

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL  
F. G. JACOBS  
van 10 april 2003<sup>1</sup>

1. Deze zaak betreft een particuliere onderwijsinstelling. Zij is een vennootschap met statutaire zetel in het Verenigd Koninkrijk en verstrekt opleidingen vanuit verschillende centra, waarvan sommige in Italië. Het betrokken onderwijs is goedgekeurd door en staat onder toezicht van een Engelse universiteit en leidt tot een diploma dat wordt afgegeven door die universiteit, overeenkomstig de toepasselijke wetgeving van het Verenigd Koninkrijk. Volgens de op het moment van de feiten toepasselijke Italiaanse regeling wordt dat diploma echter in Italië niet erkend indien het aan een Italiaans burger is verleend ter afsluiting van de opleiding in Italië.

2. In een geschil tussen een Italiaanse student en de onderwijsinstelling wenst de Giudice di Pace di Genova te weten of een dergelijke toepassing van de Italiaanse regeling indruist tegen het gemeenschapsrecht, en meer in het bijzonder tegen de bepalingen van het Verdrag inzake het vrij verkeer van werknemers, de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten, tegen richtlijn 89/48 van de Raad<sup>2</sup> en tegen besluit 63/266 van de Raad.<sup>3</sup>

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.

2 — Richtlijn 89/48/EEG van de Raad van 21 december 1988 betreffende een algemeen stelsel van erkenning van hoger-onderwijsdiploma's waarmee beroepsopleidingen van ten minste drie jaar worden afgesloten (PB L 19, blz. 16).

3 — Besluit 63/266/EEG van de Raad van 2 april 1963 houdende vaststelling van de algemene beginselen voor de toepassing van een gemeenschappelijk beleid met betrekking tot de beroepsopleiding (PB 63, blz. 1338).

### Achtergrond en wetgeving

#### *De overeenkomsten betreffende de opleiding*

3. Nottingham Trent University („Nottingham Trent”) is een universiteit in Nottingham, Engeland. Het is een „erkende instelling” in de zin van Section 216, lid 1, van de Education Reform Act 1988, die is gemachtigd om diploma's af te geven. Zij verleent de academische titel Bachelor of Arts (Honours) in onder andere politieke en economische wetenschappen.

4. De European School of Economics („ESE”) is een vennootschap met beperkte aansprakelijkheid die is opgericht en is gevestigd in het Verenigd Koninkrijk. Zij heeft ook vestigingen in een aantal andere landen, in het bijzonder in Italië, waar zij opleidingen in 12 centra organiseert. Zij staat op lijsten die door de minister van Onderwijs worden opgesteld overeenkomstig Section 216, lid 2, van de Education Reform Act, en mag dus opleidingen ver-

strekken die studenten voorbereiden op een diploma dat wordt afgegeven door een erkende instelling, en die zijn goedgekeurd door of namens die instelling.

5. In 1998 hebben Nottingham Trent en de ESE een overeenkomst gesloten inzake de goedkeuring van bepaalde door de ESE verstrekte opleidingen. Nottingham Trent keurt de betrokken opleidingen goed en houdt er toezicht op, zorgt voor kwaliteitscontrole en geeft de kwalificaties af. Eén van deze opleidingen aan de ESE, in het bijzonder in haar centra in Italië, is een Bachelor of Arts (Honours) in internationale politieke wetenschappen, die vier jaar duurt. De desbetreffende studenten zijn niet alleen bij de ESE maar ook bij Nottingham Trent ingeschreven. Examens worden georganiseerd volgens de voorschriften en procedures die Nottingham Trent in het Verenigd Koninkrijk toepast. De ESE benoemt de externe examinatoren, die moeten worden goedgekeurd door Nottingham Trent.

6. Ter terechtzitting verklaarde de vertegenwoordiger van de Italiaanse regering, dat de samenwerking tussen de ESE en Nottingham Trent in december 2002 is beëindigd.

### *Relevant gemeenschapsrecht*

7. De artikelen 39 en 40 EG betreffen het vrije verkeer van werknemers. Artikel 39 verbiedt elke discriminatie op grond van de nationaliteit, wat de werkgelegenheid en de

arbeidsvoorwaarden betreft, en artikel 40 EG voorziet in de vaststelling van bijzondere maatregelen van de Gemeenschap om het vrije verkeer tot stand te brengen.

8. Artikel 43 EG verbiedt beperkingen van de vrijheid van vestiging voor onderdanen van een lidstaat op het grondgebied van een andere. In het bijzonder bepaalt het: „De vrijheid van vestiging omvat [...] de toegang tot werkzaamheden anders dan in loondienst en de uitoefening daarvan alsmede de oprichting en het beheer van ondernemingen, en met name van vennootschappen [...] overeenkomstig de bepalingen welke door de wetgeving van het land van vestiging voor de eigen onderdanen zijn vastgesteld”. Volgens artikel 48 EG worden de vennootschappen welke in overeenstemming met de wetgeving van een lidstaat zijn opgericht en welke hun statutaire zetel, hun hoofdbestuur of hun hoofdvestiging binnen de Gemeenschap hebben, wat dit betreft gelijkgesteld met de natuurlijke personen die onderdaan zijn van de lidstaten.

9. Teneinde de uitoefening van werkzaamheden, anders dan in loondienst, te vergemakkelijken, moet de Raad ingevolge artikel 47, lid 1, EG richtlijnen inzake de onderlinge erkenning van beroepskwalificaties tussen lidstaten vaststellen.

10. Artikel 49 EG verbiedt beperkingen op het vrij verrichten van diensten wanneer de dienstverrichter is gevestigd in een andere lidstaat dan die waarin degene is gevestigd te wiens behoeve de dienst wordt verricht.

11. Besluit 63/266 van de Raad is vastgesteld op grond van artikel 128 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 151 EG) betreffende de bevordering van cultuur binnen de Gemeenschap, en stelt tien algemene beginselen vast voor de toepassing van een beleid met betrekking tot de beroepsopleiding in de Gemeenschap. Deze beginselen hebben tot doel, de burgers van de Gemeenschap in staat te stellen een passende beroepsopleiding te ontvangen en de verwezenlijking van het vrije verkeer van werknemers te bevorderen. De lidstaten en de gemeenschapsinstellingen zijn verantwoordelijk voor de toepassing van deze beginselen in het kader van het Verdrag. Eén van de fundamentele doelstellingen, neergelegd in het tweede beginsel, is „het vermijden van elke nadelige onderbreking [...] tussen het algemeen vormend onderwijs en het begin van de beroepsopleiding [...]”.

12. Richtlijn 89/48 van de Raad, die in het bijzonder is vastgesteld op grond van artikel 49 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 40 EG) en artikel 57, eerste alinea, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 47 EG), stelt een algemeen communautair stelsel vast van onderlinge erkenning van hoger-onderwijsdiploma's waarmee beroepsopleidingen van ten minste drie jaar worden afgesloten, om gemeenschaps-onderdanen met kwalificaties uitgereikt in een lidstaat, in staat te stellen een gereguleerd beroep uit te oefenen in een

andere lidstaat. Zij definieert de categorieën van diploma's die eronder vallen,<sup>4</sup> en stelt de regeling van de onderlinge erkenning vast.

### *Relevante Italiaanse regeling*

13. Volgens de verwijzingsbeschikking kunnen overeenkomstig regio decreto nr. 1592 van 31 augustus 1933,<sup>5</sup> die de overheid en de universiteiten een ruime beoordelingsbevoegdheid laat, door buitenlandse instellingen verleende academische titels worden erkend krachtens bijzondere wetten waarbij uitvoering wordt gegeven aan specifieke bilaterale overeenkomsten met andere landen. Decreto legislativo nr. 115 van 27 januari 1992<sup>6</sup> zet richtlijn 89/48 van de Raad om in nationaal recht.

14. Naar aanleiding van dat decreto legislativo hebben de Italiaanse autoriteiten bepaalde administratieve regelingen en praktijken vastgesteld.

15. Een brief van het ministerie van Universiteiten en Wetenschappelijk en Technologisch Onderzoek van 3 oktober 2000

4 — Zij is beperkt tot diploma's van hogeronderwijs, dat wil zeggen van universitair niveau. Voor andere post-secundaire diploma's die vereist zijn voor toegang tot gereguleerde beroepen, is een aanvullend stelsel vastgesteld door richtlijn 92/51/EEG van de Raad van 18 juni 1992 betreffende een tweede algemeen stelsel van erkenning van beroepsopleidingen, ter aanvulling van richtlijn 89/48/EEG (PB L 209, blz. 25).

5 — GURI nr. 283 van 7 december 1933.

6 — GURI nr. 40 van 18 februari 1992.

preciseert dat „op grond van de erkenning uit hoofde van decreto legislativo 115/92 uitsluitend het beroep mag worden uitgeoefend dat reeds in het land van herkomst werd uitgeoefend”.

16. Een andere brief van hetzelfde ministerie van 8 januari 2001 verduidelijkt dat „de die door in Groot-Brittannië erkende universiteiten afgegeven academische titels in Italië alleen kunnen worden erkend wanneer zij zijn behaald nadat de volledige opleiding regelmatig is gevolgd aan deze universiteiten of aan een buitenlandse instelling van hetzelfde opleidingsniveau, waarbij dus worden uitgesloten de titels die aan Italiaanse onderdanen zijn afgegeven op basis van studieperioden gevolgd aan in Italië werkzame privaatrechtelijke dochterondernemingen of instellingen waarmee zij een privaatrechtelijke overeenkomst hebben gesloten.”

17. Beide brieven, die aan het Hof zijn overgelegd, spreken uitdrukkelijk van kwalificaties die zijn behaald na een opleiding aan de ESE.

18. Een eveneens aan het Hof overgelegde circulaire van het ministerie van Buitenlandse Zaken bevestigt die gegevens. Daarin wordt bepaald dat Italiaanse burgers die om erkenning vragen van in het buitenland afgegeven diploma's, in het bezit moeten zijn van „een attest van de Italiaanse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging in het land waarin de titel

is afgegeven, waaruit blijkt dat de betrokkene gedurende de gehele universitaire studie daadwerkelijk ter plaatse heeft verbleven”. Er wordt uitdrukkelijk vermeld dat deze voorwaarde enkel geldt voor Italiaanse burgers.

19. Volgens de verwijzingsbeschikking vereist de Italiaanse wetgeving geen specifieke vergunning of goedkeuring om opleidingen te kunnen verstrekken. Wat het soort regeling betreft dat in deze zaak aan de orde is, lijkt er geen specifieke bepaling te zijn die van toepassing is op situaties waarin de universiteit buiten Italië is gelegen; universiteiten in Italië daarentegen mogen „voor het verstrekken van opleidingen [...] volgens regels die door de verschillende instellingen worden vastgesteld [...] een beroep doen op de medewerking van particuliere instellingen [...]”<sup>7</sup>.

20. Ter terechtzitting heeft de vertegenwoordiger van de Italiaanse regering verklaard, dat de juridische situatie was veranderd in het bijzonder door wet nr. 148/2002 van juli 2002, dus na datum van de verwijzingsbeschikking, met als gevolg dat de erkenning van buitenlandse diploma's in wezen niet meer afhankelijk is van ministeriële richtlijnen of praktijken maar een aangelegenheid van elke universiteit alleen is. Het is echter niet duidelijk, welke gevolgen deze wijzigingen kunnen hebben voor problemen zoals de onderhavige.

<sup>7</sup> — Artikel 8 van wet nr. 341 van 19 november 1990; GURI nr. 274 van 23 november 1990.

*Het hoofdgeding*

21. Na het behalen van haar einddiploma secundair onderwijs in Italië in de zomer van 2001 schreef Valentina Neri zich aan Nottingham Trent in voor een vier jaar durende BA Honours opleiding in internationale politieke wetenschappen. Later kwam zij erachter dat zij voor het behalen van het diploma kon studeren aan een buiten het Verenigd Koninkrijk gelegen onderwijsinstelling die door Nottingham Trent goedgekeurde opleidingen verstrekte. Eén van deze instellingen was de ESE die de Nottingham Trent opleiding verstrekte aan verschillende vestigingen in Italië.

22. Om de extra kosten van studie in het Verenigd Koninkrijk te vermijden, schreef Neri zich dus in voor de Nottingham Trent opleiding die door de ESE werd aangeboden op haar campus te Genua. Zij betaalde de ESE een voorschot van 4 000 000 ITL (2 065,83 EUR) voor het academisch jaar 2001/02.

23. Enige tijd later hoorde zij van de hierboven beschreven Italiaanse regelingen. Neri verzocht dan ook om terugbetaling van het reeds betaalde bedrag, maar de ESE weigerde dit, onder andere wegens het feit dat zij gemachtigd was om universitaire opleidingen te verstrekken die met een academische titel van Nottingham Trent werden afgesloten, en dat de titel wettelijk volledig erkend is in het Verenigd Koninkrijk. Neri stelde daarop een vordering in bij de Giudice di Pace di Genova.

*De verwijzingsbeschikking*

24. De nationale rechter is van mening dat de Italiaanse administratieve praktijk een bestuursrechtelijke maatregel vormt aangezien zij door alle overheidsorganen wordt toegepast. Die kan tot gevolg hebben dat studenten worden ontmoedigd zich voor de ESE-opleidingen in te schrijven of, zoals in het geval van Neri, dat zij ertoe worden aangezet hun inschrijving in te trekken.<sup>8</sup> Deze praktijk kan derhalve een belemmering voor het vrije verkeer van personen, de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten vormen.

25. De nationale rechter is verder van mening dat het arrest van het Hof in de zaak Kraus<sup>9</sup> eveneens relevant is. Dit arrest betrof de aard van de verificatie die is toegestaan wanneer in een lidstaat door één van zijn eigen onderdanen een administratieve vergunning wordt aangevraagd voor het voeren van een academische titel die is afgegeven in een andere lidstaat. Daarenboven zou in strijd met richtlijn 89/48 kunnen worden gehandeld indien beroep op de door deze richtlijn verleende rechten kan worden gedaan tijdens de studie vóór de titel wordt verleend. Tenslotte kan de Italiaanse praktijk strijdig zijn met de in besluit 63/266 neergelegde beginselen.

8 — Er blijkt een aanzienlijk aantal zaken aanhangig te zijn bij rechtbanken in geheel Italië, waarin studenten ook collegegeld van de ESE terugvorderen. Er is een ander verzoek om een prejudiciële beslissing bij het Hof ingediend in de zaak Trombin (C-432/02), die is geschorst in afwachting van de uitspraak in onderhavige zaak.

9 — Arrest van 31 maart 1993 (C-19/92, Jurispr. blz. I-1663).

26. De Giudice di Pace heeft derhalve de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over de volgende vragen:

„1) Zijn de beginselen van het EG-Verdrag betreffende het vrije verkeer van personen (artikelen 39 EG en volgende), het recht van vestiging (artikelen 43 EG en volgende) en het vrij verrichten van diensten (artikelen 49 EG en volgende), zoals uitgelegd in de rechtspraak van het Hof van Justitie, verenigbaar met nationale regelingen of administratieve praktijken zoals beschreven in de punten III en IV van deze beschikking, en in het bijzonder met nationale regelingen en/of administratieve praktijken die:

— de Italiaanse vestiging van een kapitaalvennootschap met hoofdvestiging in het Verenigd Koninkrijk belemmeren bij de uitoefening in de ontvangende lidstaat van een activiteit die erin bestaat opleidingen ter voorbereiding van universitaire examens in te richten en te beheren en die deze door de Britse autoriteiten erkende vennootschap volgens de regels is gemachtigd uit te oefenen;

— een discriminerende werking hebben ten aanzien van nationale instellingen die soortgelijke activiteiten uitoefenen;

— de Italiaanse vestiging van dezelfde vennootschap verbieden en/of in ernstige mate belemmeren om in een andere lidstaat diensten met het oog op de uitoefening van bovengenoemde activiteit onder bezwarende titel te verkrijgen;

— de studenten ontmoedigen, zich voor deze opleidingen in te schrijven;

— de ingeschreven studenten belemmeren de beroepsopleiding te volgen alsmede een titel te behalen die de houder ervan voordelen kan bieden voor de toegang tot een beroepsactiviteit, dan wel voordelen om dit beroep met groter profijt ook in een andere lidstaat uit te oefenen?

2) Moet artikel 2 van richtlijn 89/48/EEG van de Raad van 21 december 1988 aldus worden uitgelegd dat het rechten verleent die de gemeenschapsonderdanen zelfs voordat het in artikel 1 van deze richtlijn bedoelde diploma is behaald, kunnen doen gelden? Zo ja, is deze richtlijn, mede gelet op hetgeen het Hof reeds heeft beslist in het arrest van 7 maart 2002, Commissie/Italië (C-145/99, Jurispr. blz. I-2235), verenigbaar met nationale regelingen of administratieve praktijken volgens welke:

- de erkenning van hogeronderwijs-diploma's ter afsluiting van een beroepsopleiding van ten minste drie jaar volledig aan de discretionaire bevoegdheid van de administratieve overheid wordt overgelaten;
  - titels die zijn afgegeven door in Groot-Brittannië erkende universiteiten, alleen voor erkenning in aanmerking komen wanneer zij zijn behaald nadat de volledige opleiding regelmatig in het buitenland is gevolgd, waarbij dus worden uitgesloten de titels die zijn afgegeven op basis van studieperiodes aan buitenlandse instellingen die in Italië werkzaam zijn, ook al zijn zij gemachtigd en erkend door de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van herkomst;
  - een attest van de Italiaanse consulaire vertegenwoordiging in het land waar de titel is afgegeven, moet worden overgelegd ten bewijze dat de betrokkene tijdens de gehele duur van de universitaire studie daadwerkelijk ter plaatse heeft verbleven;
  - de diploma's 'uitsluitend' worden erkend indien in het land van herkomst het beroep reeds is uitgeoefend, waardoor elke erkenning met het oog op de toegang tot een gereguleerd beroep dat voordien nog niet is uitgeoefend, uitgesloten is?
- 3) Wat is de betekenis en de strekking van 'nadelige onderbreking van de beroepsopleiding' in besluit 63/266 van de Raad van 2 april 1963 en valt daarvoor de organisatie, op nationaal vlak, door de administratieve overheid van een permanent stelsel van voorlichting waarin erop gewezen wordt dat titels die zijn afgegeven door een universiteit, ook al is deze in Groot-Brittannië wettelijk erkend, volgens de nationale wettelijke regeling niet kunnen worden erkend indien zij zijn behaald op basis van studieperiodes die op het nationale grondgebied zijn volbracht?"
27. De ESE, de Italiaanse regering en de Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend en waren vertegenwoordigd op de terechtzitting. Neri heeft schriftelijke opmerkingen ingediend.

### Beoordeling

#### *De eerste vraag*

28. Met zijn eerste vraag wenst de nationale rechter in wezen te vernemen of de hierboven beschreven nationale administratieve praktijken een verboden beperking opleveren van één of meer in de artikelen 39, 43 en 49 EG neergelegde

verdragsvrijheden, namelijk het vrije verkeer van werknemers, de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten.

29. Bij de behandeling van deze aspecten moet rekening worden gehouden met de daadwerkelijke gevolgen van de Italiaanse praktijken, zoals die aan het Hof zijn uiteengezet. Wat dit betreft moet de situatie die gold op het ogenblik van de gebeurtenissen die tot de verwijzingsbeschikking aanleiding hebben gegeven, de relevante situatie zijn, waarbij de feitelijke en juridische ontwikkelingen die sindsdien hebben plaatsgevonden, buiten beschouwing blijven.

30. Er wordt niet geopperd dat de Italiaanse autoriteiten systematisch alle diploma's van Nottingham Trent of andere universiteiten uit het Verenigd Koninkrijk of uit een andere lidstaat weigeren te erkennen. De beschreven praktijken lijken echter wel in te houden dat erkenning automatisch wordt geweigerd — dat wil zeggen, zonder enig onderzoek van de aard of de inhoud van de door het diploma afgesloten opleiding — wanneer sprake is van drie factoren: i) de universiteit die het diploma verleent, ligt buiten Italië, ii) de opleiding werd in Italië gevolgd, of in elk geval niet in het land van de universiteit die het diploma heeft verleend, en iii) de student is Italiaans onderdaan.

31. Het resultaat in de omstandigheden van deze zaak is dat Italiaanse studenten worden ontmoedigd om aan de ESE in Italië te studeren voor een door Nottingham Trent verleende titel. De vraag naar dergelijke

ESE-opleidingen zal waarschijnlijk afnemen, wat misschien het voortbestaan ervan in gevaar brengt, aangezien het aannemelijk is dat deze opleidingen voornamelijk voor Italiaanse studenten bestemd zijn, van wie er velen hun diploma tenminste voor bepaalde doeleinden in Italië willen gebruiken.

Artikel 39 EG — Het vrije verkeer van werknemers

32. De ESE stelt dat de door haar tewerkgestelde docenten werknemers zijn in de zin van het artikel en dat hun vrij verkeer waarschijnlijk wordt beperkt; de Commissie is van oordeel dat het geschil in het hoofdgeding enkel de relatie tussen Neri en de ESE betreft.

33. Inderdaad kunnen de Italiaanse maatregelen gevolgen hebben voor de tewerkstelling van werknemers in de Gemeenschap die hun vrijheid van verkeer willen uitoefenen. Indien de vraag naar ESE-opleidingen daalt, moet misschien onderwijzend personeel worden ontslagen. Mogelijk zijn sommige van die personeelsleden onderdaan van een andere lidstaat, die in Italië zijn gaan werken. Het verband tussen dat mogelijke gevolg en, enerzijds, de toepassing van de Italiaanse praktijk betreffende de erkenning van de betrokken titels of, anderzijds, de nationaliteit van de werknemers van de ESE en hun uitoefening van het vrije verkeer lijkt te zwak om veel ruimte te laten om de praktijk aan artikel 39 EG te toetsen.



34. Wat Neri zelf betreft, blijkt nergens uit de feiten van de zaak, zoals deze zijn uiteengezet, dat haar vrijheid om zich als werknemer naar een andere lidstaat te begeven, kan zijn aangetast.

35. Bijgevolg is artikel 39 EG mijns inziens niet relevant voor deze zaak.

#### Artikel 43 EG — De vrijheid van vestiging

36. Volgens vaste rechtspraak is in artikel 43 EG één van de fundamentele bepalingen van de Gemeenschap neergelegd. Het heeft als doel te verzekeren dat onderdanen van een lidstaat die zich in een andere lidstaat vestigen om er werkzaamheden anders dan in loondienst te verrichten, daar als onderdanen van de lidstaat van ontvangst worden behandeld.<sup>10</sup> Ingevolge dit artikel moeten de beperkingen op de vrijheid van vestiging worden opgeheven, en als dergelijke beperkingen moeten worden beschouwd: alle maatregelen die de uitoefening van die vrijheid verbieden, belemmeren of minder aantrekkelijk maken.<sup>11</sup> In dit verband verbiedt het „niet enkel openlijke discriminatie op grond van nationaliteit of, wat vennootschappen betreft, de plaats van de zetel, [...] maar ook alle verkapte vormen van discriminatie die, door toepassing van andere onder-

scheidingscriteria, in feite tot hetzelfde resultaat leiden”<sup>12</sup>.

37. Het wordt niet betwist dat de ESE een vennootschap met statutaire zetel in het Verenigd Koninkrijk is, die haar recht van vrijheid van vestiging heeft uitgeoefend in Italië.

38. De ESE verricht daar in haar vestigingen een economische activiteit in omstandigheden die, zoals hierboven uiteengezet, ongunstig lijken. Deze omstandigheden zijn van toepassing zonder verwijzing naar haar nationaliteit of naar de lidstaat waar zij is gevestigd.

39. Zij worden evenwel teweeggebracht door een samenloop van drie factoren die alle afhankelijk zijn ofwel van nationaliteit (Italiaans, wat studenten betreft) ofwel van de plaats van vestiging (buiten Italië wat Nottingham Trent betreft; in Italië wat de ESE betreft). Elke wijziging in één van die factoren brengt allicht, zoals de gemachtigde van de Commissie zo levendig heeft uiteengezet ter terechtzitting, ingrijpende veranderingen mee in de omstandigheden waaronder de opleidingen worden verstrekt, ondanks het feit dat er geen wijziging is in enig criterium dat relevant is voor de wijze waarop die opleidingen worden gegeven.

10 — Zie bijvoorbeeld arrest van 6 juni 1996, *Commissie/Italië* (C-101/94, Jurispr. blz. I-2691, punt 12).

11 — Arrest van 15 januari 2002, *Commissie/Italië* (C-439/99, Jurispr. blz. I-305, punt 22).

12 — Zie bijvoorbeeld arrest van 13 juli 1993, *Commerzbank* (C-330/91, Jurispr. blz. I-4017, punt 14; meer recent arrest van 19 september 2000, *Duitsland/Commissie* (C-156/98, Jurispr. blz. I-6857, punt 83).

40. Het Hof heeft beslist dat een verschil in behandeling afhankelijk van de plaats waar een dienst wordt verricht, verboden is door artikel 49 EG,<sup>13</sup> en deze rechtspraak kan gemakkelijk worden toegepast op een situatie waarin de dienst wordt verstrekt vanuit een vaste vestiging.

41. De betwiste administratieve praktijk, die de door een Nottingham Trent diploma afgesloten ESE-opleidingen in Italië minder aantrekkelijk maakt voor Italiaanse studenten, maakt het onvermijdelijk minder aantrekkelijk voor de ESE om zich in Italië te vestigen om die opleidingen te verstrekken.

42. Zonder problemen kom ik dan ook tot de conclusie dat de hierboven beschreven Italiaanse administratieve praktijk leidt tot een beperking van de vrijheid van een onderneming als de ESE om zich in Italië te vestigen en er de economische activiteit uit te oefenen van het geven van opleidingen die worden afgesloten met een diploma van een universiteit zoals Nottingham Trent.

Artikel 49 EG — Het vrij verrichten van diensten

43. De ESE stelt dat zij zowel een dienstontvanger is als een dienstverrichter. Zij

is een dienstontvanger ten opzichte van Nottingham Trent, maar wordt door de Italiaanse autoriteiten verhinderd om die diensten te ontvangen. Zij biedt ook diensten aan in Italië, niet alleen aan Italiaanse studenten maar ook aan studenten van andere lidstaten. De Commissie stelt dat er geen sprake is van een grensoverschrijdend element in de door de ESE verrichte diensten.

44. Wat de door de ESE verrichte diensten betreft, lijken haar werkzaamheden in Italië te worden uitgeoefend op een continue en stabiele wijze vanuit verschillende opleidingscentra in dat land, en geen grensoverschrijdend element te bevatten. Er wordt niet beweerde dat studenten van andere lidstaten die haar opleidingen in Italië wensen te volgen, dat op een andere manier kunnen doen dan door deze in dat land te volgen. Beperkingen van de uitoefening van de werkzaamheden van de ESE kunnen dus niet worden getoetst aan het vrij verrichten van diensten aan ontvangers in een andere lidstaat.

45. De situatie ligt anders wat de ontvangst van diensten door de ESE betreft, hoewel dit in feite geen aspect is dat in hoofdgeding aan de orde is. Nottingham Trent, een universiteit gevestigd in één lidstaat, verstrekt diensten van toezicht en goedkeuring aan de ESE in een andere lidstaat. In de mate dat de ESE-opleidingen die met een Nottingham Trent diploma worden afge-

<sup>13</sup> — Zie arrest van 28 oktober 1999, Vestergaard (C-55/98, Jurispr. blz. I-7641, punt 22) en de conclusie van advocaat-generaal Saggio bij dit arrest, punt 21).

sloten, nadelig worden beïnvloed door de betwiste administratieve praktijk, zal ook het verrichten van diensten door Nottingham Trent zelf nadelig worden beïnvloed.

Mogelijke rechtvaardiging van de beperkingen

46. Ik ben tot de conclusie gekomen dat toepassing van de onderhavige Italiaanse administratieve praktijk in strijd met artikelen 43 en 49 EG de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten beperkt. Dergelijke beperkingen kunnen evenwel gerechtvaardigd zijn indien zij onder één van de uitzonderingen vallen waarin specifiek door het Verdrag is voorzien, dan wel voorzover zij op niet discriminerende wijze van toepassing zijn, wanneer zij beantwoorden aan dwingende redenen van algemeen belang, geschikt zijn om de verwezenlijking van het gestelde doel te waarborgen en niet verder gaan dan ter bereiking van dat doel noodzakelijk is.<sup>14</sup>

47. De Italiaanse regering voert rechtvaardigingen aan die voornamelijk zijn gebaseerd op de noodzaak om een hoge standaard van universitair onderwijs te verzekeren en om de authenticiteit van door buitenlandse universiteiten verleende kwalificaties te waarborgen. De Italiaanse wet beschouwt universitair onderwijs als een aangelegenheid van algemeen belang, aangezien het een uitdrukking is van de culturele en historische waarden van de staat die verantwoordelijk is voor het

toezicht op de opleidingen en de titels, en dient te verzekeren dat de instellingen die dergelijke titels verlenen in overeenstemming met de wet handelen. Artikel 149, lid 1, EG benadrukt de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de inhoud van het onderwijs en de opzet van het onderwijsstelsel. De Italiaanse autoriteiten zijn vooral bezorgd over het bestaan van bepaalde diploma's die worden verleend op basis van lichte procedures in het kader van particuliere, commerciële arrangementen waarop geen staats- of openbare controle wordt uitgeoefend. Het soort „hybride” opleiding dat wordt verstrekt op basis van een „franchising”-overeenkomst tussen Nottingham Trent en de ESE, biedt volgens hen onvoldoende kwaliteitswaarborgen. Ter terechtzitting sprak de gemachtigde van de Italiaanse regering over specifieke twijfels die in de pers waren gerezen over de kwaliteit van een aantal docenten van de ESE.

48. De zorg van de Italiaanse regering kan duidelijk de grondslag vormen voor een dwingende reden van algemeen belang, aangezien het van belang is om de kwaliteit van universitair onderwijs en van universitaire titels aan openbare verificatie en toezicht te onderwerpen.

49. Evenwel moet zelfs indien het bestaan van een dergelijke rechtvaardiging wordt aanvaardt, elke vorm van zo'n verificatie en controle per concreet geval worden uitgeoefend. De in de verwijzingsbeschikking beschreven administratieve praktijk lijkt daarentegen als algemene regel elke erkenning uit te sluiten van diploma's die zijn

<sup>14</sup> — Zie bijvoorbeeld arrest *Commissie/Italië*, aangehaald in voetnoot 11, punt 23 van het arrest.

verleend in de omstandigheden die ik heb uiteengezet in punt 30 hierboven. Zij lijkt geen ruimte te laten voor verificatie van de inhoud of de kwaliteit van de opleiding die met die diploma's wordt afgesloten.

50. In het arrest *Commissie/Griekenland*<sup>15</sup> heeft het Hof opgemerkt dat particuliere onderwijswerkzaamheden „onder het toezicht van het openbaar gezag kunnen staan, dat over passende middelen beschikt om in ieder geval de belangen waarvoor zij de verantwoordelijkheid draagt, te beschermen, zonder dat daartoe de vrijheid van vestiging behoeft te worden ingeperkt.” Dezelfde overwegingen gelden met betrekking tot de kwaliteitscontrole die is vereist in het kader van erkenning van universiteitsdiploma's.

51. Niets in de aard van de overeenkomst tussen Nottingham Trent en de ESE lijkt de Italiaanse autoriteiten te beletten om een dergelijke kwaliteitscontrole uit te voeren om hun zorgen weg te nemen over de aard en standaard van de via de ESE verleende diploma's, of in het algemeen over de commercialisering van het onderwijs. Rekening houdend met het feit dat de Italiaanse regering heeft verklaard dat particuliere universiteiten in Italië aan kwaliteitscontrole zijn onderworpen, valt moei-

lijk in te zien waarom een instelling als de ESE van een dergelijk toezicht uitgesloten zou moeten worden.

52. Het lijkt erop dat diploma's die door een buitenlandse universiteit na een studieperiode in Italië aan een Italiaans burger worden verleend, in dat land niet kunnen worden erkend op grond van enige feitelijke verificatie van de opleidingsstandaard die daarin wordt geattesteerd. Diploma's die in slechts licht verschillende omstandigheden zijn afgegeven, lijken daarentegen wel in aanmerking te komen voor een erkenningsprocedure. Op grond van het voorgaande stel ik mij op het standpunt dat de betrokken Italiaanse administratieve praktijk noch geschikt is voor, noch evenredig is aan de verwezenlijking van de door de Italiaanse regering aangevoerde doelstellingen, en dat de beperkingen die deze praktijk op de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten met zich brengt, bijgevolg niet kunnen worden gerechtvaardigd.

#### *De tweede vraag*

53. In de tweede plaats wordt gevraagd of richtlijn 89/48 rechten verleent aan individuele personen voordat een universiteitsdiploma of gelijkwaardige kwalificatie is behaald, en, zo ja, of de Italiaanse autoriteiten op grond van deze richtlijn beper-

<sup>15</sup> — Arrest van 15 maart 1988 (C-147/86, Jurispr. blz. I-1637, punt 10).

kingen mogen opleggen voor de erkenning van buitenlandse diploma's?

54. Overeenkomstig artikel 2 van de richtlijn kunnen gemeenschapsonderdanen die als zelfstandige of loontrekkende in een ontvangende lidstaat een gereguleerd beroep willen uitoefenen, zich op de richtlijn beroepen. Overeenkomstig artikel 1, sub d<sup>16</sup>, is de richtlijn van toepassing op gereguleerde beroepen waarvan de toegang tot of de uitoefening „afhankelijk is gesteld van het bezit van een diploma”. Artikel 1, sub a, definieert een dergelijk diploma als een diploma waarmee met succes een „post-secundaire studiecyclus van ten minste drie jaar of een gelijkwaardige deeltijdstudie is afgesloten, aan een universiteit of een instelling voor hoger onderwijs [...]” Volgens artikel 3, sub a, mag de toegang tot een gereguleerd beroep niet worden geweigerd op grond van onvoldoende kwalificaties, „indien de aanvrager in het bezit is van het diploma dat door een andere lidstaat is voorgeschreven om tot het betrokken beroep op zijn grondgebied te worden toegelaten dan wel deze activiteit aldaar uit te oefenen, en dat in een lidstaat behaald is”.

55. Deze bepalingen maken duidelijk dat de richtlijn enkel van toepassing is op diploma's die reeds zijn behaald door een gemeenschapsonderdaan die een gereguleerd beroep wil uitoefenen in een andere lidstaat. Er wordt dus door de richtlijn geen recht verleend waarop men zich vóór het behalen van een diploma kan beroepen.

56. Evenmin als de Italiaanse regering en de Commissie, ben ik van mening dat de richtlijn van toepassing is op deze zaak, aangezien Neri nog niet in het bezit is van een diploma van het relevante niveau: zij heeft zelfs specifiek elke poging laten varen om een dergelijk diploma te behalen via de weg die in deze zaak aan de orde is. De richtlijn zou slechts een rol spelen indien zij na haar studie aan de ESE reeds een diploma van Nottingham Trent zou hebben behaald en het zou willen gebruiken om toegang te krijgen tot een gereguleerd beroep in Italië. Om soortgelijke redenen is de rechtspraak van het Hof in het arrest Kraus<sup>17</sup> niet relevant op dit punt.

57. Indien evenwel een reeds in die omstandigheden afgestudeerd persoon de erkenning van zijn of haar diploma zou vragen om toegang te verkrijgen tot een gereguleerd beroep in Italië, zou de richtlijn duidelijk wel van toepassing kunnen zijn.

16 — Ik verwijs hier naar het oorspronkelijke artikel 1, sub d, dat blijkbaar nog van kracht is, ondanks het feit dat, waarschijnlijk wegens een vergissing bij de redactie, een ander sub d, dat gereguleerde opleiding definieert, is „ingelast” bij artikel 1, lid 1, sub b, van richtlijn 2001/19/EG van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2001 tot wijziging van de richtlijnen 89/48/EEG en 92/51/EEG van de Raad betreffende het algemeen stelsel van erkenning van beroepskwalificaties en de richtlijnen 77/452/EEG, 77/453/EEG, 78/686/EEG, 78/687/EEG, 78/1026/EEG, 78/1027/EEG, 80/154/EEG, 80/155/EEG, 85/384/EEG, 85/432/EEG, 85/433/EEG en 93/16/EEG van de Raad betreffende de beroepen van verantwoordelijk algemeen ziekenverpleger (verpleegkundige), beoefenaar der tandheelkunde, dierenarts, verloskundige, architect, apotheker en arts (PB L 206, blz. 1).

17 — Aangehaald in voetnoot 9.

*De derde vraag*

niet in een andere lidstaat probeert te studeren,<sup>19</sup> niet relevant voor deze zaak.

58. De derde vraag betreft de uitlegging van de term „nadelige onderbreking” in sub e, van het tweede beginsel van besluit 63/266; in het bijzonder: is het waarschijnlijk dat de kennisgeving door de Italiaanse autoriteiten aan studenten, dat door Nottingham Trent diploma’s afgesloten studies aan de ESE in Italië niet worden erkend, een dergelijke onderbreking tot gevolg zal hebben?

*Slotopmerkingen*

59. Ik stem echter in met de Commissie dat het bij het besluit, dat beginselen vaststelt van een gemeenschappelijk beleid betreffende de beroepsopleiding voor burgers van een lidstaat die een opleiding willen volgen in een andere lidstaat, om een algemeen en programmatisch besluit gaat. In het arrest Commissie/Raad<sup>18</sup> heeft het Hof het als het uitgangspunt voor een stapsgewijze ontwikkeling van het gemeenschappelijk beleid met betrekking tot de beroepsopleiding beschreven. Het moet dus worden geacht, richtsnoeren of algemene beginselen vast te stellen voor nadere, meer specifieke maatregelen die dat beleid zullen uitwerken.

61. Ik ben er mij van bewust dat, indien de ESE zich in hoofdgeding op de door mij hierboven voorgestelde uitlegging van het gemeenschapsrecht kan beroepen, Neri waarschijnlijk haar zaak zal verliezen, hoewel zij duidelijk ook heeft geleden onder de onrechtmatige beperkingen waarvoor geen der partijen verantwoordelijk is en die geen van hen gehandhaafd wil zien.

60. Bijgevolg is besluit 63/266, aangezien het geen bindende werking heeft en Neri

62. De Italiaanse autoriteiten moeten zo snel mogelijk hun regeling in overeenstemming brengen met het gemeenschapsrecht — voorzover dit al niet is gebeurd<sup>20</sup> —, zodat in de toekomst nadelige gevolgen voor instellingen als de ESE of studenten die daar willen studeren, kunnen worden voorkomen. Indien schade is geleden of nog wordt geleden, kan mogelijk een vordering wegens schadevergoeding worden ingesteld tegen de Italiaanse staat.

18 — Arrest van 30 mei 1989 (C-242/87, Jurispr. blz. 1425, punt 10).

19 — In tegenstelling, bijvoorbeeld, tot de situatie in het arrest van 13 februari 1985, Gravier (C-293/83, Jurispr. blz. 593).

20 — Zie punt 20.

## Conclusie

63. In het licht van de bovenstaande overwegingen ben ik van mening dat het Hof de vragen van de Giudice di Pace di Genova als volgt moet beantwoorden:

- 1) Een nationale regeling of administratieve praktijk op grond waarvan diploma's die door een universiteit in een andere lidstaat aan de eigen onderdanen van een lidstaat zijn verleend, niet kunnen worden erkend wanneer de relevante opleiding niet is gevolgd in de lidstaat waar de universiteit is gevestigd, en die daardoor overeenkomsten minder aantrekkelijk maakt, op grond waarvan een dergelijke universiteit voor de afgifte van haar diploma's, opleidingen kan goedkeuren die door andere onderwijsinstellingen worden verzorgd en worden gevolgd in de lidstaat die deze regeling of praktijk toepast, vormt een beperking van de in artikel 43 EG neergelegde vrijheid van vestiging en/of, in voorkomend geval, de in artikel 49 EG neergelegde vrijheid om diensten te verrichten. Een dergelijke praktijk kan niet worden gerechtvaardigd als zij elke verificatie met het oog op erkenning van de in elk diploma geattesteerde opleidingsstandaard uitsluit.
- 2) Richtlijn 89/48/EEG van de Raad van 21 december 1988 betreffende een algemeen stelsel van erkenning van hoger-onderwijsdiploma's waarmee beroepsopleidingen van ten minste drie jaar worden afgesloten, is niet van toepassing op situaties waarin een persoon nog niet in het bezit is van een hoger-onderwijsdiploma.
- 3) Besluit 63/266 van de Raad van 2 april 1963 houdende vaststelling van de algemene beginselen voor de toepassing van een gemeenschappelijk beleid met betrekking tot de beroepsopleiding, legt aan lidstaten geen enkele bindende regel op en is evenmin van toepassing op situaties waarin een persoon niet buiten zijn of haar lidstaat probeert te studeren.