



# Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

28 päivänä helmikuuta 2013\*

Tilintarkastajien yhteisö — Tilintarkastajien pakollista koulutusta koskevaan järjestelmään liittyvä sääntely — SEUT 101 artikla — Yritysten yhteenliittymä — Kilpailun rajoittaminen — Oikeuttamisperusteet — SEUT 106 artiklan 2 kohta

Asiassa C-1/12,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Tribunal da Relação de Lisboa (Portugali) on esittänyt 15.11.2011 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 3.1.2012, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

## **Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas**

vastaan

**Autoridade da Concorrência,**

**Ministério Público**

osallistuessa asian käsittelyyn,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja R. Silva de Lapuerta sekä tuomarit G. Arestis, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev (esittelevä tuomari) ja J. L. da Cruz Vilaça,

julkisasiamies: P. Mengozzi,

kirjaaja: johtava hallintovirkamies M. Ferreira,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 13.12.2012 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas, edustajinaan advogado D. Abecassis, advogado L. Vilhena de Freitas ja advogado R. Leandro Vasconcelos,
- Ministério Público, edustajanaan procuradora-geral adjunta F. de Jesus Marques de Oliveira,
- Portugalin hallitus, asiamiehenään L. Inez Fernandes, avustajanaan advogada M. Caldeira,
- Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajanaan avvocato dello Stato F. Varrone,

\* Oikeudenkäyntikieli: portugali.

- Alankomaiden hallitus, asiamiehenään C. Wissels,
  - Puolan hallitus, asiamiehinään B. Majczyna ja M. Szpunar,
  - Euroopan komissio, asiamiehinään N. Khan, L. Parpala ja P. Guerra e Andrade,
- päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,  
on antanut seuraavan

### tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee SEUT 56, SEUT 101, SEUT 102 ja SEUT 106 artiklan tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa ovat vastakkain Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas (tilintarkastajien yhteisö, jäljempänä OTOC) ja Autoridade da Concorrência (kilpailuviranomainen, jäljempänä AdC) ja joka koskee muun muassa koulutusasteita koskevien sääntöjen (Regulamento da Formação de Créditos; Diário da República, 2. sarja, nro 133, 12.7.2007; jäljempänä riidanalaiset säännöt) yhteensopivuutta SEUT 101 artiklan kanssa. Tilintarkastajien kamari, jonka seuraaja OTOC on, antoi kyseiset säännöt 18.5.2007.

### Asiaa koskevat oikeussäännöt

#### *OTOC:n perussääntö*

- 3 Tilintarkastajien yhteisön perussäännön (jäljempänä OTOC:n perussääntö), joka on 26.10.2009 annetun lain (Decreto-Lei) nro 310/2009 liitteessä I, 1 §:ssä määrätään seuraavaa:

”[OTOC] on yhdistysmuotoinen julkinen oikeushenkilö, joka edustaa tilintarkastajien, joiden jäsenyys siinä on pakollinen, ammatillisia etuja ja valvoo kaikkia heidän työskentelynsä liittyviä asioita.”

- 4 Kyseisen perussäännön 3 §:n 1 momentissa määrätään seuraavaa:

”1. Yhteisöllä on toimivalta

- a) myöntää tilintarkastajan ammattinimike ja siihen liittyvä ammattikortti
- b) puolustaa ammatin arvokkuutta ja mainetta, valvoa eettisten ja deontologisten periaatteiden noudattamista sekä valvoa jäsentensä etuja, oikeuksia ja etuoikeuksia
- c) edistää jäsentensä ammattitaidon kehittämistä ja ammatillista koulutusta ja osallistua niihin muun muassa järjestämällä ammatilliseen koulutukseen liittyviä koulutustapahtumia ja -ohjelmia sekä kursseja ja konferensseja

--

- n) käyttää kurinpitovaltaa tilintarkastajiin
- o) määrittää ammattietiikkaa ja deontologiaa koskevat periaatteet ja säännöt

--

- r) ottaa käyttöön, organisoida ja soveltaa tilintarkastajien tarjoamia palveluja koskevia laadunvalvontajärjestelmiä
  - s) kehittää, organisoida ja soveltaa jäsentensä hyväksi pakollista koulutusta koskevia järjestelmiä
- ”

5 Mainitun perussäännön 6 §:ssä määrätään seuraavaa:

”1. Tilintarkastajien tehtäviin kuuluu

- a) suunnitella ja organisoida virallisesti sovellettavien tililuetteloiden tai tarvittaessa kirjanpitostandardreja koskevan järjestelmän mukainen asianmukaisesti järjestetty kirjanpito yhteisöille, jotka pitävät kirjanpitoa tai jotka ovat kirjanpitovelvollisia, sekä koordinoita tällaista kirjanpitoa noudattaen toimissaan lainsäädäntöä, voimassa olevia kirjanpitoperiaatteita ja kirjanpitostandardien antamiseen toimivaltaisten elinten ohjeistuksia
- b) vastata edellisessä kohdassa tarkoitettujen yhteisöjen teknisestä säännönmukaisuudesta kirjanpidon ja verotuksen alalla
- c) allekirjoittaa yhdessä a kohdassa tarkoitettujen yhteisöjen laillisen edustajan kanssa tilintarkastajien yhteisön määrittämällä tavoilla ja edellytyksillä tilinpäätökset ja veroilmoitukset osoituksena niiden asianmukaisuudesta, tämän kuitenkin vaikuttamatta kauppaoikeudellisessa lainsäädännössä ja verolainsäädännössä kyseessä oleville elimille annettuun toimivaltaan ja niille asetettuihin velvoitteisiin
- d) vastata verovelvollisten, joiden kirjanpitoa he hoitavat, toimittaman aineiston perusteella sosiaaliturvaa koskevien ilmoitusten ja palkanlaskentaan liittyvien veroilmoitusten tarkastamisesta.

2. Tilintarkastajien tehtäviin kuuluu myös

- a) antaa neuvontaa kirjanpidon, verotuksen ja sosiaaliturvan alalla
- b) osallistua verovelvollisten, joiden kirjanpitoa he hoitavat, edustajina verotusmenettelyn hallinnolliseen vaiheeseen heidän erityisiä tehtäviään koskevien kysymysten osalta
- c) suorittaa kaikki muut tehtäviensä hoitamiseen liittyvät lakimääräiset tehtävät, muun muassa toimia tuomioistuimen tai muun julkisen tai yksityisen yhteisön nimeämänä asiantuntijana.

--”.

- 6 OTOC:n perussäännön 57 §:n 1 momentin a kohdan mukaan tilintarkastajien on noudatettava kaikkia OTOC:n antamia säännöksiä ja määräyksiä ja pantava kaikki OTOC:n päätökset täytäntöön.
- 7 Kyseisen perussäännön 59 §:n 2 momentin mukaan kurinpitorikkomuksena pidetään ”[tilintarkastajien] yhteisön sääntöihin tai muihin sen säännöksiin, määräyksiin ja päätöksiin perustuvien yleisten tai erityisten velvoitteiden noudattamatta jättäminen virheellisellä menettelyllä, laiminlyönnillä tai huolimattomuudesta”.
- 8 Tällaisista rikkomuksista voi OTOC:n perussäännön 63 ja 64 §:n mukaan seurata kurinpitorangaistuksena varoitus, sakko, väliaikainen jäsenrekisteristä poistaminen enintään kolmeksi vuodeksi ja pysyvä jäsenrekisteristä poistaminen.

*Laadunvalvonta-asetus*

- 9 Tilintarkastajien kamari antoi 30.3.2004 laadunvalvonta-asetuksen (Regulamento do Controlo de Qualidade; Diário da República, 2. sarja, nro 175, 27.7.2004). Kyseisen asetuksen 4 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Horisontaalisessa tarkastuksessa tutkitaan seuraavat seikat:

--

- e) keskimäärin 35:n vuosittaisen [OTOC:n] myöntämän tai sen vastaavaksi hyväksymän kouluspisteen saavuttaminen viimeksi kuluneiden kahden vuoden aikana

--”

*Riidanalaiset säännöt*

- 10 Riidanalaiden sääntöjen 3 §:ssä määrätään seuraavaa:

”[OTOC:n] järjestämän koulutuksen lajit

1. [OTOC] tarjoaa seuraavia koulutuslajeja:

a) institutionaalinen koulutus

b) ammatillinen koulutus.

2. Institutionaalinen koulutus koostuu [OTOC:n] jäsenilleen järjestämistä koulutustilaisuuksista, joiden enimmäiskesto on 16 tuntia ja joilla pyritään muun muassa tiedottamaan alan ammattilaisille lainsäädäntöaloitteista ja -muutoksista sekä käsitellä eettisiä ja deontologisia kysymyksiä.

3. Ammatillinen koulutus koostuu ammattiin liittyviä aihepiirejä koskevista opintotilaisuuksista, joiden vähimmäiskesto on yli 16 tuntia.”

- 11 Mainittujen sääntöjen 5 §:n 1 momentin mukaan OTOC voi tarjota kaikenlaista kyseisen ammatin harjoittamisen kannalta merkityksellistä koulutusta. Kyseisen pykälän 2 momentin mukaan ainoastaan OTOC voi järjestää institutionaalista koulutusta.

- 12 Samojen sääntöjen 6 ja 7 §:stä ilmenee, että korkea-asteen opetusta tarjoavat laitokset ja koulutuksen tarjoajiksi lain nojalla hyväksytyt elimet sekä OTOC:n rekisteröimät koulutuksentarjoajat voivat järjestää tilintarkastajien ammatilliseen koulutukseen liittyviä kursseja.

- 13 Riidanalaiden sääntöjen 8 §:n 1 momentin mukaan edellytykset, joita koulutuksentarjoajilta vaaditaan, jotta OTOC voi hyväksyä ne koulutuspisteisiin oikeuttavien kurssien järjestäjiksi, ovat seuraavat:

”(a) osoitettu kyky järjestää koulutusta

(b) laadukkaan koulutuksen järjestämiseksi tarpeelliset taloudelliset ja aineelliset voimavarat sekä henkilöstövoimavarat

(c) kyseessä olevan koulutuksentarjoajan johtoelinten jäsenten ja koulutuksen järjestämisestä vastaavien henkilöiden osoitettu soveltuvuus tehtäviinsä

- (d) yliopistojen opettajien ja/tai ammattialalla asiantunteviksi tiedettyjen henkilöiden ja/tai ammatinharjoittamiseen liittyvillä aloilla asiantunteviksi tiedettyjen henkilöiden mukanaolo koulutuksen tarjoamisessa.”
- 14 Kyseisten sääntöjen 9 §:n mukaan OTOC:n johtokunta päättää koulutuksentarjoajan rekisteröimistä koulutusasteisiin oikeuttavan koulutuksen tarjoajaksi koskevan hakemuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä hakemuksen jättämisestä laskettavassa kolmen kuukauden määräajassa.
- 15 Mainittujen sääntöjen 10–12 §:ssä säännellään muiden koulutuksentarjoajien kuin OTOC:n tarjoamien koulutusasteisiin oikeuttavien koulutuskokonaisuuksien vastaavuuden hyväksymistä koskevaa menettelyä. Päätöksen koulutuskokonaisuuden vastaavuuden hyväksymisestä tai hyväksymättä jättämisestä tekee OTOC.
- 16 Samoien sääntöjen 15 §:n 1 momentin mukaan tilintarkastajat saavat institutionaaliseen tai ammatilliseen koulutukseen, jonka OTOC järjestää tai jonka vastaavuuden se on hyväksynyt, osallistumisesta 1,5 koulutusastetta koulutustuntia kohti. Kyseisen 15 §:n 2 momentin mukaan kunkin tilintarkastajan on saavutettava vuosittain 12 institutionaalisen koulutuksen koulutusastetta.
- 17 Riidanalaisien sääntöjen 16 §:stä ilmenee, että kyseisten sääntöjen 8 §:ssä tarkoitettujen koulutuksentarjoajien on suoritettava OTOC:lle maksu sekä koulutuksentarjoajaksi rekisteröimistä koskevan hakemuksen jättämisen että kunkin niiden suunnitteleman koulutuskokonaisuuden vastaavuuden hyväksymistä koskevan hakemuksen jättämisen yhteydessä. Mainittujen sääntöjen 17 §:n mukaan maksun määrä vastaa OTOC:lle menettelyistä aiheutuneita kustannuksia, mutta siitä ei ole kuitenkaan säädetty riidanalaisissa säännöissä.

### **Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset**

- 18 AdC vastaanotti vuosina 2006 ja 2009 kantelut, joissa moitittiin OTOC:n käyttöön ottamaa tilintarkastajien pakollista koulutusta koskevaa järjestelmää.
- 19 Kyseisenä aikana useat koulutuksentarjoajat olivat esittäneet hakemuksen siitä, että OTOC rekisteröisi ne, jotta ne voisivat järjestää tilintarkastajille tarkoitettua ammatillista koulutusta, ja maksaneet 200 euron maksun. Kyseiset koulutuksentarjoajat olivat mainittuna aikana myös hakeneet suunnittelemiensa koulutuskokonaisuuksien vastaavuuden hyväksymistä ja maksaneet 100 euron maksun koulutuskokonaisuutta kohti.
- 20 Vaikka OTOC hyväksyi valtaosan kyseisistä hakemuksista, unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee, että OTOC kieltäytyi tietyissä tapauksissa hyväksymästä koulutuskokonaisuuksien vastaavuutta.
- 21 Lisäksi kaksi koulutuksentarjoajaa päätti nimenomaisesti olla hakematta OTOC:n rekisteröintiä, koska ne katsoivat, että riidanalaisissa säännöissä rajoitettiin perusteettomasti niiden vapautta järjestää tilintarkastajille tarkoitettuja koulutuskokonaisuuksia.
- 22 Unionin tuomioistuimen käytössä olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee myös, että tietyissä tapauksissa OTOC ei ollut vielä tehnyt päätöstä, vaikka vastaavuuden hyväksymistä koskevan hakemuksen jättämisestä oli kulunut yli viisi kuukautta, tai oli vastannut tällaiseen hakemukseen vuotta pidemmässä ajassa.
- 23 AdC totesi 7.5.2010 tekemällään päätöksellä (jäljempänä riidanalainen päätös) sen jälkeen, kun se oli määrittänyt merkityksellisiksi markkinoiksi tilintarkastajien pakollisen koulutuksen markkinat koko maan alueella, että OTOC oli rikkonut SEUT 101 ja SEUT 102 artiklaa, kun se oli antanut riidanalaiset säännöt, ja määräsi sille sakon.

- 24 OTOC vaati kyseisen päätöksen kumoamista tribunal do comércio de Lisboa.
- 25 Kyseinen tuomioistuin totesi ensinnäkin, että OTOC oli vääristänyt kilpailua tilintarkastajien pakollisen koulutuksen markkinoilla yhtäältä asettamalla kaikille tilintarkastajille velvollisuuden saavuttaa keskimäärin 35 koulutuspistettä vuodessa viimeisen kahden vuoden aikana OTOC:n järjestämässä tai sen hyväksymässä koulutuksessa siten, että 12 koulutuspistettä on saavutettava yksinomaan OTOC:n itsensä järjestämässä koulutuksessa, ja toisaalta päättämällä, mitkä koulutuskokoukset hyväksytään järjestämään koulutusta ja mitkä koulutuskokonaisuudet oikeuttavat koulutuspisteisiin. Se katsoi myös, että riidanalaiset säännöt olivat omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.
- 26 Tämän jälkeen tribunal do comércio de Lisboa hylkäsi väitteen, jonka mukaan mainituista säännöistä seuraavat kilpailunrajoitukset olivat tarpeen tilintarkastajan ammatin asianmukaisen harjoittamisen takaamiseksi.
- 27 Kyseinen tuomioistuin katsoi vielä, ettei OTOC ollut käyttänyt väärin määräävää asemaansa merkityksellisillä markkinoilla. Niinpä se kumosi riidanalaisen päätöksen tältä osin.
- 28 OTOC on vaatinut ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa tribunal do comércio de Lisboa ratkaisun kumoamista ja esittänyt, että sillä on suoraan lakiin perustuva julkisen palvelun tehtävä, joka on sen jäsenten etujen valvonta ja heidän koulutukseensa osallistuminen. Niinpä se katsoo, ettei sen koulutustoiminta kuulu taloudellisen vaihdannan alaan ja jää näin SEUT 101 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle. Sen mukaan on joka tapauksessa niin, ettei kyseistä artiklaa voida soveltaa käsiteltävässä asiassa, kuten asiassa C-309/99, Wouters ym., 19.2.2002 annetun tuomion (Kok., s. I-1577) 97 kohdasta ja sitä seuraavista kohdista on sen mielestä johdettavissa, koska OTOC:n menettelyn mahdolliset kilpailua rajoittavat vaikutukset olivat sen mukaan perusteltuja tilintarkastajan ammatin asianmukaisen harjoittamisen takaamista koskevan tarpeen vuoksi. Se katsoo lisäksi, että riidanalaisilla säännöillä osaltaan tehostettiin SEUT 101 artiklan 3 kohdassa tarkoitettulla tavalla tarjontaa ja jakelua ja edistettiin teknistä tai taloudellista kehitystä sekä varattiin kuluttajille kohtuullinen osuus näin saatavasta hyödystä. OTOC katsoo myös, että tilintarkastajien pakollista koulutusta koskevan järjestelmän käyttöön ottaminen oli SEUT 106 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvä palvelu.
- 29 Tässä tilanteessa Tribunal da Relação de Lisboa on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:
- ”1) Onko [OTOC:n] kaltaista elintä kokonaisuudessaan tarkasteltuna pidettävä yhteisön oikeuden kilpailusääntöjä (koulutusmarkkinat) sovellettaessa yritysten yhteenliittymänä? Jos näin on, onko – – SEUT 101 artiklan 2 kohtaa tulkittava siten, että kilpailusääntöjä sovelletaan myös elimeen, joka OTOC:n tavoin antaa lakisääteisiin vaatimuksiin vastaamiseksi yleisesti sovellettavia sitovia sääntöjä, jotka koskevat tilintarkastajien pakollista koulutusta luotettavan ja korkealaatuisen palvelun takaamiseksi kansalaisille?
- 2) Jos OTOC:n kaltaisen elimen on lakisääteisen velvoitteen vuoksi pantava täytäntöön jäsentensä pakollista koulutusta koskeva järjestelmä, voidaanko – – SEUT 101 artiklaa tulkita siten, että sen perusteella voidaan kyseenalaistaa se, että OTOC ottaa käyttöön lainsäädännössä edellytetyn koulutusjärjestelmän, ja säännöt, joilla se toteutettiin, siltä osin kuin säännöillä vain pannaan lainsäädännöllinen velvoite täytäntöön? Vai jääkö aihepiiri sen sijaan SEUT 101 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle ja pitääkö sitä arvioida nykyisten SEUT 56 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen perusteella?



- 3) Kun otetaan huomioon, että [edellä mainitussa] asiassa Wouters ym. sekä muissa samankaltaisissa asioissa oli kyse säännöistä, joilla vaikutetaan kulloinkin kyseessä olevan ammattiyhteisön jäsenten taloudelliseen toimintaan, ovatko – SEUT 101 ja SEUT 102 artikla esteenä sellaisille tilintarkastajien koulutusta koskeville säännöille, joilla ei ole välitöntä vaikutusta näiden ammattilaisten taloudelliseen toimintaan?
- 4) Voiko ammattiyhteisö unionin kilpailuoikeuden (koulutusmarkkinat) valossa asettaa kyseisen ammatin harjoittamisen edellytykseksi tietyn, vain sen itsensä tarjoaman koulutuksen?”

### **Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu**

#### *Ensimmäinen, toinen ja kolmas kysymys*

#### Alustavia toteamuksia

- 30 Unionin tuomioistuimen käytössä olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee, että AdC totesi riidanalaisessa päätöksessä, että OTOC oli rikkonut sekä SEUT 101 että SEUT 102 artiklaa, koska se antoi riidanalaiset säännöt. Tribunal do comércio de Lisboa kuitenkin kumosi tämän jälkeen kyseisen päätöksen siltä osin kuin mainittu viranomais oli todennut siinä SEUT 102 artiklan rikkomisen. OTOC vaatii ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa kyseisen tuomioistuimen ratkaisun kumoamista ainoastaan siltä osin kuin siinä vahvistettiin toteamus siitä, että SEUT 101 artiklaa oli rikottu.
- 31 Niinpä on ilmeistä, ettei pyydetyllä SEUT 56 artiklan ja sitä seuraavien artikloiden samoin kuin SEUT 102 artiklan tulkinnalla ole pääasian tilanteessa yhteyttä pääasian kohteeseen, joten sillä ei ole merkitystä pääasiassa annettavan ratkaisun kannalta. On todettava yhtäältä, ettei riidanalainen päätös koske sitä, ovatko riidanalaiset säännöt sopusoinnussa SEUT 56 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen kanssa, ja toisaalta, ettei ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa ole riitautettu sitä, että tribunal do comércio de Lisboa kumosi kyseisen päätöksen siltä osin kuin siinä todettiin SEUT 102 artiklan rikkominen.
- 32 Niinpä on katsottava, että ensimmäinen, toinen ja kolmas ennakkoratkaisukysymys koskevat vain SEUT 101 artiklan 1 kohdan tulkintaa.

#### Esitettyjen kysymysten tarkastelu

- 33 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä, toisella ja kolmannella kysymyksellään, jotka voidaan käsitellä yhdessä, sellaisina kuin ne ovat edellä 32 kohdassa täsmennetyksi rajattuina, olennaisilta osin sitä, onko pääasiassa kyseessä olevien kaltaisia sääntöjä, jotka OTOC:n kaltainen ammattiyhteisö on antanut, pidettävä SEUT 101 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna yritysten yhteenliittymän päätöksenä. Se haluaa myös tietää muun muassa, vaikuttaako SEUT 101 artiklan soveltamiseen yhtäältä se, että OTOC:llä oli lakisäateinen velvollisuus antaa velvoittavia ja yleisesti sovellettavia sääntöjä jäsentensä pakollista koulutusta koskevan järjestelmän käyttöön ottamiseksi, jotta kansalaisille taataan luotettava ja laadukas palvelu, ja toisaalta se, etteivät kyseiset säännöt vaikuta suoraan tilintarkastajien taloudelliseen toimintaan.
- 34 Sen ratkaisemiseksi, onko riidanalaisia sääntöjä pidettävä SEUT 101 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna yritysten yhteenliittymän päätöksenä, on tutkittava ensinnäkin, ovatko tilintarkastajat unionin kilpailuoikeudessa tarkoitettuja yrityksiä.

- 35 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kilpailuoikeudelliseen yrityksen käsitteeseen kuuluvat kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt riippumatta niiden oikeudellisesta muodosta tai rahoitustavasta (ks. mm. em. asia Wouters ym., tuomion 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 36 Niin ikään vakiintuneen oikeuskäytännön mukaista on tältä kannalta se, että taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita tai palveluja tarjotaan tietyillä markkinoilla (ks. mm. em. asia Wouters ym., tuomion 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 37 Käsiteltävässä asiassa unionin tuomioistuimen käytössä olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee, että tilintarkastajat tarjoavat vastiketta vastaan kirjanpitolpalveluja, jotka koostuvat OTOC:n perussäännön 6 §:n mukaan muun muassa yhteisöjen kirjanpidon suunnittelusta, organisoinnista ja koordinoinnista, niiden tilinpäätösten ja veroilmoitusten allekirjoittamisesta, neuvonnasta kirjanpidon, verotuksen ja sosiaaliturvan alalla sekä niiden verovelvollisten, joiden kirjanpitoa he hoitavat, edustamisesta verotusmenettelyn hallinnollisessa vaiheessa. Lisäksi on riidatonta, että tilintarkastajat kantavat vapaan ammatin harjoittajina toimintaansa liittyvät taloudelliset riskit, sillä menojen ja tulojen epätasapainotilanteessa tilintarkastaja joutuu itse vastaamaan todetusta alijäämästä.
- 38 Niinpä tilintarkastajat – kun otetaan huomioon heidän ammatiaan Portugalissa koskeva sääntely – harjoittavat taloudellista toimintaa ja heitä on tämän takia pidettävä SEUT 101 artiklassa tarkoitettuina yrityksinä ilman, että tämä johtopäätös voisi muuttua heidän tarjoamiensa palvelujen monitahoisuuden ja teknisyyden sekä sen seikan takia, että heidän ammatinsa harjoittaminen on säänneltyä (ks. analogisesti em. asia Wouters ym., tuomion 49 kohta).
- 39 Toiseksi on tutkittava, onko OTOC:n kaltaista ammattiyhteisöä pidettävä SEUT 101 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna yritysten yhteenliittymänä, kun se antaa riidanalaisten sääntöjen kaltaisen säädöksen, vai sen sijaan julkisena viranomaisena.
- 40 Oikeuskäytännön mukaan EUT-sopimuksen kilpailusääntöjä ei sovelleta toimintaan, jolla luonteensa, siihen sovellettavien sääntöjen sekä tavoitteidensa perusteella ei ole tekemistä taloudellisen vaihdannan kanssa tai joka liittyy julkiselle vallalle kuuluvien toimivaltuuksien käyttämiseen (ks. mm. em. asia Wouters ym., tuomion 57 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 41 Ensinnäkin on todettava, ettei pääasiassa kyseessä olevan kaltaista sääntelyä voida pitää sellaisena, ettei sillä olisi tekemistä taloudellisen vaihdannan kanssa.
- 42 Tässä yhteydessä on riidatonta yhtäältä, että OTOC itse tarjoaa tilintarkastajille tarkoitettuja koulutuskokonaisuuksia, ja toisaalta, että muiden palveluntarjoajien, jotka tahtovat järjestää tällaista koulutusta, markkinoille pääsyyn sovelletaan riidanalaisten sääntöjen määräyksiä. Niinpä tällaisilla säännöillä on välitön vaikutus taloudelliseen vaihdantaan tilintarkastajien pakollisen koulutuksen markkinoilla.
- 43 Tilintarkastajien velvollisuus kouluttautua kyseisten sääntöjen yksityiskohtaisten määräysten mukaisesti liittyy läheisesti heidän ammattitoimintansa harjoittamiseen, kuten Puolan hallitus ja Euroopan komissio esittävät. Kyseisen velvollisuuden noudattamatta jättämisestä voi OTOC:n perussäännön 57 §:n 1 momentin a kohdan, 59 §:n 2 momentin sekä 63 ja 64 §:n mukaan seurata kurinpitorangaistuksia, kuten jäsenrekisteristä poistaminen kolmen vuoden enimmäisajaksi tai pysyvä erottaminen kyseisen ammattiyhteisön jäsenyydestä.
- 44 Vaikka katsottaisiin, ettei kyseisillä säännöillä ole välitöntä vaikutusta tilintarkastajien itsensä taloudelliseen toimintaan, kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin antanee kolmannen kysymyksensä yhteydessä ymmärtää, siitä ei yksin voi seurata, että yritysten yhteenliittymän päätös jäisi SEUT 101 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle.



- 45 Tällainen päätös saattaa nimittäin SEUT 101 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla estää, rajoittaa tai vääristää kilpailua paitsi markkinoilla, joilla ammattiyhteisön jäsenet toimivat, myös toisilla markkinoilla, joilla kyseinen ammattiyhteisö itse harjoittaa taloudellista toimintaa.
- 46 Toiseksi on todettava, että silloin, kun OTOC:n kaltainen ammattiyhteisö antaa riidanalaisten sääntöjen kaltaisen säädöksen, se ei käytä julkiselle vallalle kuuluvia toimivaltuuksia vaan on pikemminkin ammattialan sääntelyelin, joka harjoittaa lisäksi taloudellista toimintaa.
- 47 Yhtäältä on riidatonta, että OTOC:n johtelimet koostuvat yksinomaan sen jäsenistä. Kansalliset viranomaiset eivät myöskään osallistu mitenkään kyseisten elinten jäsenten nimeämiseen.
- 48 Tältä kannalta on merkityksetöntä, onko OTOC:n asemaa järjestetty julkisoikeudelliseksi. SEUT 101 artiklaa nimittäin sovelletaan sen oman sanamuodon mukaan yritysten välisiin sopimuksiin ja yritysten yhteenliittymien päätöksiin. Näin ollen ne oikeussäännöt, joiden perusteella tällaisia sopimuksia tai päätöksiä tehdään, ja se oikeudellinen luonnehdinta, joka näille oikeussäännöille eri kansallisissa oikeusjärjestyksissä on annettu, ovat unionin kilpailusääntöjen ja erityisesti SEUT 101 artiklan sovellettavuuden kannalta vailla merkitystä (em. asia Wouters ym., tuomion 66 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 49 Toisaalta OTOC:n sääntelyvallalle ei ole asetettu edellytyksiä tai kriteerejä, joita kyseisen ammattiyhteisön on noudatettava, kun se antaa riidanalaisten sääntöjen kaltaisia säädöksiä. Tässä yhteydessä on todettava, että OTOC:n perussäännön 3 §:n 1 momentin c ja s kohdassa ainoastaan määritetään sen tehtävät, joiden mukaan se ”edistää jäsentensä ammattitaidon kehittämistä ja ammatillista koulutusta ja osallistu[u] niihin muun muassa järjestämällä ammatilliseen koulutukseen liittyviä koulutustapahtumia ja -ohjelmia sekä kurseja ja konferensseja” ja ”kehittää, [organisoii] ja soveltaa jäsentensä hyväksi pakollista koulutusta koskevia järjestelmiä”.
- 50 Kyseisillä määräyksillä jätetään näin ollen OTOC:lle laaja harkintavalta määrittää tilintarkastajien pakollista koulutusta koskevat periaatteet, edellytykset ja yksityiskohtaiset säännöt.
- 51 Erityisesti on todettava, ettei OTOC:n perussäännössä myönnetä sille yksinoikeutta järjestää tilintarkastajille tarkoitettua koulutusta eikä aseteta ehtoja koulutuksentarjoajien pääsyyllä tilintarkastajien pakollisen koulutuksen markkinoille. Kyseisiin kysymyksiin liittyvät määräykset sisältyvät sen sijaan riidanalaisiin sääntöihin.
- 52 On myös riidatonta, että OTOC antoi kyseiset säännöt ilman valtion osallistumista.
- 53 Se ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toisen kysymyksensä yhteydessä mainitsema seikka, jonka mukaan OTOC:llä oli lakisääteinen velvollisuus ottaa käyttöön jäseniään koskeva pakollisen koulutuksen järjestelmä, ei saata edellä esitettyä arviointia kyseenalaiseksi.
- 54 On tosin totta, että kun jäsenvaltio antaa norminantovaltaa ammatilliselle yhteenliittymälle ja määrittää yleisen edun mukaiset kriteerit ja keskeiset periaatteet, joita ammattikunnan antamien määräysten on noudatettava, sekä säilyttää päätösvallan viime kädessä itsellään, kyseisen ammatillisen yhteenliittymän antamat määräykset säilyvät luonteeltaan valtiollisina eivätkä yrityksiin sovellettavat perustamissopimuksen määräykset koske niitä (ks. vastaavasti em. asia Wouters ym., tuomion 68 kohta).
- 55 Kuten edellä 35–38 kohdasta ilmenee, pääasian tilanne ei kuitenkaan ole tällainen.
- 56 Tällaisessa tilanteessa pääasiassa kyseessä oleva ammattiyhteisö on yksin vastuussa antamistaan määräyksistä, jotka koskevat koulutuspuoleisten saavuttamista.

- 57 Siitä, mitä merkitystä SEUT 101 artiklan soveltamiseen voi olla sillä pääasian kantajan mainitsemalla seikalla, ettei OTOC tavoittele voittoa, on todettava, ettei se estä sitä, että toimenpiteitä markkinoilla toteuttavaa yksikköä on pidettävä yrityksenä, koska sen palvelujentarjonta kilpailee voittoa tavoittelevien muiden toimijoiden taholta tulevan tarjonnan kanssa (ks. vastaavasti asia C-222/04, Cassa di Risparmio di Firenze ym., tuomio 10.1.2006, Kok., s. I-289, 122 ja 123 kohta ja asia C-49/07, MOTOE, tuomio 1.7.2008, Kok., s. I-4863, 27 kohta).
- 58 Pääasian tilanne on juuri tällainen. Unionin tuomioistuimen käytössä olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee, että OTOC tarjoaa tilintarkastajille tarkoitettua ammatillista koulutusta kilpailutilanteessa muiden, voittoa tavoittelevien koulutuksentarjoajien kanssa.
- 59 Edellä esitetyn perusteella ensimmäiseen, toiseen ja kolmanteen kysymykseen on vastattava seuraavaa:
- Pääasiassa kyseessä olevien kaltaisia sääntöjä, jotka OTOC:n kaltainen ammattiyhteisö on antanut, on pidettävä SEUT 101 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna yritysten yhteenliittymän päätöksensä.
  - OTOC:n kaltaisen ammattiyhteisön antamat säännöt eivät voi jäädä SEUT 101 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle sillä perusteella, että kyseisellä ammattiyhteisöllä on lakisääteinen velvollisuus ottaa käyttöön jäseniään koskeva pakollisen koulutuksen järjestelmä, siltä osin kuin se on yksin vastuussa antamistaan säännöistä.
  - Se, ettei kyseisillä määräyksillä ole välitöntä vaikutusta mainitun ammattiyhteisön jäsenten taloudelliseen toimintaan, ei vaikuta SEUT 101 artiklan soveltamiseen, koska kilpailusääntöjen rikkominen, josta kyseistä ammattiyhteisöä moititaan, koskee markkinoita, joilla se itse harjoittaa taloudellista toimintaa.

#### *Neljäs kysymys*

- 60 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee neljännellä kysymyksellään olennaisilta osin sitä, onko unionin kilpailuoikeus esteenä sille, että ammattiyhteisö velvoittaa jäsenensä osallistumaan ainoastaan sen itsensä tarjoamaan koulutukseen pääasian kaltaisessa tilanteessa.
- 61 Portugalin hallitus esittää, ettei riidanalaisessa päätöksessä todettu ja pääasian kohteena oleva SEUT 101 artiklan rikkominen liity siihen, että OTOC:n jäsenet velvoitettiin osallistumaan ainoastaan sen itsensä tarjoamaan koulutukseen.
- 62 Tässä yhteydessä on todettava, että unionin tuomioistuimen käytössä olevasta asiakirja-aineistosta ja erityisesti riidanalaisesta päätöksestä ja tribunal do comércio de Lisboaan ratkaisusta näyttää ilmenevän se myös OTOC:n ja Portugalin hallituksen istunnossa vahvistama seikka, että SEUT 101 artiklan rikkominen, josta OTOC:tä moititaan, koostuu riidanalaisien sääntöjen antamisesta, joilla tilintarkastajien pakollisen koulutuksen markkinat jaettiin keinotekoisesti osiin siten, että OTOC:lle itselleen varattiin niistä kolmannes, ja joilla asetettiin toisella markkinoiden osalla sovellettavia syrjiviä ehtoja kyseisen ammattiyhteisön kilpailijoiden vahingoksi.
- 63 SEUT 101 artiklan 1 kohdan nojalla sisämarkkinoille soveltumattomia ovat sellaiset yritysten yhteenliittymien päätökset, jotka ovat omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja joiden tarkoituksena on estää, rajoittaa tai vääristää kilpailua sisämarkkinoilla tai joista seuraa, että kilpailu estyy, rajoittuu tai vääristyy sisämarkkinoilla.
- 64 Niinpä on tutkittava, täyttyvätkö kyseiset edellytykset pääasiassa.

- 65 Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee tästä, että jotta päätös, sopimus tai menettelytapa olisi omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, kaikkien objektiivisten oikeudellisten seikkojen ja tosiseikkojen perusteella on oltava riittävän todennäköistä, että ne tosiasiallisesti tai mahdollisesti vaikuttavat jäsenvaltioiden välisiin kauppavirtoihin suoraan tai välillisesti tavalla, joka voisi haitata jäsenvaltioiden välisten yhtenäismarkkinoiden toteuttamista. Tämä vaikutus ei myöskään saa olla merkityksetön (ks. mm. asia C-238/05, Asnef-Equifax ja Administración del Estado, tuomio 23.11.2006, Kok., s. I-11125, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 66 Koska riidanalaisten sääntöjen kaltaista säädöstä sovelletaan kyseessä olevan jäsenvaltion koko alueella, se on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan SEUT 101 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla (ks. analogisesti mm. yhdistetyt asiat C-94/04 ja C-202/04, Cipolla ym., tuomio 5.12.2006, Kok., s. I-11421, 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 67 Riidanalaisissa säännöissä asetetut tilintarkastajien pakollisen koulutuksen markkinoille pääsyä koskevat ehdot ovat, edellä 59–78 kohdassa esitetyt seikat huomioon ottaen, omiaan vaikuttamaan merkittävästi muihin jäsenvaltioihin kuin Portugalin tasavaltaan sijoittautuneiden yritysten päätökseen harjoittaa tai olla harjoittamatta taloudellista toimintaansa Portugalissa.
- 68 Siitä, onko mainittujen sääntöjen kaltaisella säädöksellä tarkoitus estää, rajoittaa tai vääristää kilpailua sisämarkkinoilla tai seuraako siitä, että kilpailu estyy, rajoittuu tai vääristyy sisämarkkinoilla, on todettava, kuten ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että kyseisillä säännöillä pyritään takaamaan tilintarkastajien tarjoamien palvelujen laatu pakollista koulutusta koskevan järjestelmän käyttöön ottamisen avulla.
- 69 Jos siten katsotaan, ettei mainitulla asetuksella ole tarkoitus estää, rajoittaa tai vääristää kilpailua, on tutkittava sen vaikutukset kilpailuun sisämarkkinoilla.
- 70 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yritysten yhteenliittymän päätöksen vaikutusten arvioimiseksi SEUT 101 artiklaan nähden on tarpeen ottaa huomioon se konkreettinen kehys, johon päätös kuuluu, erityisesti se taloudellinen ja oikeudellinen asiayhteys, jossa kyseessä olevat yritykset toimivat, vaikutuksen kohteena olevien tavaroiden tai palvelujen luonne sekä kyseessä olevien markkinoiden toiminnan tosiasialliset edellytykset ja markkinoiden rakenne (ks. mm. em. asia Asnef-Equifax ja Administración del Estado, tuomion 49 kohta).
- 71 SEUT 101 artiklan 1 kohdassa ei rajoiteta tällaista arviointia koskemaan ainoastaan kyseessä olevan päätöksen toteutuneita vaikutuksia, vaan siinä on yhtä lailla otettava huomioon sen mahdolliset vaikutukset kilpailuun sisämarkkinoilla (em. asia Asnef-Equifax ja Administración del Estado, tuomion 50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 72 Vaikka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä on tutkia, onko riidanalaisilla säännöillä ollut tai saattaako sillä olla haitallisia kilpailuvaikutuksia sisämarkkinoilla, unionin tuomioistuimen on kuitenkin esitettävä ensin mainitulle tuomioistuimelle tätä varten unionin oikeuden tulkintaa koskevat seikat, joiden avulla se voi ratkaista asian (ks. vastaavasti asia C-439/09, Pierre Fabre Dermo-Cosmétique, tuomio 13.10.2011, Kok., s. I-9419, 42 kohta).
- 73 Tässä yhteydessä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on ensinnäkin otettava huomioon tilintarkastajien pakollisen koulutuksen markkinoiden rakenne sellaisena kuin se ilmenee kyseisistä säännöistä.
- 74 Niinpä on huomautettava, että mainituissa säännöissä on määrätty kahdesta koulutustyyppistä, yhtäältä niin sanotusta ”institutionalisesta” ja toisaalta niin sanotusta ”ammatillisesta” koulutuksesta, jotka eroavat toisistaan kohteensa, niitä järjestämään oikeutettujen koulutuskokoonlaisten ja tarjottavien koulutuskokonaisuuksien keston perusteella.

- 75 Ensinnäkin institutionaalisen koulutuksen tavoitteesta, siten kuin se on määritelty riidanalaisien sääntöjen 3 §:n 2 momentissa, on huomautettava, että se käsittää paitsi eettisistä ja deontologisista kysymyksistä myös ”lainsäädäntöaloitteista ja -muutoksista” tiedottamisen tilintarkastajille. Ei ole kuitenkaan suljettu pois, että merkityksellinen lainsäädäntökehitys kuuluisi myös ammatillisen koulutuksen kohdealaan, joka koostuu kyseisen 3 §:n 3 momentin mukaan ”ammattiin liittyviä aihepiirejä koskevista opintotilaisuuksista”. Kyseisten sääntöjen 15 §:n 1 momentin mukaan jokaiseen OTOC:n tarjoamaan tai sen vastaavaksi hyväksymään koulutuskokonaisuuteen – olipa kyse institutionaalista tai ammatillisesta koulutuksesta – osallistumisesta saa 1,5 koulutuspistettä tuntia kohti.
- 76 Kyseiset seikat ovat omiaan osoittamaan, että mainittuja kahta koulutustyyppiä voidaan pitää ainakin osittain keskenään vaihdettavina, minkä tarkistaminen on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä.
- 77 Jos tilanne todetaan tällaiseksi, riidanalaisissa säännöissä tehty erottelu institutionaalisen ja ammatillisen koulutuksen välillä niiden kohteen perusteella ei olisi perusteltu. Tässä yhteydessä on muistutettava, että merkityksellisten markkinoiden määritelmästä yhteisön kilpailuoikeuden kannalta annetun komission tiedonannon (EYVL 1997, C 372, s. 5) 7 kohdasta ilmenee, että huomioon otettaviin tuotemarkkinoihin kuuluvat kaikki tuotteet ja/tai palvelut, joita kuluttaja pitää keskenään vaihdettavissa tai korvattavissa olevina niiden ominaisuuksien, hintojen ja käyttötarkoituksen vuoksi.
- 78 Tilintarkastajien pakollisen koulutuksen markkinoiden jakoa, sellaisena kuin se seuraa riidanalaisista säännöistä, ilmentää toiseksi kutakin kahdesta koulutustyyppistä järjestämään oikeutettujen koulutuksentarjoajien nimeäminen. Kyseisten sääntöjen 5 §:n 2 momentista ilmenee tästä, että institutionaalista koulutusta voi tarjota vain OTOC. Lisäksi keskimäärin 35 vuosittaisesta koulutuspisteestä, jotka tilintarkastajien on laadunvalvonta-asetuksen 4 §:n 1 momentin e kohdan mukaan oltava saavuttanut viimeksi kuluneiden kahden vuoden aikana, 12 koulutuspistettä on ehdottomasti oltava saavutettu institutionaaliosassa koulutuksessa, kuten riidanalaisien sääntöjen 15 §:n 2 momentista ilmenee.
- 79 Tästä seuraa, että viimeksi mainitussa asetuksessa varataan OTOC:lle merkittävä osuus tilintarkastajien pakollisen koulutuksen markkinoista.
- 80 Kolmanneksi kyseiset kaksi koulutustyyppiä eroavat toisistaan kunkin niistä yhteydessä tarjottavien koulutuskokonaisuuksien keston osalta. Mainittujen sääntöjen 3 §:n 2 ja 3 momentissa nimittäin määrätään, että institutionaalisen koulutuksen enimmäiskesto on 16 tuntia, kun taas ammatillisen koulutuksen keston on oltava yli 16 tuntia.
- 81 Tästä voi seurata, että muut koulutuksentarjoajat kuin OTOC, jotka haluavat tarjota lyhytkestoisia koulutusohjelmia, eivät voi tehdä niin, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tutkittava.
- 82 Niinpä tällaisesta säännöstä voi seurata kilpailun vääristymiä tilintarkastajien pakollisen koulutuksen markkinoilla tarjonnan ja kysynnän tavanomaiseen toimintaan vaikuttamisen kautta.
- 83 Neljänneksi on todettava, että kun riidanalaisissa säännöissä asetetaan tilintarkastajille velvollisuus saavuttaa 12 koulutuspisteen vähimmäismäärä institutionaalista koulutusta vuosittain, vastaavaa ammatillista koulutusta koskevaa vaatimusta ei ole asetettu. Tästä seuraa Portugalin hallituksen esittämällä tavalla se, että tilintarkastajat voivat päättää hankkia 23 jäljellä olevaa koulutuspistettä joko ammatillisessa koulutuksessa tai institutionaaliosassa koulutuksessa. Kyseinen seikka voi myös antaa kilpailuetua OTOC:n tarjoamille koulutuskokonaisuuksille institutionaaliosassa koulutuksessa, kun otetaan huomioon muun muassa sen lyhyempi kesto, kuten edellä 66 ja 67 kohdassa on esitetty, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tutkittava.

- 84 Toiseksi ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tutkittava muita koulutuksentarjoajia kuin OTOC:tä koskevat kyseisille markkinoille pääsyn ehdot.
- 85 Tässä yhteydessä on todettava, että koulutuksentarjoajien, jotka tahtovat tarjota koulutuspisteisiin oikeuttavaa koulutusta, on korkea-asteen opetusta tarjoavia laitoksia ja koulutuksen tarjoajiksi lain nojalla hyväksytyjä elimiä lukuun ottamatta rekisteröidyttäviä etukäteen OTOC:ssä. OTOC:n johto voi hyväksyä tai hylätä rekisteröintihakemuksen, kuten riidanalaisten sääntöjen 9 §:stä ilmenee.
- 86 Jos kyseiset koulutuksentarjoajat lisäksi haluavat, että niiden suunnittelemaat koulutuskokonaisuudet oikeuttavat koulutuspisteisiin, niiden on kyseisten sääntöjen 12 §:n mukaan esitettävä jokaisesta koulutuskokonaisuudesta vastaavuuden hyväksymistä koskeva hakemus OTOC:lle. Hakemus on esitettävä vähintään kolme kuukautta ennen kyseessä olevaa koulutusta, ja sen on sisällettävä tietyt tiedot, kuten kyseessä olevan koulutuksen hinta ja yksityiskohtainen ohjelma. Hakijan on myös maksettava OTOC:lle maksu jokaisesta suunnitellusta koulutuskokonaisuudesta. Kyseisen ammattiyhteisön johto tekee päätöksen vastaavuuden hyväksymisestä tai hyväksymättä jättämisestä.
- 87 On lisäksi riidatonta yhtäältä, että myös OTOC järjestää ammatillisen koulutuksen koulutuskokonaisuuksia kilpaillen muiden koulutuksentarjoajien kanssa, ja toisaalta, että OTOC:n järjestämään ammatilliseen koulutukseen ei sovelleta vastaavuuden hyväksymistä koskevaa menettelyä.
- 88 Perustamissopimuksessa määrätyn kaltainen vääristymätön kilpailu voidaan kuitenkin taata ainoastaan varmistamalla yhtäläiset mahdollisuudet talouden toimijoiden välillä (em. asia MOTOE, tuomion 51 kohta).
- 89 Edellä 71–73 kohdassa mainituista seikoista voi seurata, ettei riidanalaisella asetuksella varmisteta yhtäläisiä mahdollisuuksia talouden toimijoiden välillä.
- 90 Ensinnäkin edellytykset, jotka koulutuksentarjoajien on täytettävä yhtäältä voidakseen rekisteröityä OTOC:ssä ja toisaalta saadakseen ammatillisen koulutuksen koulutuskokonaisuuden vastaavuutta koskevan hyväksynnän, on määritelty riidanalaisten sääntöjen 8 ja 12 §:ssä epätäsmällisesti.
- 91 Tällainen säännöstö, jolla myönnetään OTOC:n kaltaiselle oikeushenkilölle toimivalta ratkaista yksipuolisesti koulutuskokonaisuuksien järjestämiseksi esitettävät rekisteröintihakemukset tai vastaavuuden hyväksymistä koskevat hakemukset ilman, että tässä säännöstössä liitetään kyseiseen toimivaltaan mitään rajoituksia, velvoitteita tai valvontaa, saattaisi johtaa siihen, että oikeushenkilö, jolle mainittu toimivalta on annettu, vääristää kilpailua suosimalla itse järjestämiään koulutuskokonaisuuksia (ks. analogisesti em. asia MOTOE, tuomion 52 kohta).
- 92 Toiseksi on todettava, että tapa, jolla vastaavuuden hyväksymistä koskeva menettely on järjestetty riidanalaisissa säännöissä, voi rajoittaa muiden koulutuksentarjoajien kuin OTOC:n koulutustarjontaa. Velvollisuus hakea etukäteen jokaisen koulutuskokonaisuuden vastaavuuden hyväksymistä kolme kuukautta ennen sen alkamista voi vaikuttaa OTOC:n kilpailijoiden vahingoksi, koska kyseinen menettely estää niitä tarjoamasta viivytyksettä koulutuspisteisiin oikeuttavaa ajankohtaista koulutusta, minkä lisäksi ne joutuvat järjestelmällisesti ilmoittamaan yksityiskohtaiset tiedot kaikista suunnittelemissaan koulutuskokonaisuuksista.
- 93 On kuitenkin korostettava, että kaikki yritysten yhteenliittymän päätökset, jotka voivat rajoittaa osapuolten toimintavapautta, eivät välttämättä kuulu SEUT 101 artiklan 1 kohdassa määrätyn kiellon piiriin. Tämän määräyksen soveltamiseksi yksittäistapaukseen on nimittäin ensinnäkin otettava huomioon se kokonaistilanne, jossa kyseinen yritysten yhteenliittymän päätös on tehty tai johon sen vaikutukset kohdistuvat, ja erityisesti sen tavoitteet (ks. vastaavasti em. asia Wouters ym., tuomion 97 kohta).



- 94 Käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, kuten edellä 54 kohdassa on todettu, että mainituilla säännöillä pyritään takaamaan tilintarkastajien tarjoamien palvelujen laatu.
- 95 Koska kyseisillä säännöillä otetaan käyttöön tilintarkastajien pakollista koulutusta koskeva järjestelmä, jolla voidaan huolehtia ammattitaidon kehittymisen ja jatkuvan ammatillisen koulutuksen välttämättömistä takeista, mikä edistää hyvää hallintoa yritysten kirjanpidon ja verotuksen alalla, kyseisillä säännöillä edistetään osaltaan mainitun tavoitteen saavuttamista.
- 96 Tämän jälkeen on tutkittava, onko riidanalaisista säännöistä seuraavien rajoittavien vaikutusten voitu perustellusti katsoa olevan tarpeen tilintarkastajien palvelujen laadun takaamiseksi ja onko katsottava, etteivät mainitut vaikutukset mene pidemmälle kuin kyseisen tavoitteen saavuttamiseksi on tarpeen (ks. vastaavasti em. asia Wouters ym., tuomion 97, 107 ja 109 kohta).
- 97 Tässä yhteydessä on todettava, että mainituista säännöistä mahdollisesti johtuvat kilpailua rajoittavat vaikutukset koostuvat olennaisilta osin, kuten edellä 73–92 kohdasta ilmenee, kilpailun poistumisesta keskeisellä kyseisten markkinoiden yhdellä osalla ja syrjivien ehtojen asettamisesta kyseisten markkinoiden toisella osalla.
- 98 Kilpailun poistumista alle 16 tunnin koulutuskokonaisuuksien osalta ei voida missään tapauksessa pitää tarpeellisenä tilintarkastajien palvelujen laadun varmistamiseksi.
- 99 Tilintarkastajien pakollisen koulutuksen markkinoille pääsyn ehdoista on todettava samoin, että heidän tarjoamiensa palvelujen laadun varmistamista koskeva tavoite voitaisiin saavuttaa ottamalla käyttöön valvontajärjestelmä, joka perustuu selkeästi määritettyihin, avoimiin, syrjimättömiin, valvottavissa oleviin ja koulutuksentarjoajille yhtäläisen pääsyn kyseisille markkinoille takaaviin kriteereihin.
- 100 Tästä seuraa, että tällaiset rajoitukset näyttävät ylittävän sen, mikä on tarpeen tilintarkastajien tarjoamien palvelujen laadun varmistamiseksi.
- 101 Pääasian kantaja väittää, että riidanalaiset säännöt kuuluvat joka tapauksessa SEUT 101 artiklan 3 kohdan mukaisen poikkeuksen piiriin tai SEUT 106 artiklan 2 kohdan soveltamisalaan.
- 102 Tässä yhteydessä on muistutettava, että SEUT 101 artiklan 3 kohdan mukaisen poikkeuksen sovellettavuudelle asetetaan neljä kumulatiivista edellytystä. Kyseessä olevan päätöksen on ensinnäkin osaltaan tehostettava tuotantoa tai kyseessä olevien tavaroiden tai palveluiden jakelua taikka edistettävä teknistä tai taloudellista kehitystä; toiseksi edellytetään, että kuluttajille jätetään kohtuullinen osuus näin saatavasta hyödystä; kolmannen edellytyksen mukaan päätöksellä ei saa asettaa siihen osallistuville yrityksille rajoituksia, jotka eivät ole välttämättömiä, ja neljänneksi päätös ei saa antaa näille yrityksille mahdollisuutta poistaa kilpailua merkittävältä osalta kysymyksessä olevia tavaroita tai palveluita (ks. vastaavasti em. asia Asnef-Equifax ja Administración del Estado, tuomion 65 kohta).
- 103 Koska riidanalaiset säännöt ovat yhtäältä omiaan antamaan OTOC:lle mahdollisuuden poistaa kilpailun merkittävältä osalta tilintarkastajille tarkoitettuja koulutuspalveluita, kuten edellä 83 kohdassa on todettu, ja koska toisaalta kyseisillä säännöillä asetettuja rajoituksia ei edellä 84–86 kohdassa todetuista syistä voida pitää välttämättöminä, SEUT 101 artiklan 3 kohtaa ei voida soveltaa pääasian kaltaiseen tilanteeseen.
- 104 SEUT 106 artiklan 2 kohtaan vetoamisesta on todettava, että kyseisessä määräyksessä määrätään, että yrityksiin, jotka tuottavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja, sovelletaan kilpailusääntöjä siltä osin kuin ne eivät oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä.



- 105 Tässä yhteydessä on todettava, ettei kansallisen tuomioistuimen esittämistä oikeudenkäyntiasiakirjoista eikä yhteisöjen tuomioistuimelle esitetystä huomautuksista käy ilmi, että tilintarkastajien pakollinen koulutus verrattuna muuhun talouselämään liittyvään toimintaan olisi sellaista yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvää toimintaa, johon liittyy erityispiirteitä, ja että, vaikka niin olisikin, erityisesti kilpailua koskevien perustamissopimuksen määräysten soveltaminen estäisi sellaisten erityistehtävien hoitamisen (ks. analogisesti asia C-179/90, *Merci convenzionali porto di Genova*, tuomio 10.12.1991, Kok., s. I-5889, Kok. Ep. XI, s. I-537, 27 kohta).
- 106 SEUT 106 artiklan 2 kohdan soveltamisalaan kuuluvat yritykset voivat joka tapauksessa vedota kyseiseen perustamissopimuksen määräykseen perusteena SEUT 101 artiklan vastaiselle toimelle vain, jos kilpailunrajoitukset tai jopa kilpailun poistuminen kokonaan ovat tarpeen niille uskotun erityistehtävän hoitamisen turvaamiseksi (ks. vastaavasti asia C-203/96, *Dusseldorp ym.*, tuomio 25.6.1998, Kok., s. I-4075, 65 kohta; asia C-320/91, *Corbeau*, tuomio 19.5.1993, Kok., s. I-2533, Kok. Ep. XIV, s. I-233, 14 kohta ja asia C-393/92, *Almelo*, tuomio 27.4.1994, Kok., s. I-1477, Kok. Ep. XV, s. I-121, 46 kohta).
- 107 Riidanalaisilla säännöillä asetetut kilpailunrajoitukset näyttävät kuitenkin edellä 84–86 kohdassa mainituista syistä ylittävän sen, mikä on tarpeen OTOC:lle uskotun erityistehtävän hoitamisen turvaamiseksi, joten SEUT 106 artiklan 2 kohtaa ei voida soveltaa.
- 108 Neljänteen kysymykseen on kaiken edellä esitetyn perusteella vastattava, että OTOC:n kaltaisen ammattiyhteisön antama riidanalaisien sääntöjen kaltainen säädös, jolla otetaan käyttöön tilintarkastajien pakollista koulutusta koskeva järjestelmä heidän tarjoamiensa palvelujen laadun takaamiseksi, merkitsee SEUT 101 artiklassa kiellettyä kilpailunrajoitusta siltä osin kuin sillä poistetaan kyseisen ammattiyhteisön hyväksi kilpailu merkityksellisten markkinoiden olennaisella osalla ja asetetaan kyseisten markkinoiden toisella osalla syrjiviä ehtoja mainitun ammattiyhteisön kilpailijoiden vahingoksi, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tutkittava.

### Oikeudenkäyntikulut

- 109 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 (toinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) **Koulutuspisteitä koskevien sääntöjen kaltaista säädöstä, jonka Ordem dos Técnicos Oficiais de Contasin (tilintarkastajien yhteisö) kaltainen ammattiyhteisö on antanut, on pidettävä SEUT 101 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna yritysten yhteenliittymän päätöksenä.**

**Ordem dos Técnicos Oficiais de Contasin kaltaisen ammattiyhteisön antamat säännöt eivät voi jäädä SEUT 101 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle sillä perusteella, että kyseisellä ammattiyhteisöllä on lakisääteinen velvollisuus ottaa käyttöön jäseniään koskeva pakollisen koulutuksen järjestelmä, siltä osin kuin se on yksin vastuussa antamistaan säännöistä.**

**Se, ettei kyseisillä määräyksillä ole välitöntä vaikutusta mainitun ammattiyhteisön jäsenten taloudelliseen toimintaan, ei vaikuta SEUT 101 artiklan soveltamiseen, koska kilpailusääntöjen rikkominen, josta kyseistä ammattiyhteisöä moititaan, koskee markkinoita, joilla se itse harjoittaa taloudellista toimintaa.**

- 2) **Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas**in kaltainen ammattiyhteisön antama koulutuspisteitä koskevien sääntöjen kaltainen säädös, jolla otetaan käyttöön tilintarkastajien pakollista koulutusta koskeva järjestelmä heidän tarjoamiensa palvelujen laadun takaamiseksi, merkitsee SEUT 101 artiklassa kiellettyä kilpailunrajoitusta siltä osin kuin sillä poistetaan kyseisen ammattiyhteisön hyväksi kilpailu merkityksellisten markkinoiden olennaisella osalla ja asetetaan kyseisten markkinoiden toisella osalla syrjiviä ehtoja mainitun ammattiyhteisön kilpailijoiden vahingoksi, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tutkittava.

Allekirjoitukset