Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (seitsemäs jaosto)

12 päivänä joulukuuta 2013*

Ennakkoratkaisupyyntö — Palvelujen tarjoamisen vapaus — Jatko- ja täydennyskoulutusohjelmaan ilmoittautuneille opiskelijoille myönnettävät julkiset tuet, joiden rahoittamiseen Euroopan sosiaalirahasto osallistuu — Aluelainsäädäntö, jolla tähdätään paikallisen opetuksen tason kohottamiseen ja jossa opintotukien myöntämiselle asetetaan edellytyksiä, jotka kohdistuvat jatko- ja täydennyskoulutusta järjestäviin oppilaitoksiin — Kymmenen vuoden mittaista yhtäjaksoista kokemusta koskeva vaatimus

Asiassa C-523/12,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (Italia) on esittänyt 17.5.2012 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 19.11.2012, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Dirextra Alta Formazione srl

vastaan

Regione Puglia,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (seitsemäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: tuomarit G. Arestis, joka hoitaa seitsemännen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, J.-C. Bonichot (esittelevä tuomari) ja A. Arabadjiev,

julkisasiamies: M. Wathelet,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Regione Puglia, edustajinaan avvocato S. O. Di Lecce ja avvocato V. Triggiani,

— Euroopan komissio, asiamiehinään E. Montaguti ja H. Tserepa-Lacombe,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee SEUT 56, SEUT 101 ja SEUT 107 artiklan sekä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi Roomassa 4.11.1950 tehdyn yleissopimuksen (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) 9 ja 10 artiklan, sen lisäpöytäkirjan 2 artiklan sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 11 ja 14 artiklan tulkintaa.

2 Pyyntö on esitetty asiassa, jossa kantajana on korkea-asteen jatkotutkintoihin johtavia koulutuspalveluja tarjoava oppilaitos Dirextra Alta Formazione srl (jäljempänä Dirextra) ja vastaajana Regione Puglia ja jossa on kyse Regione Puglian päätöksestä asettaa sellaisten korkea-asteen koulutukseen tarkoitettujen opintotukien, joiden rahoittamiseen muun muassa Euroopan sosiaalirahasto (jäljempänä ESR) osallistuu, myöntämiselle edellytyksiä, kuten vaatimuksen siitä, että oppilaitoksen, johon opintotukia hakevat opiskelijat haluavat ilmoittautua, on pitänyt toimia alalla määrätyn ajanjakson ajan.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

3 Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä asetuksen (EY) N:o 1260/1999 kumoamisesta 11.7.2006 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 (EUVL L 210, s. 25) johdanto-osan 22 perustelukappaleen mukaan rahastojen toiminnan ja niistä rahoitettavien toimien olisi oltava johdonmukaisia muun yhteisön politiikan kanssa ja yhteisön lainsäädännön mukaisia.

4 Asetuksen N:o 1083/2006 9 artiklan 5 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Rahastoista rahoitettavien toimien on oltava perustamissopimuksen määräysten ja sen nojalla annettujen säädösten mukaisia.”

Regione Puglian lainsäädäntö

5 Jatko- ja täydennyskoulutuksen tukitoimenpiteet Regione Puglian ESR:lle laatimaan toimintaohjelmaan kuuluvissa hankkeissa on määritelty Regione Pugliassa perustutkinnon suorittaneille opiskelijoille jatko-opintoihin myönnettävistä opintotuista 26.5.2009 annetussa aluelaissa nro 12 (legge regionale n° 12 – Misure in tema di borse di studio a sostegno della qualificazione delle laureate e dei laureati pugliesi; Bollettino Ufficiale della Regione Puglia nro 78, 29.5.2009, s. 9856; jäljempänä aluelaki).

6 Aluelain 2 §:ssä säädetään vaatimuksista, jotka jatko- ja täydennyskoulutusta tarjoavien oppilaitosten on täytettävä, jotta tällaiseen opetukseen osallistumista voidaan rahoittaa tähän tarkoitetuilla opintotuilla.

7 Vaatimukset eroavat toisistaan sen mukaan, onko kyse italialaisesta tai ulkomaisesta julkisesta tai yksityisestä kansallisessa lainsäädännössä tunnustetusta yliopistosta vai yksityisestä tai julkisesta korkea-asteen oppilaitoksesta, joka järjestää hyväksyttyjä master-ohjelmia, vai jostakin muusta korkea-asteen oppilaitoksesta, joka täyttää jatko- ja täydennyskoulutusalan kokemuksen pituutta koskevan vaatimuksen.

8 Viimeksi mainittujen oppilaitosten osalta säädetään aluelain 2 §:n 3 momentissa seuraavaa:

”Hakijoiden valitsemat master-ohjelmat on suoritettava yksityisissä tai julkisissa korkea-asteen oppilaitoksissa, jotka ovat yhtäjaksoisesti opintotukien myöntämistä koskevan ilmoituksen antamista edeltävien kymmenen kalenterivuoden aikana todistettavasti tarjonneet jatko- tai täydennyskoulutusta. Jatko- tai täydennyskoulutuksella tarkoitetaan ainoastaan perustutkinnon (laurea) jo suorittaneille

tarkoitettua vähintään 800 tunnin laajuista opetusta. Mainittua opetustoimintaa on pitänyt harjoittaa opetuksen tarjoajana eikä pelkästään tällaisen toimijan liikekumppanina. Myös tällaisessa tapauksessa hakijoiden valitsemien master-ohjelmien on sisällettävä vähintään 800 tuntia opetusta, josta vähintään 500 tuntia on luento-opetusta, ja joka tapauksessa master-ohjelman kokonaiskestosta ainakin 30 prosenttia on muodostuttava harjoittelusta.

9 Regione Puglian ammatillisesta koulutuksesta vastaavan yksikön johtaja hyväksyi 2.12.2009 tekemällään päätöksellä ilmoituksen aluelaissa tarkoitettujen opintotukien myöntämismenettelyn aloittamisesta.

10 Ilmoituksessa oli erillinen maininta siitä, että opintotukia voidaan myöntää muun muassa jatko- ja täydennyskoulutuksen master-ohjelman suorittamiseksi ”sekä julkisessa että yksityisessä jatko- ja täydennyskoulutuslaitoksessa, jotka ovat ajanjaksolla 3.12.1999–3.12.2009 todistettavasti tarjonneet jatko- tai täydennyskoulutusta” (jäljempänä kymmenen vuoden kokemusta koskeva vaatimus).

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymys

11 Dirextra on yksityinen korkea-asteen oppilaitos, joka oli ennen opintotukien myöntämismenettelyn aloittamisesta annetun ilmoituksen julkaisemista tarjonnut yli 8 000 tuntia jatko- ja täydennyskoulutusta vain viiden eikä aluelaissa edellytettyjen kymmenen vuoden aikana.

12 Dirextra on riitauttanut kymmenen vuoden kokemusta koskevan vaatimuksen kanteellaan, jolla se on saattanut asian vireille ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa ja jolla se on vaatinut 2.12.2009 tehdyn päätöksen sekä menettelyn aloittamisesta annetun ilmoituksen kumoamista.

13 Kantajana oleva yhtiö on väittänyt, että vaatimus on unionin oikeuden ja erityisesti vapaan kilpailun periaatteen, suhteellisuusperiaatteen ja syrjintäkiellon periaatteen vastainen ja että sillä rikotaan SEUT 56 artiklaa ja sitä seuraavia artikloja, SEUT 101 artiklaa ja sitä seuraavia artikloja sekä vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyjen yhteensovittamisesta 31.3.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/17/EY (EUVL L 134, s. 1), julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 31.3.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/18/EY (EUVL L 134, s. 114) sekä palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/123/EY (EUVL L 376, s. 36) säännöksiä.

14 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, ettei mainittuja direktiivejä ole sovellettava pääasiassa ja että palvelujen tarjoamisen rajoitus, joka perustuu kymmenen vuoden kokemusta koskevaan vaatimukseen, osoittaa eriarvoista kohtelua, joka on ristiriidassa koulutusjärjestelmän kokonaislaadun parantamiseen tähtäävien ESR:n toimenpiteiden tavoitteiden kanssa. Sitä, että opetusta tarjoavien laitosten valinnassa sovelletaan tällaista vaatimusta, on ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen mukaan pidettävä suhteettomana, minkä lisäksi se katsoo, ettei vaatimus sovellu rahoitettavan opetuksen todelliseen kokonaiskestoon eli vähintään 800 vuotuiseen opetustuntiin ja että Euroopan unionin toiminnan yleisen systematiikan kannalta se voi olla jopa täysin kohtuuton.

15 Valinta voitaisiin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan suorittaa soveltamalla vaatimuksia, jotka olisivat kilpailua vähemmän rajoittavia ja oikeassa suhteessa niiden master-ohjelmien laajuuteen nähden, joita tällaiset huomattavan ammattitaitoisiksi katsottavat oppilaitokset järjestävät, kilpailua vääristämättä ja opetuksen laatua heikentämättä ja takaamalla samalla opetuksen vapautta ja ajattelun monimuotoisuutta koskevat periaatteet, sellaisina kuin niitä suojataan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 9 ja 10 artiklassa sekä perusoikeuskirjan 11 ja 14 artiklassa.

16 Tribunale amministrativo regionale per la Puglia on näin ollen päättänyt lykätä asian ratkaisua ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko [SEUT] 56 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen – – ja [SEUT] 101 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen – – sekä [SEUT] 107 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen ja näistä määräyksistä ilmenevien vapaan kilpailun periaatteen, suhteellisuusperiaatteen, syrjintäkiellon periaatteen ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen sekä [Euroopan ihmisoikeussopimuksen] 9 ja 10 artiklan, tämän yleissopimuksen lisäpöytäkirjan 2 artiklan ja [perusoikeuskirjan] 11 ja 14 artiklan mukaisena pidettävä [aluelain] 2 §:n 3 momentin kaltaista säännöstä, jolla rajoitetaan pääsyä joidenkin sellaisten erityispalvelujen markkinoille, joilla tähdätään paikallisen koulutustason kohottamiseen (tarjoamalla master-tasoisia jatko- ja täydennyskoulutusohjelmia), asettamalla markkinoille pääsyn ainoaksi edellytykseksi vaatimus, joka on valittu ja muotoiltu (opetustuntien määrä perusteettoman pitkällä aikavälillä) [unionin] toimenpiteen tarkoituksen (koulutuksen laadun kehittäminen ja näin ollen vaatimukset täyttävien toimijoiden valinta) kannalta arvioiden mielivaltaisesti ja kyseisen erityispalvelun tosiasiallista kestoa huomioon ottamatta?”

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

Alustavat huomautukset

17 On muistutettava siitä, ettei unionin tuomioistuimen tehtävänä ole ennakkoratkaisumenettelyssä lausua kansallisten oikeussääntöjen yhteensoveltuvuudesta unionin oikeussääntöjen kanssa. Sillä on sen sijaan toimivalta esittää kansalliselle tuomioistuimelle kaikki sellaiset unionin oikeuden tulkintaan liittyvät seikat, joiden avulla viimeksi mainittu voi arvioida näiden yhteensoveltuvuutta ratkaistakseen käsiteltäväkseen saatetun asian (ks. vastaavasti asia C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, tuomio 8.9.2009, Kok., s. I-7633, 37 kohta).

18 Pohtimalla sitä, onko unionin oikeussääntöjen kannalta arvioiden pidettävä kohtuuttomana edellytystä, joka johtaa siihen, ettei tietyillä korkea-asteen oppilaitoksilla ole mahdollisuutta tarjota palvelujaan opiskelijoille, jotka hakevat alueen myöntämää ja muun muassa ESR:n rahoittamaa opintotukea, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa unionin tuomioistuimelta vastauksen itse asiassa siihen, ovatko SEUT 56 artiklassa vahvistetut palvelujen tarjoamisen vapautta koskevat vaatimukset esteenä tällaiselle edellytykselle. Tämän vuoksi ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämä suhteellisuusperiaatetta ja syrjintäkiellon periaatetta koskeva pohdinta on ymmärrettävä siten, että se kohdistuu myös näitä vaatimuksia koskevaan kysymykseen, eikä siihen tästä syystä ole vastattava erikseen.

19 Lisäksi todettakoon, että kansallinen tuomioistuin ei ole viitatessaan ennakkoratkaisupyynnössään kilpailua koskeviin SEUT 101 artiklaan ja sitä seuraaviin artikloihin ja valtiontukia koskeviin SEUT 107 artiklaan ja sitä seuraaviin artikloihin sekä perusoikeuskirjan 11 ja 14 artiklaan perustellut riittävästi viittauksiaan niin, että unionin tuomioistuin kykenisi arvioimaan niiden merkityksen, jolloin se ei myöskään voi ratkaista ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymystä siltä osin, kuin se kohdistuu näihin määräyksiin.

20 Lopuksi on vielä todettava, ettei unionin oikeudessa säännellä Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja jäsenvaltioiden oikeusjärjestysten välistä suhdetta eikä määritetä myöskään sitä, millä tavoin kansallisen tuomioistuimen on toimittava silloin, kun on kyse ristiriidasta ihmisoikeussopimuksessa taattujen oikeuksien ja kansallisen oikeussäännön välillä (ks. vastaavasti asia C-571/10, Kamberaj, tuomio 24.4.2012, 62 kohta ja asia C-617/10, Åkerberg Fransson, tuomio 26.2.2013, 44 kohta). Unionin tuomioistuimen ei siis ole vastattava ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymyksen siihen osaan, joka koskee Euroopan ihmisoikeussopimusta ja sen lisäpöytäkirjaa.

Palvelujen tarjoamisen vapaus

21 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 56 artiklassa määrätty palvelujen tarjoamisen vapaus ei velvoita ainoastaan poistamaan kaikkea toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen palvelujen tarjoajan syrjintää kansalaisuuden perusteella, vaan se edellyttää myös kaikkien rajoitusten poistamista, vaikka niitä sovellettaisiin erotuksetta sekä kotimaisiin palvelujen tarjoajiin että muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneisiin palvelujen tarjoajiin, jos näillä rajoituksilla estetään toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen, siellä vastaavanlaisia palveluja lainmukaisesti tarjoavan henkilön toiminta, haitataan tätä toimintaa tai tehdään se vähemmän houkuttelevaksi (ks. vastaavasti asia C-265/12, Citroën Belux, tuomio 18.7.2013, 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

22 Käsiteltävässä asiassa ei siis voida sulkea pois sitä, että muihin jäsenvaltioihin kuin Italian tasavaltaan sijoittautuneet oppilaitokset jäävät vaille mahdollisuutta tarjota palvelujaan opiskelijoille, jotka voivat saada alueen myöntämää opintotukea, ainoastaan siitä syystä, etteivät ne täytä aluelaissa vahvistettua kymmenen vuoden kokemusta koskevaa vaatimusta.

23 Pääasiassa kyseessä olevan kaltainen säännös, jolla opintotukien myöntämisen edellytykseksi asetetaan se, että oppilaitos, johon opiskelija haluaa ilmoittautua, on tarjonnut näitä palveluja yhtäjaksoisesti kymmenen vuoden ajan, voi saada opiskelijan olemaan ilmoittautumatta oppilaitoksiin, jotka eivät täytä tätä edellytystä, ja tehdä näin niistä vähemmän houkuttelevia.

24 Tällainen palvelujen vapaan tarjonnan rajoitus voidaan hyväksyä vain, jos sillä pyritään perussopimuksen mukaiseen oikeutettuun tavoitteeseen ja sitä voidaan pitää perusteltuna yleistä etua koskevista pakottavista syistä, kunhan se tällaisessa tapauksessa on omiaan takaamaan sillä tavoiteltavan päämäärän toteutumisen ja kunhan sillä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi (ks. mm. em. asia Citroën Belux, tuomion 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

25 Asiassa unionin tuomioistuimelle esitetyistä asiakirjoista käy ilmi, että kyseessä olevan aluelain tavoitteena on sellaisten nuorten perustutkinnon suorittaneiden työmarkkinoille pääsyn helpottamiseksi, jotka eivät vielä ole olleet työelämässä tai jotka ovat jääneet työttömiksi, taata se, että korkea-asteen jatko- ja täydennyskoulutus, jonka aloittamista helpotetaan opintotuella, on korkeatasoista. Ei siis voida väittää, ettei jatko- ja täydennyskoulutuksen rahoittamisen edellytykseksi asetettu vaatimus, jolla on haluttu taata koulutuksen laatu, perustuisi yleisen edun mukaiseen pakottavaan syyhyn. Tavoite taata korkeatasoinen yliopistokoulutus on hyväksyttävä perustelu perusvapauksien rajoittamiselle (ks. vastaavasti asia C-153/02, Neri, tuomio 13.11.2003, Kok., s., I-13555, 46 kohta).

26 Sitä, että oppilaitoksilta edellytetään alan vähimmäiskokemusta, on sellaisenaan pidettävä soveltuvana toimenpiteenä tavoitellun päämäärän saavuttamisen kannalta.

27 Unionin tuomioistuimella olevien tietojen perusteella ei myöskään voida katsoa, että kun oppilaitoksilta vaaditun kokemuksen pituudeksi vahvistetaan yhtäjaksoiset kymmenen vuotta, jotta nämä voitaisiin lukea oppilaitoksiin, joihin kyseessä olevat opiskelijat voivat ilmoittautua, tällaisella vaatimuksella ylitettäisiin se, mikä on tarpeen sillä tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi.

28 On selvää, että kyseessä olevalla aluelailla tarjotaan sen 2 §:n mukaan opiskelijoille mahdollisuus ilmoittautua sekä italialaisiin tai ulkomaisiin julkisiin tai yksityisiin yliopistoihin, jotka on tunnustettu kansallisessa lainsäädännössä, että julkisiin tai yksityisiin tai julkisiin korkea-asteen oppilaitoksiin, jotka järjestävät hyväksyttyjä master-ohjelmia, ja näiden lisäksi sellaisiin muihin oppilaitoksiin, joiden master-ohjelmia ei ole hyväksytty. Ei siis voida katsoa, että kymmenen vuoden kokemusta koskevaa vaatimusta, joka kohdistuu ainoastaan viimeksi mainittuihin oppilaitoksiin, olisi pidettävä kohtuuttomana, kun sen mukaan niiden edellytetään osoittavan omaavansa niin pitkän kokemuksen,

että niiden tarjoamaa opetusta voidaan ilman minkäänlaista viranomaisvalvontaa tai hyväksymismenettelyä pitää yhtä lailla laadukkaana kuin kansallisessa lainsäädännössä tunnustettujen yliopistojen tai sellaisten korkea-asteen oppilaitosten opetusta, joiden master-ohjelmat on hyväksytty.

29 Ei siis voida katsoa, että kymmenen vuoden vaatimusta voitaisiin tässä yhteydessä pitää kohtuuttomana, kun sitä tarkastellaan suhteessa aikaan, joka yliopistoilla menee siihen, että ne saavat itsensä tunnustettua kansallisessa lainsäädännössä, tai aikaan, joka menee muiden korkea-asteen oppilaitosten järjestämien master-ohjelmien hyväksymiseen.

30 Edellä esitetyn perusteella ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymykseen on vastattava, että SEUT 56 artiklaa on tulkittava siten, ettei se ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännökselle, jossa edellytetään, että niillä korkea-asteen oppilaitoksilla, joihin alueen myöntämää ja muun muassa ESR:n rahoittamaa opintotukea hakevat opiskelijat haluavat ilmoittautua, on kymmenen vuoden mittainen kokemus, silloin kun kyse on muista oppilaitoksista kuin kansallisessa lainsäädännössä tunnustetuista yliopistoista tai muista kuin sellaisista oppilaitoksista, joiden järjestämät master-ohjelmat on hyväksytty.

Oikeudenkäyntikulut

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

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (seitsemäs jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

SEUT 56 artiklaa on tulkittava siten, ettei se ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännökselle, jossa edellytetään, että niillä korkea-asteen oppilaitoksilla, joihin alueen myöntämää ja muun muassa Euroopan sosiaalirahaston rahoittamaa opintotukea hakevat opiskelijat haluavat ilmoittautua, on kymmenen vuoden mittainen kokemus, silloin kun kyse on muista oppilaitoksista kuin kansallisessa lainsäädännössä tunnustetuista yliopistoista tai muista kuin sellaisista oppilaitoksista, joiden järjestämät master-ohjelmat on hyväksytty.

Allekirjoitukset