grundlæggende friheder (jf. i denne retning dom af 13.11.2003, sag C-153/02, Neri, Sml. I, s. 13555, præmis 46).

26 Kravet om, at uddannelsesinstitutionerne har et minimumsniveau af erfaring, udgør i sig selv en egnet foranstaltning i forhold til det således forfulgte mål.

27 I øvrigt synes et sådant krav, i lyset af de oplysninger, som Domstolen råder over, ikke – ved at fastsætte varigheden af den krævede erfaring til ti sammenhængende år for at være blandt de institutioner, ved hvilke de pågældende studerende kan blive indskrevet – at gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det således tilsigtede mål.

28 Det er nemlig ubestridt, at regionalloven i henhold til sin artikel 2 åbner op for, at studerende ikke alene kan blive indskrevet ved de italienske eller udenlandske universiteter, både offentlige og private, der er anerkendt i national ret, men også ved de videregående uddannelsesinstitutioner, både private og offentlige, som udbyder godkendte masteruddannelser, eller endog ved andre institutioner, hvis masteruddannelser ikke er godkendte. For så vidt angår de sidstnævnte, der alene er omfattet af kravet om ti års erfaring, synes det imidlertid ikke overdrevet at kræve af dem, at de dokumenterer tilstrækkelig lang tids erfaring, der – i mangel af ethvert tilsyn fra en offentlig myndighed og enhver godkendelse – gør det muligt at lægge til grund, at deres undervisning har samme kvalitet som undervisningen udbudt af de i national ret godkendte højere læreanstalter og af de institutioner, der udbyder godkendte masteruddannelser.

29 I denne henseende fremgår det ikke, at den krævede varighed på ti år er overdrevet i forhold til de perioder, ved udløbet af hvilke universiteterne opnår anerkendelse i national ret, eller ved udløbet af hvilke masteruddannelserne tilrettelagt af de øvrige institutioner, som udbyder postgraduate studier, godkendes.

30 Henset til de ovenstående betragtninger skal den forelæggende rets spørgsmål besvares med, at artikel 56 TEUF skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en national bestemmelse som den i hovedsagen omhandlede, der kræver, at de videregående uddannelsesinstitutioner – ved hvilke studerende, som ansøger om et af bl.a. ESF finansieret regionalt stipendium, påtænker at blive indskrevet – dokumenterer ti års erfaring, når disse institutioner hverken er universiteter anerkendt i national ret eller institutioner, som udbyder godkendte masteruddannelser.

Sagens omkostninger

31 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Syvende Afdeling) for ret:

Artikel 56 TEUF skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en national bestemmelse som den i hovedsagen omhandlede, der kræver, at de videregående uddannelsesinstitutioner – ved hvilke studerende, som ansøger om et af bl.a. Den Europæiske Socialfond finansieret regionalt stipendium, påtænker at blive indskrevet – dokumenterer ti års erfaring, når disse institutioner hverken er universiteter anerkendt i national ret eller institutioner, som udbyder godkendte masteruddannelser.

Underskrifter