ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)
13 november 2003 *

In zaak C-153/02,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 234 EG van de Giudice di pace di Genova (Italië), in het aldaar aanhangige geding tussen

Valentina Neri

en

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

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de artikelen 39 EG, 43 EG en 49 EG, van 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 1963, 63, blz. 1338), en van richtlijn 89/48/EEG van de Raad van 21 december 1988 betreffende een algemeen stelsel van erkenning van hogeronderwijsdiploma's waarmee beroepsopleidingen van ten minste drie jaar worden afgesloten (PB 1989, L 19, blz. 16),

* Procestaal: Italiaans.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: D. A. O. Edward, waarnemend voor de president van de Vijfde kamer, A. La Pergola en S. von Bahr (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: F. G. Jacobs,
griffier: L. Hewlett, hoofdadministrateur,

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— V. Neri, vertegenwoordigd door A. Rocca, avvocato,

— de European School of Economics, vertegenwoordigd door G. Conte en E. Minozzi, avvocati,

— de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door I. M. Braguglia als gemachtigde, bijgestaan door M. Massella Ducci Teri, avvocato dello Stato,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door E. Traversa en M. Patakia als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van de European School of Economics, vertegenwoordigd door G. Conte, G. Giacomini en C. G. Izzo, avvocati; de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door A. Cingolo, avvocato dello Stato, en de Commissie, vertegenwoordigd door E. Traversa, ter terechtzitting van 13 februari 2003,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 10 april 2003,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 18 april 2002, ingekomen bij het Hof op 26 april daaraanvolgend, heeft de Giudice di pace di Genova krachtens artikel 234 EG drie prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van de artikelen 39 EG, 43 EG en 49 EG, van 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 1963, 63, blz. 1338), en van richtlijn 89/48/EEG van de Raad van 21 december 1988 betreffende een algemeen stelsel van erkenning van hogeronderwijsdiploma's waarmee beroepsopleidingen van ten minste drie jaar worden afgesloten (PB 1989, L 19, blz. 16).

Het rechtskader

De communautaire regeling

2 Artikel 43 EG luidt:

„In het kader van de volgende bepalingen zijn beperkingen van de vrijheid van vestiging voor onderdanen van een lidstaat op het grondgebied van een andere lidstaat verboden. Dit verbod heeft eveneens betrekking op beperkingen betreffende de oprichting van agentschappen, filialen of dochterondernemingen door de onderdanen van een lidstaat die op het grondgebied van een lidstaat zijn gevestigd.

De vrijheid van vestiging omvat, behoudens de bepalingen van het hoofdstuk betreffende het kapitaal, 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 in de zin van de tweede alinea van artikel 48, overeenkomstig de bepalingen welke door de wetgeving van het land van vestiging voor de eigen onderdanen zijn vastgesteld."

3 Richtlijn 89/48 strekt tot de vergemakkelijking van de uitoefening door de Europese burgers van alle beroepsactiviteiten die in een ontvangende lidstaat afhankelijk zijn gesteld van het bezit van een postsecundaire opleiding, voorzover zij in het bezit zijn van dergelijke diploma's die hen op deze activiteiten voorbereiden, een studiecyclus van ten minste drie jaar afsluiten en in een andere lidstaat zijn afgegeven.

4 Artikel 1, sub a, van richtlijn 89/48 bepaalt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

a) diploma: alle diploma's, certificaten en andere titels dan wel elk geheel van dergelijke diploma's, certificaten en andere titels:

— afgegeven door een bevoegde autoriteit in een lidstaat die is aangewezen overeenkomstig zijn wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen,

— waaruit blijkt dat de houder met succes een postsecundaire studiecyclus van ten minste drie jaar of een gelijkwaardige deeltijdstudie heeft gevolgd aan een universiteit of een instelling voor hoger onderwijs of een andere instelling van hetzelfde opleidingsniveau en, in voorkomend geval, dat hij met succes de beroepsopleiding heeft gevolgd die in aanvulling op de postsecundaire studiecyclus wordt vereist, en

— waaruit blijkt dat de houder de vereiste beroepskwalificaties bezit om tot een gereglementeerd beroep in die lidstaat te worden toegelaten of om dat uit te oefenen,

wanneer de met het diploma, het certificaat of de andere titel afgesloten opleiding overwegend in de Gemeenschap is genoten of wanneer de houder ervan een driejarige beroepservaring heeft opgedaan, gewaarmerkt door de lidstaat die een diploma, een certificaat of een andere titel van een derde land heeft erkend.

Alle diploma's, certificaten en andere titels, dan wel elk geheel van dergelijke diploma's, certificaten en andere titels die door een bevoegde autoriteit in een lidstaat zijn afgegeven, worden gelijkgesteld met een diploma in de zin van de eerste alinea, indien daarmee een in de Gemeenschap gevolgde opleiding wordt afgesloten welke door een bevoegde autoriteit in die lidstaat als gelijkwaardig wordt erkend, en daaraan dezelfde rechten inzake toegang tot of uitoefening van een gereglementeerd beroep zijn verbonden."

5 Richtlijn 89/48 is volgens artikel 2, eerste alinea, ervan van toepassing op alle onderdanen van een lidstaat die als zelfstandige of loontrekkende een gereglementeerd beroep in een ontvangende lidstaat willen uitoefenen.

6 Volgens het tweede beginsel, sub e, van besluit 63/266 moet het gemeenschappelijk beleid met betrekking tot de beroepsopleiding ertoe strekken, elke nadelige onderbreking zowel tussen het algemeen vormend onderwijs en het begin van de beroepsopleiding als tijdens deze opleiding te vermijden.

De Italiaanse regeling

7 In zijn verwijzingsbeschikking heeft de Giudice di pace di Genova de Italiaanse regeling als volgt omschreven.

8 Artikel 170 van regio decreto nr. 1592 tot approvazione del testo unico delle leggi sull'istruzione superiore (koninklijk besluit tot goedkeuring van de gecoördi-

neerde tekst van de wetten betreffende het hoger onderwijs) van 31 augustus 1933 (gewoon supplement bij GURI nr. 283 van 7 december 1933; hierna: „regio decreto nr. 1592/33") bepaalt:

„De in het buitenland behaalde academische titels hebben [in Italië] geen wettelijke waarde, behoudens andersluidende bijzondere wettelijke regeling.

Wie evenwel een van de titels vermeld op een lijst goedgekeurd en eventueel gewijzigd bij besluit van de minister van Onderwijs, aan een buitenlandse instelling voor hoger onderwijs heeft behaald, kan aan een van de in tabellen A en B bedoelde universiteiten of instellingen [voor hoger onderwijs] de titel behalen die overeenstemt met de in het buitenland behaalde titel.

In het geval van een academische titel die niet op de in de vorige alinea bedoelde lijst voorkomt, kan de minister, de bevoegde academische autoriteiten en het uitvoerend comité van de eerste afdeling van de Consiglio superiore dell'educazione nazionale (Hoge raad voor onderwijs) gehoord, verklaren dat het in het buitenland behaalde diploma dezelfde waarde heeft als het overeenstemmende diploma afgegeven door de [Italiaanse] universiteiten of instellingen [voor hoger onderwijs], dan wel de betrokkene toelaten tot het examen voor het verkrijgen van een universitair of ander diploma, met gehele of gedeeltelijke vrijstelling van de examens die voor het overeenstemmende opleidingsprogramma zijn voorgeschreven in het reglement van de universiteit of van de instelling [voor hoger onderwijs]."

9 Artikel 332 van regio decreto nr. 1592/33 bepaalt:

„Tot aan de vaststelling van het ministerieel besluit tot goedkeuring van de in artikel 147 bedoelde lijst kunnen in het buitenland verblijvende Italiaanse onderdanen, Italianen die geen rijksinwoner zijn, en buitenlanders aan de

universiteiten en de instellingen [voor hoger onderwijs] worden toegelaten tot het programmajaar waarvoor de in het buitenland behaalde titels ter afsluiting van secundaire en hogere studies naar het oordeel van de bevoegde academische autoriteiten voldoende zijn.

Tot aan de vaststelling van het ministerieel besluit tot goedkeuring van de in artikel 170 bedoelde lijst kunnen de bevoegde academische autoriteiten die zijn verzocht, in het buitenland behaalde academische titels te erkennen, van geval tot geval, op voorwaarde dat de diploma's werden afgegeven door buitenlandse universiteiten of instellingen [voor hoger onderwijs] met een uitmuntende reputatie en tevens rekening houdend met de in het buitenland gevolgde studies en met de in het buitenland afgelegde algemene en bijzondere examens, verklaren dat de buitenlandse titel in alle opzichten dezelfde waarde heeft als de overeenstemmende titel die wordt afgegeven door de [Italiaanse] universiteiten of instellingen [voor hoger onderwijs], dan wel de betrokkene toelaten tot het examen voor het verkrijgen van een universitair of ander diploma, met gehele of gedeeltelijke vrijstelling van de examens die voor het overeenstemmende opleidingsprogramma zijn voorgeschreven in het reglement van de universiteit of instelling [voor hoger onderwijs]."

10 Artikel 8, lid 1, van legge nr. 341 „di riforma degli ordinamenti didattici universitari" (wet houdende organisatie van het universitair onderwijs) van 19 november 1990 (*GURI* nr. 274 van 23 november 1990, blz. 6; hierna: „legge nr. 341/90") bepaalt:

„Volgens de door elke campus vastgelegde nadere regels kunnen de universiteiten voor de organisatie van studiecycli en van de in artikel 6 van deze wet bedoelde culturele activiteiten en opleidingsactiviteiten een beroep doen op de medewerking van publiekrechtelijke en privaatrechtelijke personen. Zij kunnen daartoe, onder meer privaatrechtelijke, groeperingen vormen en overeenkomsten aangaan."

11 Circolare (omzendbrief) nr. 228 van het ministerie van Universiteiten en Wetenschappelijk en Technologisch Onderzoek van 3 oktober 2000 preciseert dat de erkenning in Italië van een in het buitenland behaald diploma geregeld blijft door artikel 332 van regio decreto nr. 1592/33, terwijl ingevolge decreto legislativo (wetsbesluit) nr. 115 van 27 januari 1992 tot uitvoering van richtlijn 89/48 (*GURI* nr. 40 van 18 februari 1992, blz. 6) alleen de uitoefening van een reeds in het land van herkomst uitgeoefend beroep toegestaan is.

12 Een door het ministerie van Buitenlandse Zaken verspreide informatienota bepaalt, overeenkomstig nota nr. 442 van hetzelfde ministerie van 30 april 1997 betreffende de ten dele in Italië gevolgde studiecycli, dat een buitenlands universitair diploma alleen voor erkenning in aanmerking komt wanneer het wordt overgelegd samen met een „attest van de Italiaanse consulaire vertegenwoordiging in het land waar de titel is afgegeven, ten bewijze dat de betrokkene tijdens de gehele duur van de universitaire studie daadwerkelijk ter plaatse heeft verbleven".

13 De nota van het ministerie van Universiteiten en Wetenschappelijk en Technologisch Onderzoek van 8 januari 2001 verduidelijkt dat „de door in Groot-Brittannië erkende universiteiten afgegeven 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".

Het hoofdgeding

14 V. Neri heeft zich aan de Nottingham Trent University (hierna: „NTU") ingeschreven om na een vier jaar durende universitaire opleiding een diploma internationale politieke wetenschappen (Bachelor of Arts with honours in International Political Studies) te behalen.

15 De NTU valt onder de wettelijke regeling van het Verenigd Koninkrijk en staat vermeld op de lijst van instellingen die gemachtigd zijn, na een vier jaar durende universitaire opleiding wettelijk erkende academische titels (Bachelor of Arts with honours) af te geven.

16 De NTU beheert de opleidingen die worden verstrekt in haar hoofdvestiging in het Verenigd Koninkrijk, waar de einddiploma's worden uitgereikt.

17 Section 216 van de Education Reform Act 1988 (wet van 1988 tot hervorming van het onderwijs) voorziet evenwel in een andere regeling voor het afgeven van diploma's door universiteiten.

18 Volgens dat artikel keurt de minister van Onderwijs een lijst van instellingen goed, die elke vorm van onderwijs mogen verstrekken ter voorbereiding van een diploma dat door een erkende instelling zal worden afgegeven en dat door of voor rekening van deze instelling wordt bekrachtigd. Uit de verwijzingsbeschikking blijkt dat de European School of Economics (ESE Insight World Education System Ltd; hierna: „ESE") op deze lijst van instellingen vermeld staat.

19 Uit de verwijzingsbeschikking blijkt bovendien dat deze instelling een Higher Education College (instelling voor hoger onderwijs) is, die volgens de onderwijsstructuur van het Verenigd Koninkrijk gemachtigd is om door de NTU goedgekeurde universitaire opleidingen in te richten en te verstrekken.

20 De ESE, een kapitaalvennootschap met beperkte aansprakelijkheid, heeft haar zetel in het Verenigd Koninkrijk en talloze vestigingen in andere lidstaten. Zij staat als een naar het recht van een andere lidstaat opgerichte vennootschap ingeschreven bij de kamer van koophandel te Rome en heeft in Italië twaalf filialen.

21 De ESE geeft geen eigen titels af, maar richt tegen vergoeding cursussen in voor aan de NTU ingeschreven studenten overeenkomstig de studieprogramma's die door de NTU zijn goedgekeurd. De NTU geeft naderhand het universitaire einddiploma (Bachelor of Arts with honours) af. De kwaliteit van de door de ESE verstrekte opleidingen wordt gecontroleerd door de overheidsinstelling „The Quality Assurance Agency for Higher Education".

22 Om de hoge kosten van een verblijf in het Verenigd Koninkrijk gedurende de gehele studieduur te vermijden, had Neri beslist de universitaire cursussen aan de ESE in Italië te volgen. Nadat zij zich voor het eerste jaar van de door de ESE te Genua ingerichte cursus had ingeschreven en de ESE een voorschot van 4 000 000 ITL (2 065,83 euro) had betaald, vernam zij uit officiële Italiaanse informatiebronnen dat de ESE niet gemachtigd was, universitaire opleidingen in te richten, en dat de door de universiteit afgegeven diploma's, hoewel wettelijk erkend in het Verenigd Koninkrijk, in Italië niet konden worden erkend indien ze na een studieperiode op het Italiaanse grondgebied waren behaald.

23 Neri meende daarom een onverschuldigde betaling te hebben verricht en toen zij in der minne geen terugbetaling van het aan de ESE betaalde bedrag verkreeg, heeft zij de Giudice di pace di Genova verzocht, de ESE tot terugbetaling van dat bedrag te veroordelen.

24 Tot staving van haar vordering heeft Neri verschillende omzendbrieven van het ministerie van Universiteiten en Wetenschappelijk en Technologisch Onderzoek overgelegd, waaruit haars inziens blijkt dat haar vordering gegrond is.

25 De Giudice di pace di Genova wijst erop dat de ESE als privaatrechtelijke onderneming haar activiteit met een winstgevend oogmerk uitoefent binnen het Europese kader van de markt van onderwijsdiensten. De studenten van de NTU die van plan zijn de door de ESE verstrekte opleidingen te volgen, sluiten met de ESE een overeenkomst, die voorziet in de betaling van een vergoeding voor de door de ESE verstrekte diensten.

26 Via haar Italiaanse vestiging verstrekt de ESE op het Italiaanse grondgebied dezelfde diensten als die welke zij gemachtigd is te verstrekken in haar land van herkomst, waarbij zij de wettelijke regeling van de ontvangende lidstaat volkomen naleeft.

27 De Giudice di pace di Genova merkt op dat het ministerie van Universiteiten en Wetenschappelijk en Technologisch Onderzoek alsook het ministerie van Buitenlandse Zaken omzendbrieven en nota's hebben opgesteld, waarin is bepaald dat de door de universiteiten in de lidstaten afgegeven titels in Italië alleen kunnen worden erkend indien de studenten de cursussen hebben gevolgd in de staten waarin de titels werden afgegeven. De titels die aan Italiaanse onderdanen worden afgegeven op basis van een studieperiode die werd volbracht aan in Italië werkzame instellingen waarmee deze universiteiten een privaatrechtelijke overeenkomst hebben gesloten, worden daarentegen niet erkend. De verwijzende rechterlijke instantie is van oordeel dat deze nota's en omzendbrieven de studenten kunnen ontmoedigen deze universitaire opleidingen te volgen en bovendien het gebruik op het nationale grondgebied van door deze buitenlandse universiteiten afgegeven universitaire titels kunnen belemmeren.

28 Daarom meent de Giudice di pace di Genova dat deze administratieve praktijk, die een bestuursrechtelijke maatregel vormt voorzover zij door alle overheidsorganen wordt toegepast, tot gevolg kan hebben dat studenten worden ontmoedigd zich voor deze universitaire opleidingen in te schrijven en/of, zoals in casu het geval is geweest, dat studenten ertoe worden aangezet hun inschrijving voor de opleiding in te trekken.

29 Volgens de Giudice di pace di Genova kan deze administratieve praktijk dus een belemmering van het vrije verkeer van personen, de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten vormen.

30 Verder is de Giudice di pace di Genova van mening dat richtlijn 89/48 zich tegen de administratieve praktijk van de Italiaanse autoriteiten zou kunnen verzetten, ingeval de onderdanen van de lidstaten de uit deze richtlijn voortvloeiende rechten zouden kunnen doen gelden vóór het behalen van het in artikel 1 van deze richtlijn bedoelde diploma.

31 De Giudice di pace di Genova merkt ten slotte op dat besluit 63/266, volgens hetwelk het gemeenschappelijk beleid met betrekking tot de beroepsopleiding ertoe moet strekken elke nadelige onderbreking zowel tussen het algemeen vormend onderwijs en het begin van de beroepsopleiding als tijdens de opleiding te vermijden, zich tegen de administratieve praktijk van de Italiaanse autoriteiten zou kunnen verzetten.

De prejudiciële vragen

32 Bij beschikking van 18 april 2002 heeft de Giudice di pace di Genova de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende drie prejudiciële vragen gesteld:

„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 hogeronderwijsdiploma'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 studieperioden 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 gereglementeerd 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 daaronder 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 studieperioden die op het nationale grondgebied zijn volbracht?"

Voorafgaande opmerking

33 De Italiaanse regering heeft ter terechtzitting aangevoerd dat in de verwijzingsbeschikking de nationale regeling op bepaalde punten verkeerd wordt voorgesteld, en dat in die beschikking geen rekening wordt gehouden met alle relevante nationale bepalingen. De Italiaanse regering heeft eveneens gewezen op bepaalde wijzigingen die na de verwijzingsbeschikking in de Italiaanse regeling en in de regeling van het Verenigd Koninkrijk werden aangebracht, alsmede op bepaalde veranderingen in de verhouding tussen de ESE en de NTU.

34 In dit verband zij eraan herinnerd dat het niet aan het Hof staat, zich uit te spreken over de uitlegging en de toepasselijkheid van nationale bepalingen of de voor de beslechting van het hoofdgeding relevante feiten vast te stellen.

35 In het kader van de bevoegdheidsverdeling tussen de communautaire en de nationale rechterlijke instanties moet het Hof immers acht slaan op de in de verwijzingsbeschikking omschreven feitelijke en juridische context waarin de prejudiciële vraag moet worden geplaatst (arrest van 25 oktober 2001, Ambulanz Glöckner, C-475/99, Jurispr. blz. I-8089, punt 10).

36 Derhalve dienen de prejudiciële vragen te worden onderzocht binnen de feitelijke en juridische context die de Giudice di pace di Genova in zijn verwijzingsbeschikking heeft verstrekt.

De prejudiciële vragen

37 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de artikelen 39 EG, 43 EG en 49 EG zich verzetten tegen een administratieve praktijk, zoals die in het hoofdgeding, waarbij de door een universiteit van een lidstaat ter afsluiting van de tweede studiecyclus afgegeven universitaire diploma's in een andere lidstaat niet worden erkend wanneer de opleiding voor deze diploma's door een onderwijsinstelling in deze laatste lidstaat werd verstrekt overeenkomstig een tussen beide instellingen gesloten overeenkomst.

38 Neri beroept zich voor de verwijzende rechter op deze administratieve praktijk tot staving van haar vordering tot terugbetaling van het aan de ESE betaalde inschrijvingsgeld, terwijl de ESE zich tegen deze administratieve praktijk verzet op grond van het gemeenschapsrecht. Om op de prejudiciële vragen een antwoord te geven dat nuttig is voor de beslechting van het voor de verwijzende rechter hangende geding, moet het gemeenschapsrecht tegen de achtergrond van de activiteit van de ESE worden uitgelegd.

39 Dienaangaande zij gepreciseerd dat de organisatie, tegen vergoeding, van hogeronderwijsopleidingen een economische activiteit vormt die onder het hoofdstuk van het Verdrag betreffende het recht van vestiging valt, wanneer zij door een onderdaan van een lidstaat in een andere lidstaat op vaste en voortdurende wijze wordt uitgeoefend vanuit een hoofd- of nevenvestiging in deze laatste lidstaat (zie in die zin arrest van 15 januari 2002, Commissie/Italië, C-439/99, Jurispr. blz. I-305, punt 21).

40 Aangezien de ESE, die haar hoofdvestiging in het Verenigd Koninkrijk heeft, vanuit nevenvestigingen in Italië, in casu vanuit haar nevenvestiging in Genua, hogeronderwijsopleidingen organiseert, moeten de prejudiciële vragen, voorzover zij betrekking hebben op de bij het Verdrag beschermde fundamentele vrijheden, uit het oogpunt van de vrijheid van vestiging van de ESE worden behandeld.

41 Ingevolge artikel 43 EG moeten de beperkingen van de vrijheid van vestiging worden opgeheven. Als dergelijke beperkingen moeten worden beschouwd, alle maatregelen die de uitoefening van deze vrijheid verbieden, belemmeren of minder aantrekkelijk maken (zie arrest van 7 maart 2002, Commissie/Italië, C-145/99, Jurispr. blz. I-2235, punt 22).

42 Voor een onderwijsinstelling, zoals de ESE, die opleidingen organiseert om studenten de mogelijkheid te bieden diploma's te behalen die hun toegang tot de arbeidsmarkt kunnen vergemakkelijken, is de erkenning van deze diploma's door de autoriteiten van een lidstaat van uitermate groot belang.

43 Het is overduidelijk dat een administratieve praktijk, zoals die in het hoofdgeding, waarbij bepaalde diploma's die aan het einde van de door de ESE verstrekte universitaire opleidingen worden afgegeven, in Italië niet worden erkend, de studenten kan ontmoedigen, deze cursussen te volgen, en aldus de ESE ernstig kan belemmeren bij de uitoefening van haar economische activiteit in deze lidstaat.

44 Derhalve moet worden vastgesteld dat een administratieve praktijk zoals die in het hoofdgeding een beperking van de vrijheid van vestiging van de ESE in de zin van artikel 43 EG vormt.

45 De Italiaanse regering beroept zich ter rechtvaardiging van deze beperking op de noodzaak, universitair onderwijs van hoog niveau te waarborgen. Zij betoogt dat in de Italiaanse rechtsorde geen overeenkomsten inzake universitaire opleidingen zoals die in het hoofdgeding worden aanvaard omdat deze opleidingen in de Italiaanse rechtsorde worden beschouwd als een „openbaar goed" waarin de culturele en historische waarden van een staat tot uiting komen. Volgens deze regering verhindert een dergelijke overeenkomst inzake universitaire opleidingen de rechtstreekse controle, door de bevoegde autoriteiten, van de kwaliteit van de privaatrechtelijke instellingen zowel in de staat van herkomst als in de ontvangende staat.

46 Vaststaat evenwel dat indien de doelstelling, universitaire opleidingen van hoog niveau te waarborgen, een rechtmatige rechtvaardiging is voor de beperkingen van de fundamentele vrijheden, deze beperkingen geschikt moeten zijn om de verwezenlijking van het gestelde doel te waarborgen en niet verder mogen gaan dan ter bereiking van dat doel noodzakelijk is (zie arrest van 15 januari 2002, Commissie/Italië, reeds aangehaald, punt 23).

47 Aangezien uit artikel 8, lid 1, van legge nr. 341/90 blijkt dat de Italiaanse rechtsorde overeenkomsten tussen Italiaanse universiteiten en andere Italiaanse instellingen voor hoger onderwijs, die te vergelijken zijn met de overeenkomst tussen de NTU en de ESE, aanvaardt, en uit de in punt 13 van dit arrest aangehaalde nota blijkt dat alleen diploma's die in omstandigheden zoals die in het hoofdgeding aan Italiaanse onderdanen worden afgegeven, niet worden erkend, is de in de verwijzingsbeschikking omschreven administratieve praktijk niet geschikt voor de verwezenlijking van het door de Italiaanse regering aangehaalde doel, universitaire opleidingen van hoog niveau te waarborgen.

48 In ieder geval voldoet de betrokken administratieve praktijk niet aan het vereiste van evenredigheid met het nagestreefde doel.

49 Zoals de advocaat-generaal in punt 49 van zijn conclusie beklemtoont, sluit de in de verwijzingsbeschikking omschreven administratieve praktijk elk onderzoek door de nationale autoriteiten, en bijgevolg elke mogelijkheid van erkenning van diploma's die worden afgegeven in omstandigheden zoals die in het hoofdgeding, uit.

50 Derhalve gaat een dergelijke administratieve praktijk verder dan noodzakelijk is om het nagestreefde doel te bereiken.

51 In die omstandigheden moet op de eerste prejudiciële vraag worden geantwoord dat artikel 43 EG zich verzet tegen een administratieve praktijk, zoals die in het hoofdgeding, waarbij de door een universiteit van een lidstaat ter afsluiting van de tweede studiecyclus afgegeven universitaire diploma's in een andere lidstaat niet worden erkend wanneer de opleiding voor deze diploma's door een onderwijsinstelling in deze laatste lidstaat werd verstrekt overeenkomstig een tussen beide instellingen gesloten overeenkomst.

52 Gelet op het antwoord op de eerste vraag, behoeven de tweede en de derde vraag niet te worden beantwoord.

Kosten

53 De kosten door de Italiaanse regering en de Commissie wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, komen niet voor vergoeding in aanmerking. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

uitspraak doende op de door de Giudice di pace di Genova bij beschikking van 18 april 2002 gestelde vragen, verklaart voor recht:

Artikel 43 EG verzet zich tegen een administratieve praktijk, zoals die in het hoofdgeding, waarbij de door een universiteit van een lidstaat ter afsluiting van de tweede studiecyclus afgegeven universitaire diploma's in een andere lidstaat niet worden erkend wanneer de opleiding voor deze diploma's door een onderwijsinstelling in deze laatste lidstaat werd verstrekt overeenkomstig een tussen beide instellingen gesloten overeenkomst.

Edward La Pergola von Bahr

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 13 november 2003.

De griffier

R. Grass

De president

V. Skouris