

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

7. juli 2005*

I sag C-147/03,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 226 EF, anlagt den 31. marts 2003,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved W. Bogensberger og D. Martin, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

støttet af:

Republikken Finland ved A. Guimaraes-Purokoski og T. Pynnä, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenient,

* Processprog: tysk.

KOMMISSIONEN MOD ØSTRIG

mod

Republikken Østrig ved H. Dossi og E. Riedl, som befuldmægtigede, samt C. Ruhs og H. Kasparovsky, som rådgivere, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af formanden for Femte Afdeling, R. Silva de Lapuerta, som fungerende formand for Anden Afdeling, og dommerne C. Gulmann, J. Makarczyk (refererende dommer), P. Küris og J. Klučka,

generaladvokat: F.G. Jacobs

justitssekretær: ekspeditionssekretær M.-F. Contet,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 25. november 2004,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 20. januar 2005,

afsagt følgende

Dom

- 1 Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har i stævningen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Republikken Østrig har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 12 EF, 149 EF og 150 EF, idet den ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at indehavere af et i en anden medlemsstat opnået studentereksamensbevis har adgang til at studere ved højere lærestudier og universiteter i Østrig på samme vilkår som indehavere af et i Østrig opnået studentereksamensbevis.

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

- 2 Artikel 3, stk. 1, EF bestemmer:

»Med de i artikel 2 nævnte mål for øje skal Fællesskabets virke under de betingelser og i det tempo, som er foreskrevet i denne traktat, indebære:

[...]

q) bidrag til kvalitetsuddannelser og udfoldelsesmuligheder for medlemsstaternes kulturer.«

3 Artikel 12, stk. 1, EF har følgende ordlyd:

»Inden for denne traktats anvendelsesområde og med forbehold af dennes særlige bestemmelser er al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, forbudt.«

4 Artikel 149 EF bestemmer:

»1. Fællesskabet bidrager til udviklingen af et højt uddannelsesniveau ved at fremme samarbejdet mellem medlemsstaterne og om nødvendigt at støtte og supplere disses indsats, med fuld respekt for medlemsstaternes ansvar for undervisningsindholdet og opbygningen af uddannelsessystemerne samt deres kulturelle og sproglige mangfoldighed.

2. Målene for Fællesskabets indsats er

[...]

- at begunstige studerendes og læreres mobilitet, bl.a. ved at fremme den akademiske anerkendelse af eksamensbeviser og studieperioder

[...]

3. Fællesskabet og medlemsstaterne fremmer samarbejdet med tredjelande og med de internationale organisationer, der beskæftiger sig med uddannelsesforhold, herunder navnlig Europarådet.

[...]«

5 Endelig er artikel 150 EF affattet således:

»1. Fællesskabet iværksætter en erhvervsuddannelsespolitik, der støtter og supplerer medlemsstaternes aktioner med fuld respekt for, at ansvaret for undervisningsindholdet og tilrettelæggelsen af erhvervsuddannelserne ligger hos medlemsstaterne.

2. Målene for Fællesskabets indsats er

[...]

- at lette adgangen til erhvervsuddannelse og begunstige mobiliteten for erhvervslærere og personer under uddannelse, navnlig unge [...]«

Nationale bestemmelser

- 6 § 36 i lov om universitetsstudier (Universitäts-Studiengesetz, herefter »UniStG«), der har overskriften »Særligt adgangsbrev til universitetsstudier« (Besondere Universitätsreife), bestemmer:
- »(1) Foruden et studentereksamensbevis skal ansøgeren tillige fremlægge bevis for, at de nationale betingelser for adgang til et bestemt universitetsstudium, herunder for direkte adgang til det valgte studium, som gælder i den stat, hvor studentereksamensbeviset er udstedt, er opfyldt.
 - (2) For så vidt angår studentereksamensbeviser udstedt i Østrig er der tale om eksamener, der supplerer det studentereksamensbevis, der er foreskrevet i Universitätsberechtigungsverordnung (bekendtgørelse om adgang til universitetsstudier), og det er et krav, at disse supplerende eksamener er bestået for at få adgang til universitetsstudier.
 - (3) Hvis det studium, hvortil der søges optagelse i Østrig, ikke eksisterer i den stat, hvor studentereksamensbeviset er udstedt, skal adgangsbetingelserne for dette studium anses for at være opfyldt, såfremt adgangsbetingelserne for et studium, der eksisterer i den udstedende stat, og som efter sit indhold er det studium, der er nærmest beslægtet med det studium, hvortil der søges optagelse i Østrig, er opfyldt.

- (4) Forbundsministeren kan ved bekendtgørelse udpege den persongruppe, hvis studentereksamensbevis — med henblik på afgørelsen af, om der er opnået et særligt adgangsbrev til universitetsstudier — anses for at være udstedt i Østrig på grund af disse personers tætte personlige forbindelser med Østrig eller på grund af virksomhed udført på vegne af Østrig.
- (5) På grundlag af det diplom, der fremlægges som bevis for et studentereksamensbevis, skal rektor vurdere, om der er opnået det særlige adgangsbrev til universitetsstudier for så vidt angår det valgte studium.«

Den administrative procedure

- 7 Kommissionen fremsendte den 9. november 1999 en åbningskrivelse til Republikken Østrig, hvori den konstaterede, at UniStG's § 36 er i strid med artikel 12 EF, 149 EF og 150 EF. Den opfordrede Republikken Østrig til at fremsætte sine bemærkninger inden for en frist på to måneder.
- 8 Ved skrivelse af 3. januar 2000 besvarede Republikken Østrig denne åbningskrivelse.
- 9 Den 29. januar 2001 fremsendte Kommissionen en supplerende åbningskrivelse til de østrigske myndigheder, som disse besvarede ved skrivelse af 3. april 2001.

- 10 Da Kommissionen ikke fandt Republikken Østrigs svar tilfredsstillende, fremsatte den en begrundet udtalelse den 17. januar 2002, hvori den opfordrede Republikken Østrig til inden for en frist på to måneder at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at indehavere af et i en anden medlemsstat opnået studentereksamensbevis har adgang til at studere ved højere læreanstalter eller universiteter i Østrig på samme vilkår som indehavere af et i Østrig opnået studentereksamensbevis.

- 11 Da Kommissionen ikke fandt den østrigske regerings svar af 22. marts 2002 tilfredsstillende, har den anlagt den foreliggende sag.

- 12 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 17. september 2002 fik Republikken Finland tilladelse til at intervenere til støtte for Kommissionens påstande.

Om begæringen om genåbning af den mundtlige forhandling

- 13 Ved processkrift indleveret til Domstolens Justitskontor den 8. februar 2005 har Republikken Østrig fremsat begæring om genåbning af den mundtlige forhandling. Den støtter sin begæring på oplysninger fra medierne, der er fremkommet efter retsmødet. Ifølge disse oplysninger påtænker fem tyske delstater fra vinteren 2005-2006 at indføre et indskrivningsgebyr på 500 EUR. Indførelsen af dette indskrivningsgebyr vil gribe ind i den regulerende virkning af ordningen for adgang til at studere ved højere læreanstalter i Østrig.

- 14 Endvidere vil genåbningen af den mundtlige forhandling gøre det muligt for Republikken Østrig at diskutere generaladvokatens forslag til afgørelse.
- 15 I denne forbindelse bemærkes, at hverken Domstolens statut eller Domstolens procesreglement åbner mulighed for, at parterne kan afgive bemærkninger som svar på generaladvokatens forslag til afgørelse (jf. bl.a. kendelse af 4.2.2000, sag C-17/98, *Emesa Sugar*, Sml. I, s. 665, præmis 2).
- 16 Hvad angår det andet anbringende fremsat af Republikken Østrig til støtte for genåbning af den mundtlige forhandling, bemærkes, at Domstolen *ex officio*, på forslag af generaladvokaten eller på parternes begæring i overensstemmelse med procesreglementets artikel 61, kan træffe bestemmelse om genåbning af den mundtlige forhandling, såfremt den finder, at sagen er utilstrækkeligt oplyst, eller at sagen skal afgøres på grundlag af et argument, som ikke har været drøftet af parterne (jf. bl.a. dom af 13.11.2003, sag C-209/01, *Schilling og Fleck-Schilling*, Sml. I, s. 13389, præmis 19, og af 17.6.2004, sag C-30/02, *Recheio — Cash & Carry SA*, Sml. I, s. 6051, præmis 12).
- 17 Da den foreliggende sag ikke svarer til nogen af disse to hypoteser, finder Domstolen, at der ikke er grundlag for at genåbne den mundtlige forhandling.

Om formaliteten

Parternes argumenter

- 18 Republikken Østrig har nedlagt påstand om, at søgsmålet afvises, fordi Kommissionen har ændret sagens genstand mellem den administrative procedure og det

foreliggende søgsmål. Kommissionen har således i sin stævning gjort gældende, at sagen ikke vedrører de østrigske myndigheders akademiske anerkendelse af studentereksamensbeviser, mens den i den begrundede udtalelse definerede sagens genstand som værende »spørgsmålet om, hvorvidt de østrigske bestemmelser om akademisk anerkendelse af eksamensbeviser opnået i andre medlemsstater og adgangen for indehavere af sådanne beviser til at studere ved højere læreanstalter er forenelig med fællesskabsretten«.

- 19 Subsidiært har Republikken Østrig nedlagt påstand om, at anbringendet vedrørende de østrigske myndigheders lovgivningskompetence i medfør af UniStG's § 36, stk. 4, afvises, idet Kommissionen for første gang fremsatte argumenter herom i stævningen.
- 20 Heroverfor har Kommissionen gjort gældende, at genstanden for den procedure, der er indledt mod Republikken Østrig, har bevaret sit indhold mellem den administrative fase og den foreliggende sag. Kommissionen har navnlig understreget, at den i den supplerende åbningskrivelse, som den fremsendte til Republikken Østrig, anførte, at genstanden for proceduren alene vedrørte spørgsmålet om de østrigske bestemmelser forenelighed med EF-traktaten for så vidt angår adgang til højere læreanstalter for indehavere af studentereksamensbeviser opnået i andre medlemsstater, og ikke spørgsmålet om akademisk anerkendelse af eksamensbeviser.
- 21 Hvad angår UniStG's § 36, stk. 4, har Kommissionen understreget, at den ikke har haft til hensigt at fremsætte et nyt klagepunkt. Den har alene villet henlede Domstolens opmærksomhed på, at denne bestemmelse, der indfører en indirekte forskelsbehandling til skade for borgere fra andre medlemsstater, har erstattet en tilsvarende bestemmelse, som skabte direkte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet. Ved at fremhæve denne bestemmelse har Kommissionen ikke fremsat et nyt klagepunkt, men blot illustreret den omstændighed, at selv om den accepterer Republikken Østrigs argument, hvorefter UniStG's § 36 ikke skaber direkte forskelsbehandling, indebærer bestemmelsen ikke desto mindre en skjult forskelsbehandling.

Domstolens bemærkninger

- 22 Det fremgår af fast retspraksis, at den administrative procedure har til formål at give den berørte medlemsstat lejlighed til dels at opfylde sine fællesskabsretlige forpligtelser, dels virkningsfuldt at tage til genmæle over for Kommissionens klagepunkter (jf. bl.a. dom af 10.5.2001, sag C-152/98, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 3463, præmis 23, af 15.1.2002, sag C-439/99, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 305, præmis 10, og af 27.11.2003, sag C-185/00, Kommissionen mod Finland, Sml. I, s. 14189, præmis 79).
- 23 Heraf følger, at Kommissionens åbningsskrivelse til medlemsstaten og dens efterfølgende begrundede udtalelse afgrænser sagens genstand, som herefter ikke kan udvides. De klagepunkter, der fremføres til støtte for den begrundede udtalelse og sagsanlægget, skal følgelig være de samme (jf. bl.a. dom af 29.9.1998, sag C-191/95, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 5449, præmis 55, og af 11.7.2002, sag C-139/00, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 6407, præmis 18, samt dommen i sagen Kommissionen mod Finland, præmis 80).
- 24 Dette krav kan imidlertid ikke indebære, at der under alle omstændigheder skal være fuldstændigt sammenfald mellem klagepunkterne i åbningsskrivelsen, konklusionen i den begrundede udtalelse og de i stævningen nedlagte påstande, når sagsgenstanden som fastlagt i den begrundede udtalelse ikke er blevet udvidet eller ændret (jf. bl.a. dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland, præmis 56, i sagen Kommissionen mod Spanien, præmis 19, og i sagen Kommissionen mod Finland, præmis 81).
- 25 Det bemærkes, at Kommissionen i den foreliggende sag ikke har ændret sagens genstand mellem den administrative fase og sagen for Domstolen. I sin stævning har

Kommissionen nemlig fremført klagepunkter og anbringender, der er identiske med dem, der er nævnt i de to åbningsskrivelser og den begrundede udtalelse. Republikken Østrig blev således korrekt oplyst om arten af den tilsidesættelse af fællesskabsretten, som Kommissionen foreholder den, og nærmere bestemt om den indirekte forskelsbehandling, som følger af den omhandlede nationale bestemmelse, og som således vedrører betingelserne for adgang til at studere ved højere læreanstalter og universiteter i Østrig for studerende, der har studentereksamensbeviser fra andre medlemsstater.

- 26 Hvad angår klagepunktet vedrørende UniStG's § 36, stk. 4, har Kommissionen klart anført, at den alene nævnte denne bestemmelse for at illustrere den omstændighed, at dette stykke havde erstattet en tilsvarende bestemmelse, der indebar direkte forskelsbehandling. Der er således ikke tale om et nyt klagepunkt.
- 27 Det følger heraf, at Kommissionen ikke har ændret eller udvidet sagens genstand i sin stævning, og at sagen kan antages til realitetsbehandling.

Om realiteten

Fællesskabsrettens anvendelsesområde

Parternes argumenter

- 28 Kommissionen har anført, at den forskelsbehandling, der følger af UniStG's § 36, alene vedrører betingelserne for adgang til at studere ved højere læreanstalter eller universiteter i Østrig. Dette spørgsmål er efter Kommissionens opfattelse omfattet af traktatens materielle anvendelsesområde.

- 29 Republikken Finland har på samme måde som Kommissionen ligeledes gjort gældende, at sagen alene vedrører betingelserne for optagelse på en højere læreanstalt i Østrig for indehavere af eksamensbeviser opnået i en anden medlemsstat, og at sagen ikke vedrører spørgsmålet om akademisk anerkendelse af eksamensbeviser.
- 30 Republikken Østrig har gjort gældende, at UniStG's § 36 indeholder bestemmelse om anerkendelse af studentereksamensbeviser med henblik på adgang til østrigske universiteter. Den har endvidere gjort gældende, at den akademiske anerkendelse af eksamensbeviser med henblik på påbegyndelse eller fortsættelse af højere uddannelse eller anden uddannelse ikke er omfattet af traktatens anvendelsesområde.

Domstolens bemærkninger

- 31 Det følger af artikel 12, stk. 1, EF, at al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, er forbudt inden for traktatens anvendelsesområde og med forbehold af dennes særlige bestemmelser.
- 32 Som Domstolen allerede har fastslået i præmis 25 i dom af 13. februar 1985, Gravier (sag 293/83, Sml. s. 593), henhører vilkårene for adgang til faglig uddannelse under traktatens anvendelsesområde (jf. også dom af 1.7.2004, sag C-65/03, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 6427, præmis 25).
- 33 Det følger ligeledes af retspraksis, at såvel højere uddannelse som universitetsuddannelse udgør faglig uddannelse (jf. dom af 2.2.1988, sag 24/86, Blaizot, Sml. s. 379, præmis 15-20, og af 27.9.1988, sag 42/87, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 5445, præmis 7 og 8).

- 34 I det foreliggende tilfælde fastsætter UniStG's § 36 betingelserne for adgang til at studere ved højere læreanstalter eller universiteter i Østrig. I den forbindelse følger det af bestemmelsen, at indehavere af studentereksamensbeviser, der er opnået i andre medlemsstater, ud over at opfylde de almindelige betingelser for adgang til at studere ved højere læreanstalter eller universiteter, skal bevise, at de opfylder de særlige betingelser for adgang til den ønskede studieretning, der gælder i den stat, hvor eksamensbeviset er udstedt, og som giver ret til direkte optagelse på dette studium.
- 35 Under disse omstændigheder skal den omhandlede bestemmelse vurderes i forhold til traktaten og navnlig i forhold til det i artikel 12 EF fastsatte princip om forbud mod forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet.

Om klagepunktet vedrørende en tilsidesættelse af fællesskabsretten

Parternes argumenter

- 36 Kommissionen har gjort gældende, at den ret til ligebehandling, der er fastsat i artikel 12 EF, nødvendigvis — for ikke at blive berøvet enhver effektiv virkning — omfatter retten for indehavere af eksamensbeviser, der er opnået i en anden medlemsstat, til — når først deres eksamensbevis er blevet fastslået at være ligeværdigt — ikke at blive undergivet betingelser, der ikke gælder for elever, der har opnået deres eksamensbevis i Østrig, med henblik på adgang til det samme studium ved højere læreanstalter eller universiteter i Østrig.
- 37 I henhold til UniStG's § 36 er adgangen for indehavere af eksamensbeviser, der er opnået i en anden medlemsstat, til visse studier ved højere læreanstalter eller universiteter i Østrig imidlertid undergivet en betingelse, som ikke gælder for indehavere af studentereksamensbeviser, der er opnået i Østrig.

- 38 Kommissionen har gjort gældende, at denne betingelse indebærer en indirekte forskelsbehandling, selv om østrigske statsborgere, der har opnået et eksamensbevis i en anden medlemsstat, også er undergivet denne betingelse, fordi betingelsen i højere grad påvirker andre medlemsstaters statsborgere end østrigske statsborgere.
- 39 Republikken Finland har ligesom Kommissionen gjort gældende, at betingelsen i UniStG's § 36, som ikke vedrører indehavere af østrigske studentereksamensbeviser, er i strid med fællesskabsretten, navnlig artikel 12 EF.
- 40 Republikken Østrig har bestridt Kommissionens vurdering, hvorefter adgangen til at studere ved en højere læreanstalt i Østrig er undergivet en procedure, der omfatter to faser, som for det første omfatter anerkendelse på lige vilkår af studentereksamensbeviser, og for det andet kontrol med opfyldelsen af andre betingelser. Optagelsen på østrigske universiteter sker i praksis efter en vurdering af egnetheden generelt og mere specifikt i forhold til universitetsstudier, og der stilles ingen anden betingelse end akademisk anerkendelse af den kvalifikation, der giver adgang til universitetsstudierne.

Domstolens bemærkninger

- 41 Det følger af fast retspraksis, at ligebehandlingsprincippet ikke alene indebærer et forbud mod åbenlyse former for forskelsbehandling, begrundet i nationalitet, men også mod alle former for skjult forskelsbehandling, som ved anvendelse af andre kriterier reelt fører til samme resultat (jf. bl.a. dom af 12.2.1974, sag 152/73, Sotgiu, Sml. s. 153, præmis 11, dommen af 1.7.2004 i sagen Kommissionen mod Belgien, præmis 28, og dom af 15.3.2005, sag C-209/03, Bidar, Sml. I, s. 2119, præmis 51).

- 42 I det foreliggende tilfælde følger det af de omtvistede nationale bestemmelser, at studerende, der har opnået deres studentereksamensbevis i en anden medlemsstat end Republikken Østrig, og som ønsker at påbegynde studier inden for en bestemt studieretning på højere læreanstalter eller universiteter inden for det østrigske uddannelsessystem, ikke blot skal fremlægge nævnte eksamensbevis, men ligeledes skal bevise, at de opfylder betingelserne for adgang til at studere ved højere læreanstalter eller universiteter i den medlemsstat, der har udstedt eksamensbeviset, såsom bl.a. beståelse af adgangsgivende eksamen eller opnåelse af et tilstrækkeligt niveau i forhold til adgangsbegrænsningen.
- 43 Det fremgår således, at UniStG's § 36 ikke blot indfører en forskellig behandling til skade for studerende, der har opnået deres studentereksamensbevis i en anden medlemsstat end Republikken Østrig, men ligeledes en forskelsbehandling mellem disse studerende, alt efter i hvilken medlemsstat de har opnået deres studentereksamensbeviser.
- 44 De rettigheder, som traktaten giver på området for fri bevægelighed, får ikke fuld gennemslagskraft, hvis en person bliver straffet for at gøre brug af dem. Denne betragtning er særlig vigtig inden for uddannelsesområdet, når henses til de mål, som forfølges med artikel 3, stk. 1, litra q), EF og artikel 149, stk. 2, andet led, EF, nemlig at begunstige studerendes og læreres mobilitet (jf. dom af 11.7.2002, sag C-224/98, D'Hoop, Sml. I, s. 6191, præmis 30-32).
- 45 Det er endvidere fastslået i retspraksis, at unionsborgerskabets formål er at skabe den grundlæggende status for medlemsstaternes statsborgere, idet det gør det muligt for dem blandt sidstnævnte, som befinder sig i samme situation, at blive undergivet samme retlige behandling, uanset deres nationalitet og med forbehold af udtrykkeligt fastsatte undtagelser i denne henseende (dom af 20.9.2001, sag C-184/99, Grzelczyk, Sml. I, s. 6193, præmis 31, og D'Hoop-dommen, præmis 28).

- 46 Det må derfor fastslås, at den anfægtede bestemmelse stiller indehavere af studentereksamensbeviser opnået i en anden medlemsstat end Republikken Østrig mindre fordelagtigt, fordi de ikke har adgang til at studere ved højere læreanstalter i Østrig på samme betingelser som indehavere af det tilsvarende østrigske eksamensbevis.
- 47 Således kan UniStG's § 36, selv om den finder anvendelse uden forskel på alle studerende, i højere grad påvirke statsborgere fra andre medlemsstater end østrigske statsborgere, således at den forskellige behandling, der er indført ved denne bestemmelse, medfører indirekte forskelsbehandling.
- 48 Følgelig vil den her omhandlede forskelsbehandling kun kunne være begrundet, såfremt den hviler på objektive hensyn, der er uafhængige af de berørte personers nationalitet og står i rimeligt forhold til det formål, der lovligt tilstræbes med den nationale lovgivning (jf. dom af 24.11.1998, sag C-274/96, Bickel og Franz, Sml. I, s. 7637, præmis 27, og D'Hoop-dommen, præmis 36).

Om begrundelsen for forskelsbehandling

Parternes argumenter

— Begrundelsen vedrørende bevaringen af sammenhængen i det østrigske system med højere læreanstalter eller universiteter

- 49 Republikken Østrig har gjort gældende, at begrundelsen for en ulige behandling, der er omfattet af artikel 12 EF's anvendelsesområde, ikke er begrænset til hensyn

vedrørende den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den offentlige sundhed, og at begrundelserne for forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, efter fast retspraksis kan gøres gældende i tilfælde af indirekte forskelsbehandling.

- 50 Republikken Østrig har i denne forbindelse gjort hensynet til bevaring af sammenhængen i det østrigske uddannelsessystem gældende. Med støtte i en analog anvendelse af Domstolens praksis har Republikken Østrig gjort gældende, at hvis der ikke tages hensyn til de rettigheder, der foreligger i oprindelseslandet, vil den kunne forvente, at et betydeligt antal indehavere af studentereksamensbeviser opnået i medlemsstaterne, vil forsøge at følge en universitetsuddannelse eller højere uddannelse i Østrig, og denne situation vil føre til problemer af strukturel, personalemæssig og økonomisk karakter (jf. dom af 28.4.1998, sag C-158/96, Kohll, Sml. I, s. 1931, præmis 41, og af 12.7.2001, sag C-368/98, Vanbraekel m.fl., Sml. I, s. 5363, præmis 47).
- 51 Kommissionen har gjort gældende, at det følger af Domstolens praksis, bl.a. dom af 15. oktober 1969, Ugliola (sag 15/69, Sml. 1969, s. 93, org.ref.: Rec. s. 363), og af 14. november 1995, Svensson og Gustavsson (sag C-484/93, Sml. I, s. 3955), at forskelsbehandling kun kan være begrundet i de almene hensyn, der udtrykkeligt er nævnt i traktaten, dvs. den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den offentlige sundhed. Republikken Østrig har ikke gjort nogen af disse hensyn gældende.
- 52 Hvis det anerkendes, at de østrigske bestemmelser kan anses for begrundede af andre hensyn end dem, der udtrykkeligt er fastsat i traktaten, vil det desuden ifølge Kommissionen føre til, at begrebet indirekte forskelsbehandling, således som det følger af Sotgiu-dommen — dvs. forskelsbehandling, som, selv om den hviler på et tilsyneladende neutralt kriterium, reelt fører til samme resultat som en forskelsbehandling på grundlag af nationalitet — tømmes for sit indhold.

53 Endvidere har Kommissionen gjort gældende, at UniStG's § 36 under alle omstændigheder tilsidesætter proportionalitetsprincippet.

— Begrundelsen vedrørende hindring af misbrug af fællesskabsretten

54 Republikken Østrig har anført, at Domstolen i dom af 7. februar 1979, *Knoors* (sag 115/78, Sml. s. 399), og af 3. oktober 1990, *Bouchoucha* (sag C-61/89, Sml. I, s. 3551), har nævnt den legitime interesse, som en medlemsstat kan have i at hindre, at visse af dens statsborgere gennem misbrug af de ved traktaten indrømmede muligheder forsøger at unddrage sig den nationale lovgivning på området for faglig uddannelse, og at fællesskabsretten ikke tillader omgåelse af national lovgivning om faglig uddannelse.

55 Heroverfor har Kommissionen henvist til, at Domstolen i dom af 21. november 2002, *X og Y* (sag C-436/00, Sml. I, s. 10829), fastslog, at afgørelsen af, om der er tale om misbrug eller svigagtig adfærd, skal ske på grundlag af en individuel vurdering i det konkrete tilfælde på grundlag af objektive elementer, og at den omstændighed alene, at den pågældende blot gør brug af sin ret til fri bevægelighed, ikke kan betragtes som misbrug (dom af 9.3.1999, sag C-212/97, *Centros*, Sml. I, s. 1459).

— Begrundelsen vedrørende internationale konventioner

56 Republikken Østrig har gjort gældende, at UniStG's § 36 er forenelig med konventioner indgået inden for rammerne af Europarådet, i den foreliggende sag

europæisk konvention om ligestilling af eksaminer, der giver adgang til universiteter, af 11. december 1953 (European Treaty Series nr. 15 (Danmarks Traktater 1954, bek. nr. 51 af 18.11.1954, s. 228), herefter »konventionen af 1953«) og med konvention af 11. april 1997 om anerkendelse af kvalifikationer inden for de videregående uddannelser i Europaregionen (European Treaty Series nr. 165 (BKI nr. 28 af 2.10.2003) herefter »konventionen af 1997«).

- 57 Kommissionen har anført, at i henhold til artikel 307 EF berøres de rettigheder og forpligtelser, der følger af konventioner, som før tiltrædelsesdatoen for tiltrædende medlemsstaters vedkommende er indgået mellem på den ene side en eller flere medlemsstater og på den anden side et eller flere tredjelande, ikke af bestemmelserne i traktaten. I det omfang, disse konventioner er uforenelige med denne traktat, skal den eller de pågældende medlemsstater imidlertid bringe alle egnede midler i anvendelse med henblik på at fjerne de konstaterede uoverensstemmelser.
- 58 Kommissionen har ligeledes henvist til Domstolens faste praksis, hvorefter det i henhold til artikel 307 EF er tilladt medlemsstaterne at overholde de forpligtelser over for tredjelande, der følger af internationale aftaler indgået før traktaten, men bestemmelsen giver dem ikke adgang til at gøre rettigheder gældende, der er tillagt dem ved sådanne aftaler, i forhold til Fællesskabet (dom af 2.7.1996, sag C-473/93, Kommissionen mod Luxembourg, Sml. I, s. 3207, præmis 40).
- 59 Kommissionen er således af den opfattelse, at Republikken Østrig ikke kan gøre konventionen af 1953 gældende. Hvad angår konventionen af 1997 kan den heller ikke gøres gældende, for så vidt som den blev indgået efter Republikken Østrigs tiltrædelse.

Domstolens bemærkninger

— Om begrundelsen vedrørende bevaringen af sammenhængen i det østrigske system med højere læreanstalter eller universiteter

- 60 Det bemærkes, således som det er fastslået i denne doms præmis 47, at UniStG's § 36 indebærer indirekte forskelsbehandling, for så vidt som den i højere grad påvirker studerende fra andre medlemsstater end østrigske studerende. Desuden fremgår det af de mundtlige indlæg for Domstolen, at den østrigske lovgivning har til formål at begrænse adgangen til nationale universiteter for indehavere af eksamensbeviser, der er opnået i andre medlemsstater.
- 61 Som generaladvokaten har anført i punkt 52 i forslaget til afgørelse, kan en for stor tilsøgning til bestemte studier reguleres ved at træffe specifikke ikke-diskriminerende foranstaltninger, såsom indførelse af en adgangseksamen eller krav om et minimumsniveau, hvorved artikel 12 EF således ville blive overholdt.
- 62 Det skal endvidere konstateres, at de risici, som Republikken Østrig har henvist til, ikke kun gælder for det østrigske højere uddannelses- og universitetssystem, men har gjort sig og gør sig gældende i andre medlemsstater. Blandt disse medlemsstater er Kongeriget Belgien, der havde indført lignende restriktioner, som blev fastslået at være uforenelige med fællesskabsrettens krav (jf. dommen af 1.7.2004 i sagen Kommissionen mod Belgien).

- 63 Det tilføjes, at det tilkommer de nationale myndigheder, som gør en undtagelse til det grundlæggende princip om personers frie bevægelighed gældende, i hvert enkelt tilfælde at bevise, at deres bestemmelser er nødvendige og forholdsmæssige, henset til det mål, der forfølges. De hensyn, der kan påberåbes af en medlemsstat, skal ledsages af en gennemgang af, hvorvidt den restriktive foranstaltning, som medlemsstaten har truffet, er egnet og forholdsmæssig, såvel som konkrete holdepunkter til støtte for dens argumentation (jf. i denne retning dom af 13.11.2003, sag C-42/02, Lindman, Sml. I, s. 13519, præmis 25, og af 18.3.2004, sag C-8/02, Leichtle, Sml. I, s. 2641, præmis 45).
- 64 I det foreliggende tilfælde har Republikken Østrig begrænset sig til under retsmødet at gøre gældende, at på medicinstudiet kan antallet af tilmeldte studerende være op til fem gange højere end antallet af disponible pladser, hvilket bringer den økonomiske balance inden for det østrigske universitetssystem i fare, og dermed selve dets eksistens.
- 65 Det skal understreges, at der ikke er blevet fremlagt nogen opgørelser over andre studieretninger for Domstolen, og at Republikken Østrig har oplyst, at den ikke råder over andre tal i denne henseende. Endvidere har de østrigske myndigheder erkendt, at den omtvistede nationale bestemmelse i det væsentlige er af præventiv art.
- 66 Det skal derfor fastslås, at Republikken Østrig ikke har godtgjort, at det østrigske uddannelsessystems eksistens generelt og bevaringen af sammenhængen i de højere uddannelser ville blive bragt i fare, hvis UniStG's § 36 ikke fandtes. Følgelig er den anfægtede bestemmelse ikke forenelig med traktatens mål.

— Om begrundelsen vedrørende hindring af misbrug af fællesskabsretten

- 67 Den østrigske regering har for det andet gjort gældende, at bestemmelsen er begrundet i medlemsstaternes behov for at hindre et misbrug af fællesskabsretten, og har herved understreget en medlemsstats legitime interesse i at hindre, at visse af dens statsborgere gennem misbrug af de ved traktaten indrømmede muligheder unddrager sig den nationale lovgivning på området for faglig uddannelse.
- 68 Det følger af retspraksis, at afgørelsen af, om der er tale om misbrug eller svigagtig adfærd, skal ske ud fra en individuel vurdering i det konkrete tilfælde på grundlag af objektive elementer (jf. Centros-dommen, præmis 24 og 25, og X og Y-dommen, præmis 42 og 43).
- 69 Det skal ligeledes bemærkes, at artikel 149, stk. 2, andet led, EF udtrykkeligt bestemmer, at Fællesskabets indsats har til formål at begunstige studerendes og læreres mobilitet, bl.a. ved at fremme den akademiske anerkendelse af eksamensbeviser og studieperioder. Det bestemmes desuden i artikel 150, stk. 2, tredje led, EF, at Fællesskabets indsats har til formål at lette adgangen til erhvervsuddannelse og begunstige mobiliteten for erhvervslærere og personer under uddannelse, navnlig unge.
- 70 I det foreliggende tilfælde er det tilstrækkeligt at konstatere, at muligheden for en studerende i Den Europæiske Union, der har opnået sit eksamensbevis i en anden medlemsstat end Republikken Østrig, for at få adgang til at studere ved højere læreanstalter eller universiteter i Østrig på samme betingelser som indehavere af eksamensbeviser, der er opnået i Østrig, udgør selve kernen i princippet om studerendes frie bevægelighed, der er garanteret i traktaten, og således ikke i sig selv kan udgøre misbrug af denne ret.

— Om begrundelsen vedrørende internationale konventioner

- 71 Republikken Østrig har for det tredje gjort gældende, at UniStG's § 36 er forenelig med konventionerne af 1953 og af 1997.
- 72 Det bemærkes, at ifølge artikel 307 EF berøres de rettigheder og forpligtelser, der følger af konventioner, som før tiltrædelsesdatoen for tiltrædende medlemsstaters vedkommende er indgået mellem på den ene side en eller flere medlemsstater og på den anden side et eller flere tredjelande, ikke af bestemmelserne i traktaten. I det omfang disse konventioner er uforenelige med denne traktat, skal den eller de pågældende medlemsstater imidlertid bringe alle egnede midler i anvendelse med henblik på at fjerne de konstaterede uoverensstemmelser.
- 73 Det følger af fast retspraksis, at det i henhold til artikel 307 EF er tilladt medlemsstaterne at overholde de forpligtelser over for tredjelande, der følger af internationale aftaler indgået før traktaten, men bestemmelsen giver dem ikke adgang til at gøre rettigheder gældende, der er tillagt dem ved sådanne aftaler, i forhold til Fællesskabet (jf. bl.a. dommen i sagen Kommissionen mod Luxembourg, præmis 40, og dom af 1.2.2005, sag C-203/03, Kommissionen mod Østrig, Sml. I, s. 935, præmis 57-59).
- 74 Følgelig kan Republikken Østrig hverken gøre konventionen af 1953 eller så meget desto mindre konventionen af 1997, der blev indgået efter Republikken Østrigs tiltrædelse af Unionen, gældende som begrundelse.
- 75 Under hensyn til ovenstående bemærkninger skal det fastlås, at Republikken Østrig har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 12 EF, 149 EF og 150 EF, idet den ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at indehavere af et i en

anden medlemsstat opnået studentereksamensbevis har adgang til at studere ved højere læreanstalter og universiteter i Østrig på samme vilkår som indehavere af et i Østrig opnået studentereksamensbevis.

Sagens omkostninger

76 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Republikken Østrig tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Republikken Østrig har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Anden Afdeling):

- 1) Republikken Østrig har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 12 EF, 149 EF og 150 EF, idet den ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at indehavere af et i en anden medlemsstat opnået studentereksamensbevis har adgang til at studere ved højere læreanstalter og universiteter i Østrig på samme vilkår som indehavere af et i Østrig opnået studentereksamensbevis.**
- 2) Republikken Østrig betaler sagens omkostninger.**

Underskrifter