YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

13 päivänä marraskuuta 2003 *

Asiassa C-153/02,

jonka Giudice di pace di Genova (Italia) on saattanut EY 234 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

Valentina Neri

vastaan

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

ennakkoratkaisun EY 39, EY 43 ja EY 49 artiklan, yhteisen ammatillista koulutusta koskevan politiikan toteuttamisen yleisperiaatteista 2 päivänä huhtikuuta 1963 tehdyn neuvoston päätöksen 63/266/ETY (EYVL 1963, 63, s. 1338) ja vähintään kolmivuotisesta ammatillisesta korkeammasta koulutuksesta annettujen tutkintotodistusten tunnustamista koskevasta yleisestä järjestelmästä 21 päivänä joulukuuta 1988 annetun neuvoston direktiivin 89/48/ETY (EYVL 1989, L 9, s. 16) tulkinnasta,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: tuomarit D. A. O. Edward, joka toimii viidennen jaoston puheenjohtajana, sekä A. La Pergola ja S. von Bahr (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: F. G. Jacobs,

kirjaaja: johtava hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Neri, edustajanaan avvocato A. Rocca,

— European School of Economics, edustajinaan avvocato G. Conte ja avvocato E. Minozzi,

— Italian hallitus, asiamiehenään I. M. Braguglia, avustajanaan avvocato dello Stato M. Massella Ducci Teri,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään E. Traversa ja M. Patakia,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan European School of Economicsin, edustajinaan avvocato G. Conte, avvocato G. Giacomini ja avvocato C. G. Izzo, Italian hallituksen, asiamiehenään avvocato dello Stato A. Cingolo, ja komission, asiamiehenään E. Traversa, 13.2.2003 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 10.4.2003 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Giudice di pace di Genova on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle 18.4.2002 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 26.4.2002, EY 234 artiklan nojalla kolme ennakkoratkaisukysymystä EY 39, EY 43 ja EY 49 artiklan, yhteisen ammatillista koulutusta koskevan politiikan toteuttamisen yleisperiaatteista 2 päivänä huhtikuuta 1963 tehdyn neuvoston päätöksen 63/266/ETY (EYVL 1963, 63, s. 1338) ja vähintään kolmivuotisesta ammatillisesta korkeammasta koulutuksesta annettujen tutkintotodistusten tunnustamista koskevasta yleisestä järjestelmästä 21 päivänä joulukuuta 1988 annetun neuvoston direktiivin 89/48/ETY (EYVL 1989, L 19, s. 16) tulkinnasta.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön lainsäädäntö

2 EY 43 artiklassa määrätään seuraavaa:

"Jäljempänä olevien määräysten mukaisesti kielletään rajoitukset, jotka koskevat jäsenvaltion kansalaisen vapautta sijoittautua toisen jäsenvaltion alueelle. Myös kielletään rajoitukset, jotka estävät jäsenvaltion alueelle sijoittautuneita jäsenvaltion kansalaisia perustamasta kauppaedustajan liikkeitä, sivuliikkeitä ja tytäryhtiöitä.

Jollei pääomia koskevan luvun määräyksistä muuta johdu, sijoittautumisvapauteen kuuluu oikeus ryhtyä harjoittamaan ja harjoittaa itsenäistä ammattia sekä oikeus perustaa ja johtaa yrityksiä, erityisesti 48 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettuja yhtiöitä, niillä edellytyksillä, jotka sijoittautumisvaltion lainsäädännön mukaan koskevat sen kansalaisia."

3 Direktiivillä 89/48/ETY pyritään helpottamaan yhteisön kansalaisten mahdollisuutta harjoittaa sellaista ammattitoimintaa, joka vastaanottavassa jäsenvaltiossa edellyttää keskiasteen jälkeistä koulutusta, edellyttäen, että heillä on tähän toimintaan kelpoisuuden antava, vähintään kolmivuotista koulutusta edellyttävä toisessa jäsenvaltiossa annettu tutkintotodistus.

4 Direktiivin 89/48/ETY 1 artiklan a alakohdassa säädetään seuraavaa:

"Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

a) 'tutkintotodistuksella' yksittäistä tutkintotodistusta, todistusta tai muuta muodollista kelpoisuutta osoittavaa asiakirjaa tai tällaisten tutkintotodistusten, todistusten tai asiakirjojen yhdistelmää:

— jonka jäsenvaltion lakien, asetusten tai hallinnollisten määräysten mukaisesti asetettu toimivaltainen viranomainen on antanut,

— jolla osoitetaan, että sen haltija on suorittanut vähintään kolmivuotisen tai vastaavan pituisen osa-aikaisen keskiasteen jälkeisen koulutuksen yliopistossa tai korkeakoulussa tai muussa saman tasoisessa oppilaitoksessa ja tarvittaessa suorittanut keskiasteen jälkeisten opintojen lisäksi vaadittavan ammatillisen harjoittelun, ja

— jolla osoitetaan, että sen haltijalla on ammattipätevyys ryhtyä harjoittamaan säänneltyä ammattia tai harjoittaa sitä tuossa jäsenvaltiossa,

edellyttäen, että koulutus, joka todistetaan tutkintotodistuksella, todistuksella tai muulla muodollista kelpoisuutta osoittavalla asiakirjalla, on suoritettu pääosin yhteisössä tai että sen haltijalla on kolmen vuoden ammattikokemus, jonka se jäsenvaltio todistaa, joka on tunnustanut kolmannen maan antaman tutkintotodistuksen, todistuksen tai muun muodollista kelpoisuutta osoittavan asiakirjan.

Ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetun tutkintotodistuksen kaltaisena pidetään jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen antamaa yksittäistä tutkintotodistusta, todistusta tai muuta muodollista kelpoisuutta osoittavaa asiakirjaa tai tällaisten tutkintotodistusten, todistusten tai asiakirjojen yhdistelmää, jos se on annettu yhteisössä suoritetusta koulutuksesta ja tuon jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen on tunnustanut sen vastaavan tasoiseksi ja jos se antaa samat oikeudet ryhtyä harjoittamaan säänneltyä ammattia ja harjoittaa sitä tuossa jäsenvaltiossa."

5 Direktiivin 89/48/ETY 2 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan direktiiviä sovelletaan jokaiseen jäsenvaltion kansalaiseen, joka haluaa harjoittaa säänneltyä ammattia vastaanottavassa jäsenvaltiossa itsenäisenä ammatinharjoittajana tai palkatussa työssä.

6 Yhteisen ammatillista koulutusta koskevan politiikan toteuttamisen yleisperiaatteista tehdyn päätöksen 63/266/ETY toisen periaatteen e alakohdan mukaan yhteisön ammatillista koulutusta koskevan politiikan tavoitteena on välttää epätoivottua koulutuksen keskeytymistä peruskoulutuksen päättämisen ja ammatillisen koulutuksen aloittamisen välillä sekä ammatillisen koulutuksen aikana.

Italian lainsäädäntö

7 Ennakkoratkaisupyynnössään Giudice di pace di Genova esitteli Italian lainsäädäntöä seuraavasti.

8 Regio decreton nro 1592, jonka nimi on approvazione del testo unico delle leggi sull'istruzione superiore (kuninkaan asetus korkeimman asteen koulutusta kos-

kevat lait yhdistävän tekstin hyväksymisestä) ja joka on annettu 31.8.1933 (Gazzetta uffiziale della Repubblica italiana, jäljempänä GURI, nro 283, täydennysosa, 7.12.1933; jäljempänä asetus nro 1592/33), 170 §:ssä säädetään seuraavaa:

"Ulkomailla saaduilla akateemisilla tutkintotodistuksilla ei ole oikeudellista merkitystä [Italiassa], ellei erityislaissa säädetä toisin.

Kuitenkin ne, jotka ovat suorittaneet ulkomaisessa korkeamman asteen oppilaitoksessa jonkin hyväksytyssä ja mahdollisesti opetusministeriön asetuksella muutetussa luettelossa mainituista tutkinnoista, voivat saada ulkomaista tutkintoa vastaavan tutkinnon jossakin taulukoissa A ja B mainituista yliopistoista tai [korkeamman asteen] oppilaitoksista.

Jos kyse on akateemisesta tutkinnosta, jota ei ole mainittu edellisessä momentissa tarkoitetussa luettelossa, ministeriö voi toimivaltaisten akateemisten viranomaisten ja ylemmän opetusneuvoston ensimmäisen jaoston hallintolautakunnan lausunnon kuultuaan julistaa, että ulkomainen tutkinto on samanarvoinen kuin [italialaisten] yliopistojen tai [korkeamman asteen] oppilaitosten myöntämä vastaava tutkinto, tai antaa henkilön osallistua maisterin tutkintoon tai yliopistotutkintoon oikeuttaviin kokeisiin, jolloin henkilö vapautetaan kokonaan tai osittain yliopiston tai [korkeamman asteen] oppilaitoksen tutkintovaatimuksissa vastaavan opinto-ohjelman osalta edellytetyistä kokeista."

9 Asetuksen nro 1592/33 332 §:ssä säädetään seuraavaa:

"Kunnes annetaan ministeriön asetus 147 §:ssä tarkoitetun luettelon hyväksymisestä, ulkomailla asuvat Italian kansalaiset, italialaiset, jotka eivät ole Ison-Britannian kansalaisia, ja ulkomaalaiset voidaan hyväksyä yliopistoihin ja

[korkeamman asteen] oppilaitoksiin opinto-ohjelman sille opintovuodelle, jolle toimivaltaiset akateemiset viranomaiset ovat katsoneet ulkomailla suoritettujen keskiasteen ja korkeamman asteen opintojen päätteeksi saatujen tutkintojen riittävän.

Kunnes annetaan ministeriön asetus 170 §:ssä tarkoitetun luettelon hyväksymisestä, toimivaltaiset akateemiset viranomaiset, joilta ulkomailla suoritettujen tutkintojen hyväksymistä haetaan, voivat tapauskohtaisesti sillä edellytyksellä, että kyseessä ovat erinomaisen maineen omaavien ulkomaisten yliopistojen tai [korkeamman asteen] oppilaitosten myöntämät tutkintotodistukset, ja ottaen huomioon ulkomailla suoritetut opinnot sekä erityiset ja yleiset kokeet todeta, että ulkomainen tutkinto on kaikissa suhteissa samanarvoinen kuin [italialaisten] yliopistojen tai [korkeamman asteen] oppilaitosten myöntämä vastaava tutkinto, tai antaa henkilön osallistua kandidaatin tutkintoon tai muuhun yliopistotutkintoon oikeuttaviin kokeisiin, jolloin henkilö vapautetaan kokonaan tai osittain yliopiston tai [korkeamman asteen] oppilaitoksen tutkintovaatimuksissa vastaavan opinto-ohjelman osalta edellytetyistä kokeista."

10 Legge nro 341 di riforma degli ordinamenti didattici universitarin (yliopisto-opetuksen järjestämisestä annettu laki) (GURI nro 274, 23.11.1990, s. 6; jäljempänä laki nro 341/90), joka on annettu 19.11.1990, 8 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

"Yliopistot voivat toimia yhteistyössä julkisoikeudellisten ja yksityisten henkilöiden kanssa opetuksen sekä kulttuuritoiminnan ja tämän lain 6 §:ssä tarkoitetun koulutuksen järjestämiseksi näiden yliopistojen itse vahvistamien menettelytapojen mukaisesti. Ne voivat muodostaa yksityisoikeudellisia ryhmittymiä ja tehdä asianmukaisia sopimuksia."

11 Korkeakoulu-, tiede- ja teknologiaministeriön 3.10.2000 päivätyssä muistiossa nro 228 todetaan, että ulkomailla saadun tutkintotodistuksen tunnustamisesta Italiassa säädetään asetuksen nro 1592/33 332 §:ssä, kun taas 27.1.1992 annetussa asetuksessa decreto legislativo nro 115, jolla pannaan täytäntöön direktiivi 89/48/ETY (GURI nro 40, 18.2.1992), sallitaan ainoastaan sellaisen ammattitoiminnan harjoittaminen, jota on jo harjoitettu lähtömaassa.

12 Ulkoasiainministeriön tiedotteessa todetaan saman ministeriön 30.4.1997 antaman tiedotteen nro 442 mukaisesti osittain Italiassa suoritettujen opintojen osalta, että ulkomainen yliopistotutkinto voidaan hyväksyä tunnustamismenettelyyn ainoastaan, jos mukana on "siinä maassa, jossa tutkintotodistus on myönnetty, toimivan diplomaatti- tai konsuliedustuston todistus, josta käy ilmi asianomaisen henkilön tosiasiallinen oleskelu kyseisessä maassa koko yliopisto-opintojen ajan".

13 Korkeakoulu-, tiede- ja teknologiaministeriön 8.1.2001 päivätyssä tiedotteessa todetaan, että "Yhdistyneessä kuningaskunnassa hyväksyttyjen yliopistojen myöntämät tutkintotodistukset voidaan tunnustaa Italiassa ainoastaan, jos ne on myönnetty samassa tai samantasoisessa toisessa ulkomaisessa oppilaitoksessa suoritetun säännöllisen opiskelun perusteella, eikä siten Italian kansalaisille myönnettyjä tutkintotodistuksia, jotka on myönnetty sellaisten opintojaksojen perusteella, jotka on suoritettu Italiassa toimivissa tytäryhtiöissä tai yksityisissä oppilaitoksissa, joiden kanssa on tehty yksityisoikeudellinen sopimus".

Kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävänä oleva asia

14 Neri on kirjoittautunut Nottingham Trent Universityyn (jäljempänä NTU) tarkoituksenaan suorittaa siellä yliopiston nelivuotisen opinto-ohjelman päätteeksi kansainvälispainotteinen valtiotieteellinen tutkinto (Bachelor of Arts with honours in International Political Studies).

15 NTU on yliopisto, johon sovelletaan Yhdistyneen kuningaskunnan oikeutta ja joka on merkitty luetteloon niistä oppilaitoksista, joilla on oikeus myöntää nelivuotisten yliopisto-opintojen päätteeksi laillisesti tunnustettuja akateemisia oppiarvoja (Bachelor of Arts with honours).

16 NTU järjestää opetusta omassa toimipaikassaan Yhdistyneessä kuningaskunnassa, jossa myönnetään myös tutkintotodistukset.

17 Vuoden 1988 Education Reform Actin 216 §:ssä säädetään kuitenkin toisenlaisesta järjestelmästä, jonka mukaisesti yliopistot voivat myöntää tutkintotodistuksia.

18 Kyseisen pykälän mukaan opetusministeriö hyväksyy luettelon oppilaitoksista, jotka voivat tarjota opetusta hyväksytyn koulutuslaitoksen myöntämän loppututkinnon suorittamista varten, ja kyseinen koulutuslaitos hyväksyy nämä oppilaitokset tai niille myönnetään hyväksyntä koulutuslaitoksen nimissä. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että kyseisessä luettelossa on mainittu European School of Economics (ESE Insight World Education System Ltd; jäljempänä ESE).

19 Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee myös, että tämä oppilaitos on korkeamman asteen koulutusta järjestävä oppilaitos (Higher Education College), jolla on Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännön nojalla oikeus järjestää NTU:n hyväksymää yliopisto-opetusta.

20 ESE on rajavastuuyhtiö, jonka toimipaikka on Yhdistyneessä kuningaskunnassa, ja sillä on lukuisia tytäryhtiöitä muissa Euroopan maissa. Se on rekisteröity Rooman kaupparekisteriin yhtiönä, joka on perustettu toisen jäsenvaltion oikeuden mukaan, ja sillä on 12 paikallistoimipaikkaa Italiassa.

21 ESE ei myönnä omia tutkintotodistuksia vaan järjestää maksullista opetusta NTU:hun kirjoittautuneille opiskelijoille kyseisen yliopiston hyväksymien opinto-ohjelmien mukaisesti, ja kyseinen yliopisto myöntää myöhemmin lopullisen yliopistotutkintotodistuksen (Bachelor of Arts with honours). ESE:n järjestämän opetuksen laatua valvoo myös "The quality Assurance Agency for Higher Education" -niminen viranomainen.

22 Välttyäkseen niiltä korkeilta kustannuksilta, joita Nerille olisi aiheutunut, jos hän olisi asunut Yhdistyneessä kuningaskunnassa koko opiskelujen keston ajan, Neri päätti seurata ESE:n Italiassa järjestämää yliopisto-opetusta. Kirjoittauduttuaan ensimmäiseksi opintovuodeksi ESE:n Genovassa (Italiassa) sijaitsevaan toimipaikkaan ja suoritettuaan ESE:lle 4 000 000 Italian liiran (2 065,83 euroa) suuruisen summan Neri sai virallisista italialaisista lähteistä tietoonsa, ettei ESE:llä ole lupaa tarjota yliopisto-opetusta eikä Yhdistyneessä kuningaskunnassa laillisesti tunnustettujen yliopistojen myöntämiä tutkintotodistuksia voida hyväksyä Italiassa, jos ne on saatu Italiassa suoritettujen opintojen perusteella.

23 Koska Neri katsoi suorittaneensa maksun perusteettomasti ja koska hän ei ollut päässyt sovintoon ESE:lle suorittamansa summan palauttamisesta, hän vaati Giudice di pace di Genovalta, että ESE velvoitetaan palauttamaan hänelle kyseinen summa.

24 Neri on esittänyt vaatimuksensa tueksi useita korkeakoulu-, tiede- ja teknologiaministeriön yleiskirjeitä, jotka hänen mukaansa tukevat kanteen perusteltavuutta.

25 Giudice di pace di Genova toteaa, että ESE on yhteisön opetuspalvelumarkkinoilla voittoa tavoitteleva yksityisoikeudellinen yritys. NTU:n opiskelijat, jotka aikovat seurata ESE:n järjestämää opetusta, tekevät sen kanssa sopimuksen, jossa sovitaan osallistumismaksusta, joka muodostaa korvauksen ESE:n tarjoamista palveluista.

26 ESE tarjoaa Italiassa siellä sijaitsevan toimipaikkansa välityksellä samoja palveluja, joihin sille on myönnetty hyväksyntä lähtövaltiossa ja jotka ovat täysin vastaanottavan valtion lainsäädännön mukaisia.

27 Giudice di pace di Genova toteaa, että korkeakoulu-, tiede- ja teknologiaministeriö sekä ulkoasiainministeriö ovat antaneet yleiskirjeitä ja tiedotteita, joissa määrätään, että jäsenvaltioissa sijaitsevien yliopistojen myöntämät tutkintotodistukset voidaan tunnustaa Italiassa ainoastaan, jos opiskelijat ovat seuranneet opetusta niissä jäsenvaltioissa, joissa tutkintotodistukset on myönnetty. Italian kansalaisille sellaisten opintojaksojen perusteella myönnettyjä tutkintotodistuksia, jotka on suoritettu Italiassa toimivissa oppilaitoksissa, joiden kanssa nämä yliopistot ovat tehneet yksityisoikeudellisia sopimuksia, ei sen sijaan tunnusteta. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin katsoo, että näiden yleiskirjeiden ja tiedotteiden seurauksena saattaa olla se, että opiskelijoille on vähemmän houkuttelevaa osallistua yliopisto-opetukseen, ja ne voivat lisäksi rajoittaa mahdollisuutta käyttää Italiassa ulkomaisten yliopistojen tutkintotodistuksia.

28 Tämän vuoksi Giudice di pace di Genova katsoo, että tämän hallintokäytännön, joka on luonteeltaan sitovaa siksi, että kaikki viranomaiset soveltavat sitä, vaikutuksena saattaa olla, että opiskelijoille on vähemmän houkuttelevaa kirjoittautua seuraamaan tällaista yliopisto-opetusta ja/tai, kuten on tapahtunut käsiteltävänä olevassa asiassa, saada heidät peruuttamaan kirjoittautumisensa.

29 Giudice di pace di Genovan mukaan tällainen viranomaisten käytäntö voi näin ollen rajoittaa henkilöiden vapaata liikkuvuutta, sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta.

30 Lisäksi Giudice di pace di Genova katsoo, että Italian viranomaisten hallintokäytäntö saattaa olla direktiivin 89/48/ETY vastaista siinä tapauksessa, että jäsenvaltioiden kansalaiset voivat vedota tästä direktiivistä johtuviin oikeuksiin ennen direktiivin 1 artiklassa tarkoitetun tutkintotodistuksen antamista.

31 Giudice di pace di Genova huomauttaa lisäksi, että Italian viranomaisten hallintokäytäntö voi olla ristiriidassa päätöksen 63/266/ETY kanssa, jossa määrätään, että yhteisen ammatillista koulutusta koskevan politiikan perustavoitteena on oltava välttää epätoivottua koulutuksen keskeytymistä peruskoulutuksen päättämisen ja ammatillisen koulutuksen aloittamisen välillä tai viimeksi mainitun aikana.

Ennakkoratkaisukysymykset

32 Giudice di pace di Genova päätti 18.4.2002 antamallaan päätöksellä lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat kolme ennakkoratkaisukysymystä:

"1) Ovatko — — selostetun kaltaiset kansalliset säännökset tai hallintokäytäntö sopusoinnussa henkilöiden vapaata liikkuvuutta (EY 39 artikla ja sitä seuraavat artiklat), sijoittautumisvapautta (EY 43 artikla ja sitä seuraavat artiklat) ja palvelujen tarjoamisen vapautta (EY 49 artikla ja sitä seuraavat artiklat) koskevien EY:n perustamissopimuksen periaatteiden kanssa, sellai-

sina kuin niitä on tulkittu yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä? Tältä osin kyseessä ovat erityisesti sellaiset kansalliset säännökset ja/tai hallintokäytäntö:

— jotka estävät sellaisen osakeyhtiön, jonka päätoimipaikka on Yhdistyneessä kuningaskunnassa, Italiassa sijaitsevaa toimipaikkaa harjoittamasta vastaanottavassa jäsenvaltiossa toimintaa, joka muodostuu yliopistotentteihin valmentavan opetuksen järjestämisestä ja hallinnoinnista ja jonka harjoittamiseen sillä on Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisten toimilupa ja hyväksyntä

— joista aiheutuu syrjiviä vaikutuksia verrattuna vastaavanlaista toimintaa harjoittaviin kansallisiin oppilaitoksiin

— joilla kielletään ja/tai estetään vakavasti tällaisen yhtiön Italiassa sijaitsevaa toimipaikkaa ostamasta toisesta jäsenvaltiosta korvausta vastaan edellä mainitun toiminnan harjoittamisen mahdollistavia palveluja

— joilla tehdään opiskelijoille vähemmän houkuttelevaksi kirjoittautua osallistumaan tällaiseen opetukseen

— joilla rajoitetaan tällaiseen oppilaitokseen kirjoittautuneiden opiskelijoiden ammatillista koulutusta ja estetään heitä saamasta sellaista tutkintotodistusta, josta on sen haltijalle etua, koska sillä mahdollistetaan ammattitoiminnan harjoittaminen tai sen harjoittaminen paremmin edellytyksin myös muissa jäsenvaltioissa.

2) Myönnetäänkö 21.12.1988 annetussa neuvoston direktiivissä 89/48/ETY, jonka 2 artiklaa yhteisöjen tuomioistuinta pyydetään käsiteltävänä olevassa asiassa tulkitsemaan, oikeuksia, joihin voidaan vedota myös ennen tämän direktiivin 1 artiklassa tarkoitetun tutkintotodistuksen myöntämistä? Mikäli tähän kysymykseen on vastattava myöntävästi, sallitaanko kyseisessä direktiivissä, myös yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-145/99, komissio vastaan Italia, 7.3.2002 antaman tuomion (Kok. 2002, s. I-2235) valossa, sellaiset kansalliset säännökset tai hallintokäytäntö, joiden mukaan

— vähintään kolmivuotisesta ammatillisesta korkeammasta koulutuksesta annettujen tutkintotodistusten tunnustaminen jätetään pelkän viranomaisten harkinnan varaan

— Yhdistyneessä kuningaskunnassa hyväksynnän saaneiden yliopistojen tutkintotodistukset tunnustetaan vain, jos kaikkea opetusta on seurattu säännöllisesti ulkomailla, mikä tarkoittaa sitä, että Italiassa toimivien ulkomaisten oppilaitosten Italian kansalaisille myöntämiä tutkintotodistuksia ei tunnusteta, vaikka lähtövaltion viranomaiset ovat antaneet niille toimiluvan ja hyväksynnän

— edellytyksenä on siinä maassa, jossa tutkintotodistus on myönnetty, toimivan Italian diplomaatti- tai konsuliedustuston todistus, josta käy ilmi asianomaisen henkilön tosiasiallinen oleskelu kyseisessä maassa koko yliopisto-opintojen ajan

— tunnustaminen rajoitetaan koskemaan 'ainoastaan' sellaista ammattitoimintaa, jota on jo harjoitettu lähtömaassa, mikä tarkoittaa sitä, että tunnustamista ei myönnetä sellaisen säännellyn ammatin harjoittamista varten, jota asianomainen ei ole aikaisemmin harjoittanut?

3) Miten 2.4.1963 tehdyssä neuvoston päätöksessä 63/266/ETY käytettyä ilmaisua 'epätoivottu koulutuksen keskeytyminen' on tulkittava, ja onko sillä katsottava tarkoitettavan tilannetta, jossa kansallinen viranomainen perustaa pysyvän tiedotusjärjestelmän, jonka mukaan Yhdistyneessä kuningaskunnassa laillisesti tunnustettuja tutkintotodistuksia ei voida tunnustaa kansallisessa järjestelmässä, jos ne on myönnetty tämän valtion omalla alueella suoritettujen opintojen perusteella?"

Alustava huomautus

33 Italian hallitus väitti suullisessa käsittelyssä, että ennakkoratkaisupyynnössä esitetty kansallisen oikeuden kuvaus on tietyiltä osin virheellinen eikä siinä oteta huomioon kaikkia merkityksellisiä kansallisia säännöksiä. Italian hallitus mainitsi myös Italian lainsäädännön ja Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännön muutokset, jotka on tehty ennakkoratkaisupyynnön esittämisen jälkeen, sekä ESE:n ja NTU:n välisten suhteiden muutokset.

34 Tältä osin on huomautettava, ettei yhteisöjen tuomioistuimen asiana ole ottaa kantaa kansallisten säännösten tulkintaan ja soveltamiseen tai vahvistaa kansallisen tuomioistuimen käsiteltävänä olevan asian ratkaisemisen kannalta merkityksellisiä tosiseikkoja.

35 Yhteisöjen tuomioistuimen asiana on yhteisöjen tuomioistuinten ja kansallisten tuomioistuinten välisen toimivallanjaon puitteissa ottaa huomioon ennakkoratkaisupyynnössä esitetyt, ennakkoratkaisukysymykseen liittyvät tosiasiat ja oikeudelliset seikat, sellaisina kuin kansallinen tuomioistuin on ne määritellyt (asia C-475/99, Ambulanz Glöckner, tuomio 25.10.2001, Kok. 2001, s. I-8089, 10 kohta).

36 Näin ollen ennakkoratkaisukysymyksiä on tutkittava Giudice di pace di Genovan ennakkoratkaisupyynnössään määrittämien tosiseikkojen ja oikeussääntöjen valossa.

Ennakkoratkaisukysymykset

37 Ensimmäisellä kysymyksellään ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin pyrkii selvittämään, onko kansallisessa tuomioistuimessa kyseessä oleva hallintokäytäntö, jonka mukaan jonkin jäsenvaltion yliopiston myöntämiä ylemmän tason yliopistotutkintoja ei tunnusteta toisessa jäsenvaltiossa, kun näihin tutkintoihin valmistavat opinnot viimeksi mainitussa jäsenvaltiossa toinen oppilaitos on tarjonnut oppilaitosten välisen sopimuksen mukaisesti, sopusoinnussa EY 39, EY 43 ja EY 49 artiklan kanssa.

38 On todettava, että Neri vetoaa tähän hallintokäytäntöön kansallisessa tuomioistuimessa vaatiakseen ESE:lle maksettujen ilmoittautumismaksujen palauttamista, kun taas ESE vastustaa kyseistä hallintokäytäntöä yhteisön oikeuden perusteella. Jotta ennakkoratkaisukysymyksiin voitaisiin antaa vastaus, joka voisi olla hyödyllinen ennakkoratkaisupyynnön esittämässä tuomioistuimessa käsiteltävän oikeusriidan ratkaisemiseksi, yhteisön oikeutta on näin ollen tulkittava ESE:n toiminnan kannalta.

39 Tältä osin on täsmennettävä, että korkeamman asteen opetuksen järjestäminen korvausta vastaan on taloudellista toimintaa, joka kuuluu perustamissopimuksen sijoittautumisoikeutta koskevan luvun soveltamisalaan, kun jäsenvaltion kansalainen järjestää sitä pysyvästi ja jatkuvasti toisessa jäsenvaltiossa tässä viimeksi mainitussa jäsenvaltiossa olevasta pääasiallisesta toimipaikastaan tai sivutoimipaikastaan käsin (ks. vastaavasti asia C-439/99, komissio v. Italia, tuomio 15.1.2002, Kok. 2002, s. I-305, 21 kohta).

40 Koska ESE, jonka pääasiallinen toimipaikka on Yhdistyneessä kuningaskunnassa, järjestää korkeamman asteen opetusta sen Italiassa sijaitsevissa sivutoimipaikoissa ja mahdollisesti sen Genovassa sijaitsevassa toimipaikassa, ennakkoratkaisukysymykset on tutkittava siltä osin kuin ne koskevat perustamissopimuksella suojattuja perusvapauksia ESE:n sijoittautumisvapauden kannalta.

41 EY 43 artiklassa asetetaan velvoite poistaa sijoittautumisvapauden rajoitukset. Tällaisina rajoituksina on pidettävä kaikkia toimia, joilla kielletään tämän vapauden käyttäminen, haitataan sitä tai tehdään se vähemmän houkuttelevaksi (ks. asia C-145/99, komissio v. Italia, tuomio 7.3.2002, Kok. 2002, s. I-2235, 22 kohta).

42 ESE:n kaltaiselle oppilaitokselle, joka järjestää opetusta, jonka tarkoituksena on antaa opiskelijoille mahdollisuus suorittaa tutkintoja, jotka voivat helpottaa heidän pääsyään työmarkkinoille, huomattava merkitys on sillä, että jäsenvaltion viranomaiset tunnustavat nämä tutkinnot.

43 On ilmeistä, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen hallintokäytännön, jonka nojalla tiettyjä ESE:n järjestämän yliopisto-opetuksen päätteeksi myönnettäviä tutkintoja ei tunnusteta Italiassa, seurauksena on se, että opiskelijoille on vähemmän houkuttelevaa osallistua tähän opetukseen, ja se haittaa tämän vuoksi vakavasti ESE:n liiketoiminnan harjoittamista tässä jäsenvaltiossa.

44 Näin ollen on todettava, että pääasiassa kyseessä olevan kaltainen hallintokäytäntö rajoittaa ESE:n sijoittautumisvapautta EY 43 artiklassa tarkoitetulla tavalla.

45 Italian hallitus haluaa perustella tätä rajoitusta tarpeella taata korkeatasoinen yliopistokoulutus. Se katsoo, että Italian oikeusjärjestyksessä ei hyväksytä pääasiassa kyseessä olevan kaltaisia sopimuksia yliopisto-opetuksesta, koska siinä yliopistokoulutuksen katsotaan kuuluvan "yleiseen etuun" ja ilmentävän valtion kulttuurisia ja historiallisia arvoja. Italian hallituksen mukaan tällainen sopimus yliopisto-opetuksesta estää sekä alkuperävaltion että vastaanottavan valtion toimivaltaisten viranomaisten harjoittaman yksityisten yksikköjen suoran laadunvalvonnan.

46 On kuitenkin todettava, että vaikka tavoite taata korkeatasoinen yliopistokoulutus olisi lainmukainen perustelu perusvapauksien rajoittamiselle, kyseisten rajoitusten on oltava omiaan takaamaan niillä tavoiteltavan päämäärän toteutuminen eivätkä ne saa ylittää sitä, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi (ks. em. asia komissio v. Italia, tuomio 15.1.2002, tuomion 23 kohta).

47 Koska Italian oikeusjärjestyksessä hyväksytään lain nro 341/90 8 §:n 1 momentin nojalla italialaisten yliopistojen ja muiden italialaisten korkeamman asteen oppilaitosten väliset sopimukset, jotka ovat verrattavissa NTU:n ja ESE:n väliseen sopimukseen, ja koska tämän tuomion 13 kohdassa mainitusta ohjeesta ilmenee sen, ettei pääasiassa kyseessä olevan kaltaisissa olosuhteissa myönnettyjä tutkintotodistuksia tunnusteta, koskevan yksinomaan Italian kansalaisille myönnettyjä tutkintotodistuksia, ennakkoratkaisupyynnössä esitellyllä hallintokäytännöllä ei voida saavuttaa Italian hallituksen mainitsemaa tavoitetta taata korkeatasoinen yliopistokoulutus.

48 Kyseinen hallintokäytäntö ei missään tapauksessa täytä vaatimusta, jonka mukaan toimenpiteen on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden.

49 Kuten julkisasiamies korostaa ratkaisuehdotuksensa 49 kohdassa, vaikuttaa siltä, että ennakkoratkaisupyynnössä kuvatun hallintokäytännön mukaan kansalliset viranomaiset eivät voi suorittaa minkäänlaista asiaa koskevaa arviointia eikä näin ollen sen mukaan ole mahdollisuutta tunnustaa pääasiassa kyseessä olevan kaltaisissa olosuhteissa myönnettyjä tutkintotodistuksia.

50 On todettava, että tällainen hallintokäytäntö ylittää sen, mikä on tarpeen tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi.

51 Näin ollen ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava, että kansallisessa tuomioistuimessa kyseessä oleva hallintokäytäntö, jonka mukaan jonkin jäsenvaltion yliopiston myöntämiä ylemmän tason yliopistotutkintoja ei voida tunnustaa toisessa jäsenvaltiossa, kun toinen oppilaitos on tarjonnut näihin tutkintoihin valmistavat opinnot viimeksi mainitussa jäsenvaltiossa oppilaitosten välisen sopimuksen mukaisesti, on EY 43 artiklan vastainen.

52 Kun otetaan huomioon ensimmäiseen kysymykseen annettu vastaus, toiseen ja kolmanteen kysymykseen ei ole tarpeen vastata.

Oikeudenkäyntikulut

53 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Italian hallitukselle ja komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto)

on ratkaissut Giudice di pace di Genovan 18.4.2002 tekemällään päätöksellä esittämät kysymykset seuraavasti:

Kansallisessa tuomioistuimessa kyseessä oleva hallintokäytäntö, jonka mukaan jonkin jäsenvaltion yliopiston myöntämiä ylemmän tason yliopistotutkintoja ei voida tunnustaa toisessa jäsenvaltiossa, kun toinen oppilaitos on tarjonnut näihin tutkintoihin valmistavat opinnot viimeksi mainitussa jäsenvaltiossa oppilaitosten välisen sopimuksen mukaisesti, on EY 43 artiklan vastainen.

Edward La Pergola von Bahr

Julistettiin Luxemburgissa 13 päivänä marraskuuta 2003.

R. Grass

kirjaaja

V. Skouris

presidentti