

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

13. november 2003 *

I sag C-153/02,

angående en anmodning, som Giudice di pace di Genova (Italien) i medfør af artikel 234 EF har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Valentina Neri

mod

European School of Economics (ESE Insight World Education System Ltd),

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 39 EF, 43 EF og 49 EF, af Rådets afgørelse 63/266/EØF af 2. april 1963 om opstilling af almindelige principper for gennemførelse af en fælles politik for faglig uddannelse (EFT 1963-1964, s. 22), og af Rådets direktiv 89/48/EØF af 21. december 1988 om indførelse af en generel ordning for gensidig anerkendelse af eksamensbeviser for erhvervskompetencegivende videregående uddannelser af mindst tre års varighed (EFT 1989 L 19, s. 16),

* Processprog: italiensk.

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af dommerne D.A.O. Edward, som fungerende afdelingsformand,
samt A. La Pergola og S. von Bahr (refererende dommer),

generaladvokat: F.G. Jacobs
justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

- Valentina Neri ved avvocato A. Rocca
- European School of Economics ved avvocati G. Conte og E. Minozzi
- den italienske regering ved I.M. Braguglia, som befuldmægtiget, bistået af
avvocato dello Stato M. Massella Ducci Teri
- Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved E. Traversa og M.
Patakia, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 13. februar 2003 er afgivet mundtlige indlæg af European School of Economics ved avvocati G. Conte, G. Giacomini og C.G. Izzo, den italienske regering ved avvocato dello Stato A. Cingolo og af Kommissionen ved E. Traversa,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 10. april 2003,

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved kendelse af 18. april 2002, indgået til Domstolen den 26. april 2002, har Giudice di pace di Genova i medfør af artikel 234 EF forelagt tre præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 39 EF, 43 EF, og 49 EF, af Rådets afgørelse 63/266/EØF af 2. april 1963 om opstilling af almindelige principper for gennemførelse af en fælles politik for faglig uddannelse (EFT 1963-1964, s. 22), og af Rådets direktiv 89/48/EØF af 21. december 1988 om indførelse af en generel ordning for gensidig anerkendelse af eksamensbeviser for erhvervskompetencegivende videregående uddannelser af mindst tre års varighed (EFT 1989 L 19, s. 16).

Relevante retsforskrifter

Fællesskabsretlige bestemmelser

2 Artikel 43 EF bestemmer:

»Inden for rammerne af nedennævnte bestemmelser er der forbud mod restriktioner, som hindrer statsborgere i en medlemsstat i frit at etablere sig på en anden medlemsstats område. Dette forbud omfatter også hindringer for, at statsborgere i en medlemsstat, bosat på en medlemsstats område, opretter agenturer, filialer eller datterselskaber.

Med forbehold af bestemmelserne i kapitlet vedrørende kapitalen indebærer etableringsfriheden adgang til at optage og udøve selvstændig erhvervsvirksomhed samt til at oprette og lede virksomheder, herunder navnlig selskaber i den i artikel 48 anførte betydning, på de vilkår, som i etableringslandets lovgivning er fastsat for landets egne statsborgere.«

3 Rådets direktiv 89/48 har til formål at lette adgangen for europæiske borgere til at udøve enhver form for erhvervsvirksomhed, som i værtslandet er gjort betinget af, at borgeren har gennemgået en post-gymnasial uddannelse, forudsat at de er i besiddelse af et sådant eksamensbevis, som giver adgang til disse aktiviteter, bekræfter en uddannelse af mindst tre års varighed og er udstedt i en anden medlemsstat.

4 Artikel 1, litra a), i direktiv 89/48 har følgende indhold:

»I dette direktiv forstås ved:

a) eksamensbevis: ethvert eksamensbevis, certifikat eller andet kvalifikationsbevis eller samtlige sådanne eksamensbeviser, certifikater eller andre kvalifikationsbeviser under ét

— som er udstedt af en kompetent myndighed i en medlemsstat, der er udpeget i overensstemmelse med denne stats love eller administrative bestemmelser

— hvoraf det fremgår, at indehaveren med positivt resultat har gennemgået en post-gymnasial uddannelse af mindst tre års varighed eller af tilsvarende varighed på deltid, ved et universitet eller en anden højere læreanstalt eller ved en anden uddannelsesinstitution med samme uddannelsesniveau, og i påkommende tilfælde, at han med positivt resultat har gennemgået den erhvervsmæssige uddannelse, der kræves ud over den post-gymnasiale uddannelse, og

— hvoraf det fremgår, at indehaveren besidder de erhvervsmæssige kvalifikationer, der er påkrævet for at få adgang til et lovreguleret erhverv i den pågældende medlemsstat eller til at udøve det,

såfremt den uddannelse, som dette eksamensbevis, certifikat eller andet kvalifikationsbevis er udstedt for, overvejende har fundet sted i Fællesskabet, eller såfremt indehaveren har en erhvervserfaring af tre års varighed attesteret af den medlemsstat, som har anerkendt et eksamensbevis, certifikat eller andet kvalifikationsbevis udstedt i et tredjeland.

Med et eksamensbevis som defineret i første afsnit sidestilles ethvert eksamensbevis, certifikat eller andet kvalifikationsbevis eller samtlige sådanne eksamensbeviser, certifikater eller andre kvalifikationsbeviser under ét, som er udstedt af en kompetent myndighed i en medlemsstat, såfremt der er tale om beviser for en uddannelse, der har fundet sted i Fællesskabet og i denne medlemsstat anerkendes af en kompetent myndighed som værende på tilsvarende niveau, og såfremt der i den pågældende medlemsstat til disse beviser er knyttet de samme rettigheder vedrørende adgang til og udøvelse af et lovreguleret erhverv.«

- 5 I henhold til artikel 2, stk. 1, i direktiv 89/48 gælder direktivet for enhver EF-statsborger, der ønsker at udøve et lovreguleret erhverv som selvstændig eller lønmodtager i en værtsmedlemsstat.
- 6 I henhold til det andet princip, litra e), i afgørelse 63/266 skal den fælles politik for faglig uddannelse tilstræbe, at enhver uheldig afbrydelse af uddannelsen, mellem den almindelige skolegangs ophør og påbegyndelsen af den faglige uddannelse og under den faglige uddannelse, undgås.

Den italienske lovgivning

- 7 I forelæggelseskendelsen har Giudice di pace di Genova redegjort for den italienske lovgivning som følger.
- 8 Artikel 170 i Regio Decreto nr. 1592 om approvazione del testo unico delle leggi sull'istruzione superiore (kongeligt dekret om godkendelse af den konsoliderede

lovtekst vedrørende lovene om videregående uddannelse) af 31. august 1933 (GURI, almindeligt tillæg nr. 283 af 7.12.1933, herefter »kongeligt dekret nr. 1592/33«) har følgende indhold:

»Med forbehold af særlovgivning kan akademiske studiebeviser, der er opnået i udlandet, ikke anerkendes [i Italien].

Den, der ved en højere læreanstalt i udlandet har opnået et af de studiebeviser, der er nævnt på en godkendt liste, som i påkommende tilfælde kan ændres ved bekendtgørelse udstedt af undervisningsministeren, kan ved et af de universiteter eller [højere] læreanstalter, der er angivet i skema A og B, opnå et studiebevis svarende til det, der er opnået i udlandet.

I tilfælde af at studiebeviset ikke figurerer på den liste, der er omhandlet i det foregående stykke, kan ministeren, efter høring af de kompetente akademiske myndigheder og af eksekutivkomitéen for første afdeling af Det Øverste Råd for Statens Uddannelser, beslutte, at det eksamensbevis, der er opnået i udlandet, har samme gyldighed som det tilsvarende eksamensbevis, der udstedes af de [italienske højere] læreanstalter, eller tillade den pågældende at gå op til kandidateksamen eller anden afsluttende eksamen, hvor der kan gives hel eller delvis dispensation fra de eksaminer, der er påkrævet ifølge universitetets eller den højere læreanstalts bestemmelser om det undervisningsforløb, som svarer hertil.«

- 9 Artikel 332 i kongeligt dekret nr. 1592/33 bestemmer:

»Indtil der er blevet udstedt en ministeriel bekendtgørelse om godkendelse af den liste, der er omhandlet i artikel 147, kan italienske statsborgere i udlandet,

italienere, der ikke er undersåtter i kongeriget, samt udlændinge optages på universiteter og [højere] læreanstalter for det undervisningsår, som de kompetente akademiske myndigheder vurderer, at deres eksamensbeviser fra en gymnasial eller videregående uddannelse giver dem adgang til.

Indtil der er blevet udstedt en ministeriel bekendtgørelse om godkendelse af den liste, der er omhandlet i artikel 170, kan de kompetente akademiske myndigheder, som er blevet anmodet om at anerkende et akademisk studiebevis, der er opnået i udlandet, såfremt studiebeviset er udstedt af et udenlandsk universitet eller en højere læreanstalt, der nyder stor anerkendelse, og i betragtning af de studier, som ansøgeren har fulgt, samt til de almindelige og særlige eksaminer, som ansøgeren har bestået, i konkrete tilfælde tillade denne at gå op til kandidateksamen eller anden afsluttende eksamen, hvor der kan gives hel eller delvis dispensation fra de prøver, der er påkrævet ifølge universitetets eller den højere læreanstalts bestemmelser om det undervisningsforløb, som svarer hertil.«

- 10 Artikel 8, stk. 1, i legge nr. 341 di riforma degli ordinamenti didattici universitari (lov om tilrettelæggelsen af universitetsuddannelser) af 19. november 1990 (GURI nr. 274 af 23.11.1990, s. 6, herefter »lov nr. 341/90«) lyder:

»Universiteterne kan i samarbejde med offentlige eller private institutioner organisere studieforløb såvel som kulturelle aktiviteter og uddannelsestiltag, som omhandlet i denne lovs artikel 6, i henhold til de bestemmelser, der er fastlagt af de enkelte undervisningssteder. De kan bl.a. oprette private sammenslutninger og indgå aftaler med henblik herpå.«

- 11 I cirkulære nr. 228 fra Ministeriet for Universiteter samt Videnskabelig og Teknisk Forskning af 3. oktober 2000 præciseres det, at anerkendelsen af et udenlandsk eksamensbevis i Italien fortsat er reguleret ved artikel 332 i kongeligt dekret nr. 1592/33, mens lovdekret nr. 115 af 27. januar 1992 om gennemførelse af direktiv 89/48 (GURI nr. 40 af 18.2.1992, s. 6) kun tillader udøvelse af et erhverv, som allerede er blevet udøvet i oprindelseslandet.
- 12 En informationsskrivelse fra Udenrigsministeriet fastslår i overensstemmelse med notat nr. 442 af 30. april 1997 fra samme ministerium om studieforløb, der delvist er gennemført i udlandet, at et udenlandsk universitetsksamensbevis kun kan undergives en anerkendelsesprocedure, såfremt det er vedlagt en »attest fra det italienske konsulat i det fremmede land, hvor eksamensbeviset er udstedt, som godtgør, at den studerende faktisk har opholdt sig det pågældende sted i hele studietiden ved universitetet«.
- 13 I notat af 8. januar 2001 fra Ministeriet for Universiteter samt Videnskabelig og Teknisk Forskning præciseres det, at »studiebeviser udstedt af godkendte universiteter i Storbritannien kun kan anerkendes i Italien, såfremt beviserne er opnået efter regelmæssigt fremmøde til hele undervisningen ved universiteterne eller en anden udenlandsk læreanstalt, der tilbyder uddannelse på samme niveau, hvorfor der udelukkes beviser, som er udstedt til italienske statsborgere efter studier ved underafdelinger eller private institutioner, som driver virksomhed i Italien, og med hvilke der er indgået privatretlige aftaler«.

Tvisten i hovedsagen

- 14 Valentina Neri indskrev sig på Nottingham Trent University (herefter »NTU«) med henblik på efter et fireårigt studieforløb at erhverve et eksamensbevis i politisk videnskab på den internationale linje (Bachelor of Arts with Honours in International Political Studies).

- 15 NTU er et universitet underlagt Det Forenede Kongeriges lovgivning, ligesom det befinder sig på listen over organer med beføjelse til, ved afslutningen af fireårige studier, at udstede akademiske studiebeviser (Bachelor of Arts with honours) med retlig gyldighed.
- 16 NTU administrerer de studieforløb, der udbydes på universitetets hjemsted i Det Forenede Kongerige, hvor de endelige eksamensbeviser udstedes.
- 17 Imidlertid er der i henhold til artikel 216 i Education Reform Act 1988 også fastsat et andet system, hvorefter universiteterne kan udstede eksamensbeviser.
- 18 Ifølge denne bestemmelse godkender undervisningsministeren en oversigt over organer, som kan tilbyde enhver undervisning, som fører til erhvervelse af et eksamensbevis, der skal udstedes af en godkendt læreanstalt, idet undervisningen skal være godkendt af denne læreanstalt eller i dennes interesse. Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at European School of Economics (ESE Insight World Education System Ltd, herefter »ESE«) er omfattet af den pågældende oversigt.
- 19 Endvidere fremgår det af forelæggelseskendelsen, at denne læreanstalt er et Higher Education College (en højere uddannelsesinstitution), der ifølge uddannelsessystemet i Det Forenede Kongerige er beføjet til at tilrettelægge og tilbyde universitetsundervisning, der er blevet godkendt af NTU.
- 20 ESE, der er stiftet som et kapitalselskab med begrænset ansvar, er et foretagende, der har sit hjemsted i Det Forenede Kongerige, og som har adskillige afdelinger i andre medlemsstater. Selskabet er registreret ved handelskammeret i Rom med retlig status af et selskab, der er stiftet i henhold til lovgivningen i en anden medlemsstat, og det har 12 filialer i Italien.

- 21 ESE udsteder ikke egne studiebeviser, men tilrettelægger mod betaling undervisning for de studerende, som er indskrevet på Nottingham Trent University, i overensstemmelse med de studieplaner, der er godkendt af universitetet, som herefter udsteder det endelige universitetsksamensbevis (Bachelor of Arts with honours). Kvaliteten af den undervisning, som ESE tilbyder, er tillige undergivet offentlig kontrol af »The quality Assurance Agency for Higher Education«, som er en offentlig myndighed.
- 22 Med henblik på at undgå de store økonomiske omkostninger, som et ophold i Det Forenede Kongerige i hele studietiden ville have medført, besluttede Valentina Neri at følge universitetsundervisningen ved ESE i Italien. Efter at have indskrevet sig som førsteårsstuderende på et studieforløb ved ESE i Genova (Italien), og efter at have forudbetalt 4 000 000 ITL (2 065,83 EUR) til ESE, blev hun klar over, efter oplysninger fra officiel italiensk side, at ESE ikke var beføjet til at udbyde universitetsundervisning, og at de af universitetet udstedte eksamensbeviser, uanset at de er lovligt anerkendt i Storbritannien, ikke kunne anerkendes i Italien, såfremt de var erhvervet efter studier på det italienske område.
- 23 Valentina Neri — der finder, at hun har erlagt betalingen på urigtigt grundlag, og som ikke efter en mindelig ordning har kunnet opnå tilbagebetaling af det beløb, der er betalt til ESE — har anlagt sag ved Giudice di pace di Genova med påstand om, at ESE dømmes til at tilbagebetale hende det pågældende beløb.
- 24 Til støtte for påstanden har Neri fremlagt en række cirkulærer fra Ministeriet for Universiteter samt Videnskabelig og Teknisk Forskning, som ifølge hende udgør grundlaget for, at hendes påstand skal tages til følge.

- 25 Giudice di pace di Genova har oplyst, at ESE er et privat foretagende, som driver virksomhed i Fællesskabet på markedet for undervisningsydelser med gevinst for øje. De studerende ved NTU, som ønsker at følge ESE's undervisning, indgår en kontrakt med ESE, i henhold til hvilken der skal betales et beløb, der udgør modydelsen for de tjenesteydelser, der leveres af ESE.
- 26 Via sine afdelinger i Italien leverer ESE på det italienske område og under fuld overholdelse af værtsstatens lovgivning de samme tjenesteydelser, som selskabet er beføjet til at levere i hjemstaten.
- 27 Giudice di pace di Genova har anført, at Ministeriet for Universiteter samt Videnskabelig og Teknisk Forskning og Udenrigsministeriet har udstedt cirkulærer og notater, hvorefter studiebeviser udstedt af universiteter i medlemsstaterne kun kan anerkendes i Italien, såfremt de studerende har fulgt undervisningen i de stater, hvor beviserne er udstedt. Derimod kan studiebeviser, som er udstedt til italienske statsborgere efter studieperioder, der er gennemført ved institutioner, som driver virksomhed i Italien, og med hvilke de nævnte universiteter har indgået privatretlige aftaler, ikke anerkendes. Den forelæggende ret finder, at disse notater og cirkulærer kan have den virkning, at de studerende afholder sig fra at fortsætte disse universitetsstudier, og de kan desuden indebære hindringer for brugen på det nationale område af universitetsstudiebeviser, der er udstedt af udenlandske universiteter.
- 28 Giudice di pace di Genova finder derfor, at denne administrative praksis — som har karakter af administrative bestemmelser, for så vidt som den anvendes af samtlige offentlige forvaltningsorganer — kan bevirke, at de studerende afholder sig fra at indskrive sig ved denne universitetsundervisning og/eller, som det er tilfældet i den foreliggende sag, at de studerende annullerer deres indskrivning på studiet.

- 29 Ifølge Giudice di pace di Genova kan denne administrative praksis således udgøre en hindring for den frie bevægelighed for personer, for etableringsretten og for den frie udveksling af tjenesteydelser.
- 30 Giudice di pace di Genova finder i øvrigt, at direktiv 89/48 kan være til hinder for de italienske myndigheders administrative praksis, såfremt medlemsstaternes statsborgere kan påberåbe sig de ved direktivet tildelte rettigheder, inden de har erhvervet det eksamensbevis, som omhandles i direktivets artikel 1.
- 31 Giudice di pace di Genova har desuden anført, at afgørelse 63/266, som bestemmer, at den fælles politik for faglig uddannelse skal tage sigte på at undgå enhver skadelig afbrydelse, dels af den almindelige undervisning og påbegyndelsen af den faglige uddannelse, dels af sidstnævntes forløb, kan være til hinder for de italienske myndigheders administrative praksis.

De præjudicielle spørgsmål

- 32 Ved kendelse af 18. april 2002 har Giudice di pace di Genova besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende tre præjudicielle spørgsmål:
- »1) Er der forenelighed mellem grundsætningerne i EF-traktaten om den frie bevægelighed for personer (artikel 39 ff.), etableringsretten (artikel 43 ff.), og den frie udveksling af tjenesteydelser (artikel 49 ff.), som fortolket af Domstolen i dennes praksis, og regler eller administrativ praksis i en national

retsorden, som beskrevet i nærværende kendelses punkt III og IV? Der er navnlig tale om nationale regler og/eller national praksis, som

- hindrer etablering i Italien af et kapitalselskab, hvis hovedvirksomhed er centreret i Det Forenede Kongerige, og som i værtsstaten udøver virksomhed bestående i tilrettelæggelse og ledelse af studier til forberedelse af universitetseksaminer, hvilken virksomhed selskabet lovligt er autoriseret til af de britiske statsinstitutioner
- har diskriminerende virkninger i forhold til indenlandske retssubjekter, som udøver tilsvarende virksomhed
- forbyder og/eller alvorligt hindrer selskabets italienske afdeling i, i en anden medlemsstat og mod vederlag, at erhverve tjenesteydelser til forberedelse af udøvelsen af den ovennævnte virksomhed
- afholder de studerende fra at indskrive sig ved disse studier, og
- hindrer de indskrevne studerendes faglige uddannelse samt erhvervelsen af et kvalifikationsbevis, der for indehaveren kan indebære lettelser i relation til adgangen til faglig virksomhed eller lettelser for at udøve virksomheden med større fordel også i andre medlemsstater?

- 2) Tildeler Rådets direktiv 89/48/EF af 21. december 1988 efter en fortolkning af artikel 2, som Domstolen anmodes om at foretage, rettigheder, der også vil kunne påberåbes inden erhvervelsen af det eksamensbevis, som der er tale om i direktivets artikel 1? Og såfremt svaret på dette spørgsmål er bekræftende, spørges: Er det foreneligt med det nævnte direktiv — også i lyset af det, Domstolen fastslog ved dom af 7. marts 2001 i sag C-145/99 (Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 2235) — at der findes regler eller administrativ praksis i den nationale retsorden, som

— kræver anerkendelse af eksamensbeviser fra højere læreanstalter, der udstedes efter en faglig uddannelse af mindst tre års varighed, men således, at anerkendelse af det offentlige sker efter et frit skøn

— alene tillader anerkendelse af kvalifikationsbeviser udstedt af universiteter anerkendt i Det Forenede Kongerige, såfremt de er opnået efter regelmæssigt fremmøde under hele studiet på det udenlandske område, således at der altså udelukkes eksamensbeviser udstedt på grundlag af studier ved udenlandske læreanstalter med virksomhed i Italien, skønt de pågældende læreanstalter er autoriseret af den offentlige myndighed, der er beføjet hertil i oprindelsesmedlemsstaten

— pålægger fremlæggelse af en attest fra Italiens diplomatiske repræsentation eller konsulat i det fremmede land, hvor kvalifikationsbeviset er udstedt, som godtgør, at den pågældende faktisk har boet på stedet i hele studietiden ved universitetet, og

— begrænser anerkendelsen af eksamensbeviserne »udelukkende« til udøvelse af et erhverv, som allerede er udøvet i oprindelseslandet, hvorved man derfor udelukker enhver anerkendelse med henblik på adgang til et lovreguleret erhverv, skønt det endnu ikke er udøvet?

- 3) Hvad er betydningen og rækkevidden af udtrykket »skadelig afbrydelse af den faglige uddannelse« ved fortolkningen af Rådets afgørelse nr. 63/266/EF af 2. april 1963, og kan udtrykket omfatte oprettelse på nationalt plan fra det offentliges side af et permanent informationssystem, som betyder, at kvalifikationsbeviser udstedt af et universitet, som er lovligt anerkendt i Storbritannien, ikke kan anerkendes i den nationale retsorden, såfremt beviserne er opnået på grundlag af studier gennemført på det nationale område?»

Indledende bemærkninger

- 33 I retsmødet gjorde den italienske regering gældende, at forelæggelseskendelsens redegørelse for national ret er ukorrekt på visse punkter, og at kendelsen ikke tager alle de relevante nationale bestemmelser i betragtning. Den italienske regering har endvidere anført, at den italienske lovgivning og lovgivningen i Det Forenede Kongerige er blevet ændret efter forelæggelseskendelsens afsigelse, og at der er sket ændringer i forholdet mellem ESE og NTU.
- 34 Det bemærkes i den forbindelse, at det ikke tilkommer Domstolen at udtale sig om fortolkningen og anvendelsen af nationale bestemmelser eller at fastlægge de faktiske omstændigheder, som er relevante for afgørelsen af tvisten i hovedsagen.
- 35 Domstolen skal således i henhold til kompetencefordelingen mellem Domstolen og de nationale retter tage hensyn til de faktiske omstændigheder og de retsregler, som ifølge forelæggelseskendelsen er baggrunden for det præjudicielle spørgsmål (dom af 25.10.2001, sag C-475/99, Ambulanz Glöckner, Sml. I, s. 8089, præmis 10).

- 36 Herefter skal der tages stilling til de præjudicielle spørgsmål inden for rammerne af de faktiske omstændigheder og de retsregler, som Giudice di pace di Genova har fastlagt i forelæggelseskendelsen.

De præjudicielle spørgsmål

- 37 Med det første spørgsmål spørger den forelæggende ret nærmere bestemt, om artikel 39 EF, 43 EF og 49 EF er til hinder for en administrativ praksis som den, der er omhandlet i hovedsagen, hvorefter eksamensbeviser for videregående universitetsstudier, der er udstedt af et universitet i en medlemsstat, ikke anerkendes i en anden medlemsstat, såfremt den undervisning, der er givet med henblik på erhvervelsen af disse eksamensbeviser, er blevet udbudt i sidstnævnte medlemsstat af en anden uddannelsesinstitution i henhold til en aftale, der er indgået mellem de to institutioner.
- 38 Det bemærkes, at Valentina Neri har påberåbt sig denne administrative praksis til støtte for sin påstand for den forelæggende ret om tilbagebetaling af det indmeldelsesgebyr, som hun har betalt til ESE, hvorimod ESE har modsat sig denne administrative praksis med henvisning til fællesskabsretten. Med henblik på at give en besvarelse af de præjudicielle spørgsmål, der er nyttig for afgørelsen af tvisten for den forelæggende ret, skal fællesskabsretten herefter fortolkes i relation til ESE's virksomhed.
- 39 I den henseende bemærkes, at ydelse af undervisning på en videregående uddannelse mod betaling er erhvervsmæssig virksomhed, som henhører under traktatens kapitel om etableringsretten, såfremt den foretages på stabil og vedvarende måde af en medlemsstats statsborger i en anden medlemsstat fra en principal eller sekundær etablering i den sidstnævnte medlemsstat (jf. i denne retning dom af 15.1.2002, sag C-439/99, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 305, præmis 21).

- 40 Henset til at ESE, hvis principale etablering er i Det Forenede Kongerige, yder undervisning på en videregående uddannelse fra sekundære etableringer i Italien, og i denne sag fra sin afdeling i Genova, skal de præjudicielle spørgsmål, for så vidt som de vedrører de grundlæggende friheder, der er beskyttet ved traktaten, behandles i lyset af ESE's etableringsret.
- 41 Artikel 43 EF stiller krav om ophævelse af restriktioner for etableringsretten. Alle foranstaltninger, som forbyder, medfører ulemper for eller gør udøvelsen af denne ret mindre interessant, skal betragtes som sådanne restriktioner (jf. dom af 7.3.2002, sag C-145/99, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 2235, præmis 22).
- 42 For en uddannelsesinstitution som ESE, der yder undervisning med henblik på at give de studerende mulighed for at erhverve eksamensbeviser, der kan lette deres adgang til arbejdsmarkedet, er det af væsentlig betydning, at en medlemsstats myndigheder anerkender disse eksamensbeviser.
- 43 Det er åbenbart, at en administrativ praksis som den, der er omhandlet i hovedsagen, hvorefter visse eksamensbeviser, der udstedes ved afslutningen af den universitetsundervisning, der udbydes af ESE, ikke anerkendes i Italien, kan afholde de studerende fra at følge denne undervisning og dermed medføre alvorlige ulemper for ESE's erhvervsmæssige virksomhed i denne medlemsstat.
- 44 Det må herefter fastslås, at en administrativ praksis som den, der er omhandlet i tvisten i hovedsagen, udgør en restriktion for ESE's etableringsret i artikel 43 EF's forstand.

- 45 Den italienske regering synes at ville begrunde denne restriktion med hensynet til at sikre en høj standard i universitetsuddannelsen. Regeringen har anført, at det italienske retssystem ikke anerkender aftaler vedrørende universitetsuddannelse som den, der er omhandlet i hovedsagen, for så vidt som man stadig betragter universitetsuddannelse som et »offentligt gode«, der udtrykker en stats kulturelle og historiske værdier. Ifølge regeringen forhindrer en sådan aftale vedrørende universitetsuddannelse, at de kompetente myndigheder, i hjemstaten såvel som i værtsstaten, kan udøve direkte kontrol med kvaliteten af de private institutioner.
- 46 Det må imidlertid konstateres, at selv om det nævnte formål om at sikre et højt niveau inden for universitetsuddannelserne må anses for lovligt at kunne begrunde restriktioner for de grundlæggende friheder, skal de pågældende restriktioner være egnede til at sikre virkeliggørelsen af det formål, de forfølger, og må ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå formålet (jf. dommen af 15.1.2002 i sagen Kommissionen mod Italien, præmis 23.)
- 47 Da det italienske retssystem i medfør af artikel 8, stk. 1, i lov nr. 341/90 tilsyneladende anerkender aftaler mellem italienske universiteter og andre italienske institutioner for højere uddannelse, som kan sammenlignes med den aftale, der er indgået mellem NTU og ESE, og da det tilsyneladende fremgår af det notat, der er citeret i nærværende doms præmis 13, at den manglende anerkendelse af eksamensbeviser, der er udstedt under omstændigheder som dem, der er omhandlet i hovedsagen, udelukkende vedrører eksamensbeviser udstedt til italienske statsborgere, forekommer den administrative praksis, der er beskrevet i forelæggelseskendelsen, ikke at være egnet til at virkeliggøre det mål om at sikre et højt niveau inden for universitetsuddannelserne, som den italienske regering har påberåbt sig.
- 48 Under alle omstændigheder synes den omhandlede administrative praksis ikke at overholde kravet om forholdsmæssighed i forhold til det mål, der forfølges.

- 49 Som generaladvokaten har understreget i punkt 49 i forslaget til afgørelse, synes den i forelæggelseskendelsen beskrevne administrative praksis således at udelukke enhver undersøgelse fra de nationale myndigheders side og følgelig enhver mulighed for anerkendelse af eksamensbeviser, der er udstedt under omstændigheder som dem, der er omhandlet i hovedsagen.
- 50 Det må konstateres, at en sådan administrativ praksis går ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå det formål, der forfølges.
- 51 Under disse omstændigheder må det første præjudicielle spørgsmål besvares således, at artikel 43 EF er til hinder for en administrativ praksis som den, der er omhandlet i hovedsagen, hvorefter eksamensbeviser for videregående universitetsstudier, der er udstedt af et universitet i en medlemsstat, ikke kan anerkendes i en anden medlemsstat, såfremt den undervisning, der er givet med henblik på erhvervelsen af disse eksamensbeviser, er blevet udbudt i sidstnævnte medlemsstat af en anden uddannelsesinstitution i henhold til en aftale, der er indgået mellem de to institutioner.
- 52 Henset til besvarelsen af det første spørgsmål er det ufornuddent at besvare det andet og det tredje spørgsmål.

Sagens omkostninger

- 53 De udgifter, der er afholdt af den italienske regering og af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Giudice di pace di Genova ved kendelse af 18. april 2002, for ret:

Artikel 43 EF er til hinder for en administrativ praksis som den, der er omhandlet i hovedsagen, hvorefter eksamensbeviser for videregående universitetsstudier, der er udstedt af et universitet i en medlemsstat, ikke kan anerkendes i en anden medlemsstat, såfremt den undervisning, der er givet med henblik på erhvervelsen af disse eksamensbeviser, er blevet udbudt i sidstnævnte medlemsstat af en anden uddannelsesinstitution i henhold til en aftale, der er indgået mellem de to institutioner.

Edward

La Pergola

von Bahr

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 13. november 2003.

R. Grass

V. Skouris

Justitssekretær

Præsident