Den udgør i øvrigt et uundværligt led i Fællesskabets virke, blandt hvis formål man blandt andet finder den frie bevægelighed for personer, arbejdskraftens mobilitet og forbedringen af arbejdstagernes levevilkår. Heraf følger, at vilkårene for adgangen til faglig uddannelse henhører under traktatens anvendelsesområde.

2. Pålæggelse af en afgift, et indskrivningsgebyr eller en studieafgift som betingelse for adgangen til at følge faglig undervisning for studerende, der er statsborgere i andre medlemsstater, mens en tilsvarende afgift ikke pålægges indenlandske studerende, udgør en forskelsbehandling, som udøves på grundlag af nationalitet, og som er forbudt ved traktatens artikel 7.

3. Enhver form for uddannelse, der fører til en kompetence inden for en profession, et fag eller en bestemt stilling, eller som bibringer den særlige færdighed, der kræves for at udøve en sådan profession, fag eller stilling, henhører under begrebet faglig uddannelse, uanset elevernes eller de studerendes arbejds- eller uddannelsesniveau, ligesom det heller ikke spiller nogen rolle, om uddannelsesprogrammet også omfatter en vis del mere almindelig undervisning. Følgelig omfatter begrebet faglig uddannelse undervisning i tegneseriekunst ved en højere læreanstalt for kunst.

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT SIR GORDON SLYNN

fremsat den 16. januar 1985 [1]

Høje Domstol.

Med denne forelæggelse i henhold til EØF-traktatens artikel 177 har præsidenten for Tribunal de première instance de Liège, spurgt:

»1) Er det i overensstemmelse med fællesskabsretten at antage, at statsborgere fra De europæiske Fællesskabers medlemsstater, som begiver sig til en anden medlemsstats område alene med det formål dér regelmæssigt at følge undervisningen ved en læreanstalt, som meddeler undervisning blandt andet med henblik på faglig uddannelse, i forhold til den pågældende læreanstalt er omfattet af artikel 7 i Rom-traktaten af 25. marts 1957?

2) Såfremt spørgsmålet besvares bekræftende: på grundlag af hvilke kriterier skal det afgøres, om undervisning i tegneseriekunst er omfattet af Rom-traktatens anvendelsesområde?«

Sagsøgeren i hovedsagen er en fransk statsborger, der normalt bor i Frankrig, hvor hendes forældre, der også er franske statsborgere, også bor. I 1982 indskrev hun sig til et fireårigt kursus ved Det kongelige Akademi for de Skønne Kunster i Liège for at studere tegneseriekunst, der udgør en del af kunststudierne ved denne læreanstalt, der henhører under de højere uddannelser uden at være en del af et universitet.

Sådanne højere læreanstalter kan opkræve indskrivningsgebyrer, hvorimod undervis-

1 — Oversat fra engelsk.

ningen i gymnasium, folkeskole og børnehaveklasser i det statslige system eller i statsstøttede institutioner er gratis. Akademiet opkræver et indskrivningsgebyr af alle studenter, der da androg 10 000 BFR om året. Endvidere har undervisningsministeren siden 1976 været bemyndiget til at fastsætte en studieafgift for udenlandske studenter, hvis forældre ikke har bopæl i Belgien, og som studerer ved en statsejet eller statsstøttet institution på bestemte trin fra førskoleniveau og frem til højere og teknisk uddannelse. Studieafgiften for årene 1982/1983 og 1983/1984 for studerende, der følger et heltidsstudium i kunst, blev ved ministerielt cirkulære fastsat til 24 622 BFR. Der blev fastsat højere afgifter for en række andre studier inden for kunst, ligesom studieafgifterne inden for naturvidenskab og medicin blev forhøjet til over 200 000 BFR for det pågældende år.

Sagsøgeren ansøgte om at blive fritaget for studieafgiften (der trods de begrænsninger, som den under denne sag hævdes at have på uddannelseslysten, er kendt som »le minerval«) og fik tilladelse til at gennemføre et studieforløb i 1982/1983. Hendes ansøgning om fritagelse blev afslået i oktober 1983. Da hun nægtede at betale afgiften for dette år og for året 1983/1984, blev hun nægtet optagelse, og som følge heraf udløb hendes opholdstilladelse. Endvidere mistede hendes forældre retten til ifølge fransk valutalovgivning at sende penge til hende i Belgien.

På grundlag af sagsanlæg for den nationale ret fik hun imidlertid et »årskort« og fik lov til at fortsætte studiet, ligesom hendes forældre fik tilladelse til at sende hende penge.

Kommissionen har anført, uimodsagt af sagsøgte og de procestilvarslede, at Belgien nu er den eneste medlemsstat, der afkræver statsborgere fra andre medlemsstater højere afgifter end belgiske statsborgere, bortset fra, at belgiske studenter i Grækenland afkræves højere afgifter end andre studenter som udslag af et gensidighedsprincip.

Den belgiske regel hviler simpelt hen på et kriterium om nationalitet og ikke om bopæl. En belgisk statsborger skal aldrig betale studieafgiften, selv om han hele tiden tidligere har boet uden for Belgien, og selv om hans forældre ikke bor i Belgien og ikke betaler belgiske skatter. Ikke-belgiere betaler studieafgiften, medmindre de er fritaget. Sagsøgte har anført, at omkring 84% af de ikke-belgiske studenter (hvoraf der er 4 050 eller 4,25% af det samlede antal studenter) er fritaget, idet den vigtigste kategori af fritagne består af:

a) studenter, hvis far eller mor er af belgisk nationalitet eller har bopæl i Belgien, eller dér udøver deres væsentlige erhvervsmæssige beskæftigelse dér og er skattepligtige i Belgien;

b) studenter, der selv bor i Belgien, og som dér udøver deres væsentlige erhvervsmæssige beskæftigelse og er skattepligtige i Belgien;

c) luxembourgske statsborgere;

d) personer, der fritages efter et skøn, såsom statsborgere fra en række udviklingslande.

Selv når disse undtagelser tages i betragtning, er der således øjensynlig omkring 650 udenlandske studenter, der er omfattet af afgiftspligten.

Ved første blik kan det synes overraskende, at en enkelt medlemsstat således opretholder denne pligt på trods af præamblen og formålene bag traktaten samt de fordele for Fællesskabet og den enkelte, der består i, at studerende kan læse i andre medlemsstater end deres egen, navnlig dersom — med en stigende specialisering — særlige studier får en fremtrædende plads og særligt bliver dyrket ved bestemte uddannelsesinstitu-

tioner. Det forekommer ikke mindre overraskende, at studieafgiften opretholdes i betragtning af:

a) Kommissionens forslag, forelagt Rådet i 1978 på grundlag af det handlingsprogram, der i 1976 blev vedtaget af Rådet og undervisningsministrene forsamlet i Rådet, og som blandt andet angik foranstaltninger til fremme af arbejdskraftens frie bevægelighed, hvilket forslag Rådet og undervisningsministrene principielt tilsluttede sig i 1980. Herefter tilstræbes det, at studieafgifter, som skal betales af studerende fra andre medlemsstater, »ikke bør overstige de afgifter, der er fastsat for de studerende fra den pågældende stat selv« (jfr. EFT C 38 af 19. 2. 1976, s. 1, og Dok. KOM (78) 468 endel.), samt

b) Europa-Parlamentets beslutning af 1982, hvor det henstilles til Belgien at »afskaffe enhver diskriminatorisk foranstaltning med hensyn til indskrivningsgebyrer i undervisningen« (EFT C 334 af 20. december 1982, s. 93).

Den faktiske begrundelse for studieafgiften som forklaret i retsmødet er, at der før 1976 foregik en tilstrømning af studenter fra andre EF-lande, og at andre medlemsstaters statsborgere i Belgien for tiden udgør en højere procentdel af det samlede antal studerende end i nogen anden medlemsstat. Det er ikke for at reducere tilstrømningen af studenter, men »for at sikre en vis økonomisk stabilitet«, at man indførte denne afgift, der udgjorde mindre end 50% af de faktiske omkostninger ved undervisningstilbudet. Det er den udenlandske students bidrag til dækning af den omkostning, der for den belgiske students vedkommende delvis dækkes af de skatter, som enhver med bopæl i Belgien betaler. Det er omstridt, hvorvidt pålæggelsen af studieafgiften rent faktisk har nedsat antallet af de studenter, der siden 1976 er rejst til Belgien, men Kommissionen hævder det i hvert fald.

Belgien og Communauté française, der i Liège er ansvarlig for kunstundervisningen, har hævdet, at uddannelsespolitikken, herunder opkrævning af afgifter, henhører under den enkelte medlemsstat. De har — i lighed med regeringerne for Danmark og Det forenede Kongerige, der har afgivet indlæg — hævdet, at den krævede studieafgift ikke krænker nogen EF-regel. En statsborger i én medlemsstat har ifølge traktaten ingen ret til at rejse til en anden medlemsstat med henblik på uddannelse eller til at blive optaget på et kursus på de samme betingelser med hensyn til afgifter eller tilskud som medlemsstatens statsborger. Noget andet gælder, dersom den uddannelsessøgende allerede er vandrende arbejdstager eller er familiemedlem til en sådan. Artikel 7 i traktaten er for generel til at skabe sådanne rettigheder; der er ikke nogen særlig afledt lovgivning i henhold til nogen anden bestemmelse i traktaten, der på relevant måde udbygger den generelle bestemmelse. Endvidere kan der ikke hentes støtte i traktatens artikler 59 og 60, der ikke angår tilbud om uddannelse, eller nogen andre tjenesteydelser fra statens side, der tilbydes enten gratis eller til en pris uden forbindelse med deres omkostninger, og som i det væsentlige stilles til rådighed som en del af socialpolitikken. Selv om man antager, at disse bestemmelser i traktaten finder anvendelse i tilfælde, hvor private institutioner tilbyder uddannelse på forretningsmæssig grundlag, er statsinstitutioner udelukket i henhold til traktatens artikler 58 og 60. I modsat fald ville studenter fra andre medlemsstater ikke alene lægge beslag på ydelser, der af staten stilles til rådighed for dens egne borgere, og som i det væsent-

lige betales af skatterne fra dens egne borgere, men de kunne endog udelukke medlemsstatens egne borgere fra uddannelsesinstitutionerne i tilfælde, hvor antallet af studiepladser er begrænset. Endvidere kunne det på grundlag af et sådant synspunkt anføres, at de tillige var berettiget til stipendier til deres underhold, der kan søges af medlemsstatens egne borgere, på samme betingelser som de, der gælder for statsborgerne. Et sådant resultat ville være utænkeligt under hensyn til de forskellige former for og størrelser af stipendier og det varierende antal studenter, der rejser ind i de forskellige medlemsstater. Under alle omstændigheder gælder det, at retten til ophold i en anden medlemsstat er begrænset til varigheden af de tilbudte tjenesteydelser, og at den virkelige hensigt er, at opholdsretten bør begrænses til korte perioder.

Françoise Gravier har anført, at dersom ideen om et europæisk fællesskab skal have nogen virkelig mening, må det indebære, at studerende kan rejse til uddannelsesinstitutioner i andre medlemsstater. Både hun og Kommissionen har i det væsentlige henholdt sig til traktatens artikel 59. Uddannelse er en tjenesteydelse. Domstolen anerkendte dette i de forenede sager 286/82 og 26/83 *Luisi og Carbone* mod *Ministero del Tesoro* (dom af 31. marts 1984). Domstolen anerkendte ligeledes, at i tilfælde, hvor en person har ret til at rejse til en anden medlemsstat for at stille tjenesteydelser til rådighed, har personer, der ønsker at modtage disse tjenesteydelser, en hertil svarende ret til at rejse til den medlemsstat, hvor ydelserne stilles til rådighed, for at modtage dem. Uddannelse er tjenesteydelser, der sædvanligvis stilles til rådighed mod betaling. Det er herved uden betydning, at den studerende muligvis ikke betaler den faktiske udgift. Når blot tjenesteyderen får sin betaling, er det uden betydning, hvem der betaler den. Den studerende har i studietiden opholdsret som modtager af tjenesteydelser i henhold til Rådets direktiv 73/148/EØF af 21. maj 1973 (EFT L 172 af 28. juni 1973, s. 14). At opkræve en ekstraafgift hos personer, der ikke er statsborgere, kan enten skabe alvorlige vanskeligheder for den studerende eller endog forhindre ham i at påbegynde et studium. Dette er en begrænsning i retten til at følge et uddannelsesforløb, der har uheldige virkninger for den studerende og for Fællesskabet. Det strider mod det handlingsprogram, der blev vedtaget af Rådet og af undervisningsministrene i 1976, der opstillede en række foranstaltninger, der skulle gennemføres med det formål at fremme arbejdskraftens frie bevægelighed og mobilitet. Det strider mod de forslag, som Kommissionen forelagde Rådet i 1978 (der er omtalt ovenfor), og som blev vedtaget af uddannelsesudvalget og principielt vedtaget af Rådet og af undervisningsminstrene i 1980. Der foreligger ligeledes et brud på traktatens artikel 7, da ekstraafgifter, der hviler på nationalitet, griber ind i studentens frihed til at gennemføre et specialkursus i forbindelse med sin erhvervsuddannelse, der skal kvalificere studenten til ansættelse inden for et særligt område, ligesom det strider mod den frie bevægelighed for personer, der er omtalt i traktatens artikel 3, litra c).

De rejste spørgsmål er både vanskelige og ømtålelige, ikke mindst på grund af de mulige virkninger, som løsningen af dem kan have på andre områder, der ikke har relation til problemet om studieafgifter, som sagen her alene drejer sig om.

Uanset at Françoise Gravier og Kommissionen hovedsagelig henholder sig til traktatens artikel 59, der findes i kapitel 3 (»Tjenesteydelser«) under afsnit III vedrørende »Den frie bevægelighed for personer,

tjenesteydelser og kapital«, er det efter min opfattelse mere praktisk at begynde med den eneste artikel i traktaten, der er omtalt i forelæggelseskendelsen, nemlig artikel 7, der findes i afsnit I »Principperne«. Bestemmelsen har følgende ordlyd: »Inden for denne Traktats anvendelsesområde og med forbehold af dennes særlige bestemmelser er al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, forbudt. På forslag af Kommissionen kan Rådet med kvalificeret flertal og efter høring af Forsamlingen give forskrifter med henblik på at forbyde sådan forskelsbehandling«.

Det er indlysende, at afgiften i nærværende sag indebærer en forskelsbehandling på grundlag af nationalitet. Falder forskelsbehandlingen »inden for denne Traktats anvendelsesområde«? Det er af alle parter anerkendt, at uddannelse som sådan ikke er opregnet som en af Fællesskabets opgaver eller aktiviteter. Imidlertid er der blevet henvist til sag 9/74, *Casagrande* mod *Landeshauptstadt München*, Sml. 1974, s. 773, særligt s. 779, hvor Domstolen udtalte:

»Skønt undervisnings- og uddannelsespolitikken ikke som sådan er et af de områder, som ifølge traktaten henhører under fællesskabsinstitutionernes kompetence, følger det ikke heraf, at udøvelsen af de beføjelser, der er tillagt Fællesskabet, er begrænset tilsvarende, når den berører de foranstaltninger, som er truffet til gennemførelse af en politik på f.eks. undervisnings- og uddannelsesområdet; der findes, særlig i traktatens kapitel 1 og 2 i afsnit III, flere bestemmelser, hvis anvendelse eventuelt kan have betydning for denne politik« (præmis 6).

I sag 152/82, *Forcheri* mod *Belgien*, Sml. 1983, s. 2323, måtte Domstolen ligeledes tage stilling til det spørgsmål, »om adgangen til undervisning, herunder faglig uddannelse, er omfattet af traktatens anvendelsesområde« (præmis 13).

Traktatens artikel 128 bestemmer, at på forslag af Kommissionen og efter høring af Det økonomiske og sociale Udvalg fastsætter Rådet de almindelige principper for gennemførelsen af en fælles politik for faglig uddannelse, som kan bidrage til en harmonisk udvikling af såvel hvert enkelt lands økonomi som af fællesmarkedet. Rådet afgørelse 63/266 af 2. april 1963 (EFT 1963-1964, s. 22) opstillede almindelige principper for gennemførelse af en fælles politik for faglig uddannelse. I betragtningerne til afgørelsen hedder det, at gennemførelsen af en fælles politik om effektiv faglig uddannelse vil fremme gennemførelsen af arbejdskraftens frie bevægelighed, og at enhver på de forskellige trin af sin erhvervsmæssige løbebane skal have mulighed for at opnå en passende uddannelse, for at videreuddanne sig og få den faglige omskoling, han måtte have behov for. Den fælles politik for faglig uddannelse skal, som princip, tilstræbe at opfylde en række grundlæggende mål, blandt andet tilvejebringelse af forudsætninger for, at der sikres alle ret til en passende faglig uddannelse, samt adgang for enhver til at opnå bedre beskæftigelse i sit fag på et højere niveau i overensstemmelse med ønsker, evner, kundskaber og faglige erfaringer.

Domstolen nåede på grundlag af artikel 128 og afgørelse 63/266 i *Forcheri*-sagen til følgende resultat:

»Det følger heraf, at selv om undervisnings- og uddannelsespolitikken ikke som sådan ifølge traktaten er undergivet fællesskabsinstitutionernes kompetence, må adgangen til at følge sådanne former for undervisning imidlertid antages at være omfattet af traktatens anvendelsesområde.

Når en medlemsstat gennemfører undervisningsvirksomhed blandt andet med henblik på faglig uddannelse, er det i strid med forbudet mod forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, jfr. traktatens artikel 7, hvis medlemsstaten af en anden medlemsstats borgere, der lovligt har taget ophold i førstnævnte medlemsstat, for denne undervisning opkræver en studieafgift, som ikke opkræves af statens egne borgere« (præmisserne 17 og 18).

Der er visse forskelle mellem Forcheri-sagen og denne sag. Marisa Forcheri var gift med en EF-tjenestemand, der havde pligt til at bo i Belgien. Domstolen anerkendte, at en sådan tjenstemand skal have alle de fordele ifølge fællesskabsretten, der gælder for medlemsstaternes statsborgere med hensyn til fri bevægelighed, etableringsfrihed og social sikring. Fri bevægelighed i henhold til traktatens artikel 48 blev i præamblen til Rådets forordning nr. 1612/68 (EFT 1968 II, s. 467) anført som en fundamental ret for arbejdstagere og deres familier. Ifølge forordningens artikel 7 har arbejdstageren selv ret til på samme vilkår som indenlandske arbejdstagere »at deltage i uddannelse i faglige uddannelsesinstitutioner, omskolings- og revalideringscentre«. Endvidere gælder det ifølge artikel 12, at børn af en sådan arbejdstager skal gives adgang til almindelig undervisning, lærlingeuddannelse og faglig uddannelse på samme vilkår som statsborgere i den stat, hvor han er beskæftiget, hvis børnene er bosat på denne stats område. Der er ikke fastsat en tilsvarende hjemmel for så vidt angår hustruen, men Domstolen nåede til det resultat, at hendes stilling var den samme på grundlag af de ovenfor anførte almindelige principper.

Eftersom Françoise Gravier hverken er arbejdstager eller barn eller ægtefælle af en arbejdstager, havde hun ikke nogen ret til at have ophold i Belgien ifølge bestemmelserne i den nævnte forordning. Det er blevet anført, at dette gendriver hendes påstand, eftersom hun ikke kan påvise, at hun allerede havde »lovligt ophold« (»licitement installée«), inden hun ansøgte om at måtte begynde studiet.

Det er givet, at Françoise Gravier ikke omfattes af netop den personkategori, der er behandlet i *Forcheri*-sagen, og at hun ikke kan hævde, at hendes sag udtrykkeligt er blevet afgjort ved denne sag. Imidlertid læser jeg ikke den pågældende dom således, at det antages at være en nødvendig betingelse for retten til at deltage i en bestemt faglig uddannelse, at der forud består en opholdsret. Utvivlsomt opholdt Marisa Forcheri sig lovligt i Belgien, og der ville ikke være nogen begrundelse for at lade nogen deltage i en uddannelse, der ulovligt opholder sig i landet. For mig at se er det stadig et åbent spørgsmål, om en statsborger fra en medlemsstat kan pålægges en højere afgift for at kunne studere alene på det grundlag, at hun ikke er statsborger i den medlemsstat, hvor studiet tilbydes.

Hvad angår faglig uddannelse er udgangspunktet traktatens artikel 128 og afgørelse 63/266. Foruden de passager, der er henvist til af Domstolen i *Forcheri*-sagen, fremgår det af afgørelsen, at der skal gives den enkelte mulighed for en passende uddannelse og ret til frit valg af erhverv, uddannelsesinstitution, uddannelsessted og arbejdsplads. De almindelige principper, der skal følges, skal omfatte uddannelsen af unge og voksne, som kommer til at udøve en erhvervsmæssig beskæftigelse eller allerede udøver en sådan. »Inden for traktatens

rammer påhviler det medlemsstaterne og Fællesskabets kompetente institutioner at gennemføre de her opstillede principper«. Ifølge det fjerde princip gælder det således, at Kommissionen i snævert samarbejde med medlemsstaterne gennemfører sådanne »studier og forskningsprojekter vedrørende faglig uddannelse, som er nødvendige for at sikre gennemførelsen af den fælles politik, navnlig med henblik på at fremme arbejdskraftens faglige kvalifikationer og den geografiske og faglige frie bevægelighed inden for Fællesskabet«. Der bør ske udveksling af oplysninger, erfaring og undervisere, ligesom der bør tilstræbes en tilnærmelse af de objektive betingelser.

Denne afgørelse og Kommissionens henstillinger af 18. juli 1966 om erhvervsorientering (66/48/EØF), Rådets »Almindelige retningslinjer for udarbejdelse på fællesskabsplan af et arbejdsprogram for faglig uddannelse« (EFT-Specialudgave, anden serie IX, s. 50), resolutionen vedtaget af Rådet og undervisningsministrene forsamlet i Rådet af 13. december 1976 vedrørende foranstaltninger med henblik på at forbedre forberedelsen af de unge til erhvervsarbejde og lette deres overgang fra uddannelse til arbejdsliv (EFT C 308 af 30. 12. 1976, s. 1) og Rådets resolution af 11. juli 1983 om »erhvervsuddannelsespolitikken i Det europæiske Fællesskab i 1980'erne« (EFT C 193 af 20. 7. 1983, s. 2) illustrerer den særlige opmærksomhed, som fællesskabsinstitutionerne har viet adgangen til og forbedringen af erhvervsuddannelsen overalt i Fællesskabet. Disse regler hviler utvivlsomt delvis på ønsket om at forbedre livskvaliteten og levestandarden for arbejdstagere inden for Fællesskabet og derigennem at fremme udviklingen og ekspansionen i økonomien. De tager efter min opfattelse ligeledes sigte på at sikre, at der er bevægelighed for arbejdskraften inden for Fællesskabet. Det er min opfattelse, at hvis nogen ønsker at tage arbejde i en anden medlemsstat (og at udøve sine rettigheder i henhold til artikel 48) eller at etablere sig i en anden medlemsstat (og at udøve sine rettigheder i henhold til artikel 52) eller at stille tjenesteydelser til rådighed (og at udøve sine rettigheder i henhold til artikel 59 som udbyder af tjenesteydelser) ved en særlig form for beskæftigelse, kan den pågældende meget vel være nødt til at foretage studier eller at skaffe sig en særlig kompetence i den pågældende medlemsstat. Dette kan lige så vel gælde for faglærte og ufaglærte arbejdere i erhverv, hvor særlige tekniske fremgangsmåder eller praktika følges i bestemte lande, som for den akademisk uddannede mand eller kvinde, der må opfylde de uddannelsesmæssige krav, der stilles af en uddannelsesinstitution eller fastlægges af staten. At rejse for at dygtiggøre sig — hvad enten det sker ved at tage en egentlig eksamen eller ved at gennemføre en faglig uddannelse — må nødvendigvis være forbundet med retten til at rejse for at arbejde i et bestemt land. Det ene går forud for det andet, og jeg finder en sådan form for faglig uddannelse omfattet af »denne traktats anvendelsesområde«, jfr. artikel 7. Der må ikke udøves forskelsbehandling på grundlag af nationalitet med hensyn til de vilkår, under hvilke studerende fra medlemsstaterne kan gennemføre en sådan faglig uddannelse.

Jeg anser imidlertid ikke ønsket om at dygtiggøre sig i en bestemt medlemsstat for at tage arbejde eller etablere sig inden for industri, handel eller liberalt erhverv for at være den eneste side af den faglige uddannelse, der falder inden for traktatens anvendelsesområde, selv om det efter min opfattelse er det aspekt, der med størst tydelighed falder inden for den.

Der kan være fagområder, som der slet ikke eller kun delvis undervises i i visse medlemsstater; der kan også være et fagområde som

der undervises bedre i ved læreanstalterne i én medlemsstat end ved læreanstalterne i den medlemsstat, hvor den uddannelsessøgende er statsborger; der kan være fordele inden for bestemte tekniske områder for den studerende, der uddanner sig ved læreanstalterne i to forskellige medlemsstater, som anvender forskellige metoder. Dette er blot eksempler, men hvis den studerende skal nyde fuld bevægelighed som færdiguddannet arbejdstager, eller hvis han ønsker at gøre brug af etableringsretten, kan det være en hjælp for den pågældende eller endog nødvendigt at lade sig uddanne eller aflægge eksamen i en anden medlemsstat end sin egen. Der er ingen tvivl om, at den pågældende vil have sådanne rettigheder, når han én gang er færdiguddannet som arbejdstager og er rejst til en anden medlemsstat for dér at tage ansættelse, eller hvis han har nedsat sig som selvstændig i en anden medlemsstat. Jeg er derfor af den opfattelse, at arbejdstageren som et udslag af sin ret til bevægelighed ligeledes har ret til ikke at blive forskelsbehandlet på grundlag af nationalitet, hvis han søger at gøre brug af bevægeligheden under sin uddannelse både før og efter, at han rent faktisk begynder at arbejde.

Med hensyn til artikel 7 mener jeg, at faglig uddannelse generelt falder inden for traktatens anvendelsesområde, uanset om den uddannelsessøgende allerede har afgjort, at han ønsker at arbejde eller etablere sig i en anden medlemsstat end sin egen, uden at han afkræves bevis for, at der forelå en objektiv grund for hans valg af en bestemt skole eller et bestemt land til at gennemføre sin uddannelse i.

Hvis en uddannelsessøgende kun er blevet eller vil blive optaget til en uddannelse på den betingelse, at den pågældende skal betale ekstraafgiften for udlændinge med henblik på faglig uddannelse, må han efter min opfattelse anses for berettiget til optagelse ved den pågældende uddannelse uden at skulle betale den diskriminerende afgift og uden på anden måde at skulle godtgøre, at han har »lovligt ophold« på den pågældende medlemsstats område.

Med henblik på besvarelsen af det andet spørgsmål (der bliver relevant, dersom dette svar på første spørgsmål accepteres) finder jeg, at uddannelser, der er en forberedelse til og fører direkte til kompetence inden for en bestemt profession, et bestemt fag eller en bestemt stilling, eller som meddeler den nødvendige undervisning og de nødvendige færdigheder for professionen, faget eller stillingen i tilfælde, hvor der ikke kræves nogen formelt afsluttet uddannelse, og som ligger ud over, hvad der meddeles ved almindelig skoleundervisning, må betragtes som faglig uddannelse. En sådan uddannelse er ikke begrænset til manuelle eller praktiske erhverv, men omfatter alle professioner, fag og stillinger. Den er heller ikke begrænset til efteruddannelse eller uddannelse på et højere niveau for personer, der allerede har en sådan stilling.

Selv om almindelig skoleundervisning optræder i de EF-dokumenter, der er blevet henvist til af parterne, består der efter min opfattelse ikke en sådan tydelig forbindelse mellem artiklerne 48 eller 52 eller nogen anden bestemmelse, måske lige bortset fra artikel 59 (som jeg herefter skal tage stilling til), at det på grundlag af de i sagen anførte argumenter er muligt at hævde, at almindelig skoleundervisning falder inden for anvendelsesområdet af traktaten med den virkning, at det i artikel 7 indeholdte forbud bringes i anvendelse.

Det tilkommer i nærværende sag den nationale ret at afgøre, om den pågældende undervisning er faglig uddannelse. På grundlag af sagens omstændigheder og de forhold, der er enighed om, er dette sandsynligvis tilfældet. Hvis Domstolen antager, at Françoise Gravier har godtgjort, at der er tale om faglig uddannelse, og at afgiftsmæssig forskelsbehandling på grundlag af

nationalitet er forbudt i henhold til traktatens artikel 7, jfr. traktatens artikler 48, 52 og 59, med hensyn til sådan faglig uddannelse, er det formentlig ikke nødvendig for Domstolen at tage stilling til det væsentligste argument, der er anført, og hvorefter en sådan differentiering i hvert fald indebærer en tilsidesættelse af artikel 59. For det tilfælde,. at Domstolen finder artikel 7 uanvendelig, skal jeg dog behandle det.

Restriktioner, der hindrer fri udveksling af tjenesteydelser, skulle afskaffes ved udgangen af overgangsperioden »for så vidt angår statsborgere i Medlemsstaterne, der er bosat i et andet af Fællesskabets lande end modtageren af den pågældende ydelse«. I de forenede sager *Luisi og Carbone* nåede Domstolen til det resultat, at med henblik på udførelsen af tjenesteydelser kan den, som tjenesteydelserne er tiltænkt, begive sig til den stat, hvor tjenesteyderen er etableret. Dette var det nødvendige modstykke til den ret, der tilkommer tjenesteyderen for så vidt angår de ydelser, som udtrykkeligt er nævnt i traktatens artikel 60, der gennemfører det formål at liberalisere »al erhvervsaktivitet«, der ikke omfattes af bestemmelserne om fri bevægelighed for varer, personer og kapital. Rådets direktiv 73/148 af 21. maj 1973 (EFT 1973, L 172, s. 14) sikrer såvel tjenesteyderen som modtageren opholdsret i det for udførelsen af tjenesteydelsens nødvendige tidsrum. Man nåede i sagen til det resultat, at den frie udveksling af tjenesteydelser omfatter en frihed for modtageren af tjenesteydelser til at rejse til en anden medlemsstat for at modtage ydelser dér uden at blive hindret af restriktioner, endog med hensyn til betalinger, og at turister, personer, der modtager medicinsk behandling, og personer, der rejser med henblik på uddannelse eller forretning, skal betragtes som modtagere af tjensteydelser. Betalingsrestriktioner vedrørende tjenesteydelser, herunder betaling for undervisning, skulle afskaffes inden udgangen af overgangsperioden.

Det er på dette grundlag blevet anført, at da uddannelse er en tjenesteydelse, har Françoise Gravier ret til at rejse til Liège og følge undervisningen uden restriktioner i sin ret hertil. Særlig skal det gælde, at der ikke må udøves forskelsbehandling over for hende med pålæggelsen af en højere afgift end for belgiske studerende. Det er blevet anført, at det videre følger af det sjette momsdirektiv, at uddannelse er en tjenesteydelse, idet direktivet fritager uddannelse fra de tjenesteydelser, som der ellers skulle betales afgift af.

Ifølge traktatens artikel 60 omfatter tjenesteydelser virksomhed af industriel og handelsmæssig karakter og virksomhed af håndværksmæssig karakter, samt de liberale erhvervsvirksomheder. Eftersom der ikke her er tale om en udtømmende definition, må uddannelse efter min opfattelse klart kunne udgøre en tjenesteydelse, der omfattes af artiklens øvrige bestemmelser.

Imidlertid bestemmer stk. 1 i artikel 60, at som tjenesteydelse »i denne Traktats forstand betragtes de ydelser, der normalt udføres mod betaling, i det omfang de ikke omfattes af bestemmelserne vedrørende den frie bevægelighed for varer, kapital og personer«.

Domstolen er allerede nået til det resultat, at en række aktiviteter kun er ydelser i henhold til traktatens artikler 59-66, såfremt de udgør økonomisk virksomhed i henhold til traktatens artikel 2 (sag 76/74, *Walrave* mod *Union cycliste internationale*, Sml. 1974, s. 1405, og sag 13/76, *Donà* mod *Mantero*, Sml. 1976, s. 1333).

Det er blevet anført, at de, der stiller uddannelse til rådighed, normalt betales, hvorfor deres tjenesteydelser »normalt udføres mod betaling«, og at det er uden betydning, hvem der betaler. Dette kan være

vel rigtigt med hensyn til privat undervisning i en institution, der drives på forretningsmæssigt grundlag, men det virkelige spørgsmål er, hvorvidt uddannelse i en skole, der helt eller delvis finansieres af staten, og hvortil de uddannelsessøgende intet betaler eller kun betaler en afgift, der kun udgør en del og muligvis en meget lille del af udgiften ved at stille uddannelsen til rådighed, skal betragtes som en tjenesteydelse, der falder inden for definitionen.

Sagsøgeren har påberåbt sig forslag til afgørelse fra generaladvokat Warner i sag 52/79, *Anklagemyndigheden* mod *Debauve*, Sml. 1980, s. 833, særlig s. 876, hvor generaladvokaten fandt, at det drejede sig om tjenesteydelse, som traktaten finder anvendelse på »uden hensyn til fra hvem i en bestemt sag betaling kommer eller ikke kommer«. Imidlertid beskæftigede generaladvokaten sig i den pågældende sag med fjernsynsprogrammer, der enten var finansieret ved licens betalt af ejerne af fjernsynsapparater, eller var finansieret af annoncører. Efter min opfattelse havde han ikke det foreliggende spørgsmål i tankerne, hvor staten af skatteprovenuet betaler for, hvad der hævdes at være en tjenesteydelse.

Spørgsmålet om, hvorvidt uddannelsen er offentlig eller privat, ændrer naturligvis ikke nødvendigvis beskaffenheden af den tjenesteydelse, der stilles til rådighed, hvorfor det er begrundet at rejse det spørgsmål, hvad der er »normalt« — uddannelse mod betaling eller gratis uddannelse — og i overensstemmelse hermed afgøre spørgsmålet om, hvorvidt uddannelse efter sin beskaffenhed er en tjenesteydelse i traktatens forstand. Dersom »normal« betyder »for det meste« er svaret overalt i Fællesskabet sandsynligvis, at uddannelse for det meste stilles til rådighed af staten, skønt det tillige ikke sjældent hænder og i nogle sammenhæng endog er normalt i ordets almindelige betydning, at uddannelse stilles til rådighed for personer, der selv betaler, eller hvis forældre betaler udgifterne. Man kommer efter min opfattelse til det samme resultat, dersom »normalt« betyder »sædvanligvis«, snarere end »for det meste«.

Jeg mener dog alligevel, at man ikke gør ret i således at gå frem efter det væsensbestemmende kendemærke. Nogle former for uddannelse stilles til rådighed som led i en økonomisk virksomhed med det formål at dække omkostninger og opnå fortjeneste. For at en sådan form for uddannelse kan anses for en tjenesteydelse, er det ikke nødvendigt, at den studerende selv skal betale. Det er tilstrækkeligt, at andre betaler de afgifter, der tilnærmelsesvis udgør omkostningerne.

Imidlertid stilles offentlig uddannelse ikke til rådighed som en økonomisk virksomhed med henblik på at få dækket omkostningerne og opnå fortjeneste, men som led i socialpolitikken, ligesom staten bærer omkostningerne for samtlige eller den overvejende del af undervisningsudgifterne. Sådan undervisning stilles efter min mening ikke til rådighed »mod betaling«, jfr. artikel 60. Tjenesteydelsernes økonomiske klassificering er derfor forskellig, selv om deres beskaffenhed er den samme. Jeg betragter derfor ikke undervisning, der ganske eller i det væsentlige stilles til rådighed af staten, som en tjenesteydelse i henseende til traktaten. Den omstændighed, at den uddannelsessøgende betaler noget, er ikke tilstrækkelig til at forvandle undervisningen til en tjenesteydelse. Det er imidlertid min opfattelse, at uddannelse, der stilles til rådighed af en privat organisation for at opnå fortjeneste, er en tjenesteydelse.

Hvis det er forkert således at foretage en opdeling af de to måder at tilvejebringe undervisning på, følger det sandsynligvis — skønt dette er et faktisk spørgsmål — at undervisning normalt, dvs. for det meste eller sædvanligvis, tilvejebringes på anden måde end mod betaling i traktatens forstand. Imidlertid forekommer dette mig at være et kunstigt resultat, der ikke kan forenes med afgørelsen i de forenede sager *Luisi og Carbone*, hvori man — uanset at afgørelsen ikke på nogen måde afgjorde det grundlæggende spørgsmål i sagen her —

klart antog, at nogle former for undervisning, men ikke alle, er tjenesteydelser i traktatens forstand.

At tage hensyn både til den økonomiske beskaffenhed og til de væsentlige kendetegn ved de tjenesteydelser, der stilles til rådighed i forbindelse med undervisningstilbud, er efter min opfattelse berettiget. Jeg mener, at dette støttes af bestemmelserne i traktatens artikel 58 (der er indsat i kapitel 3 ved artikel 66). Denne artikel undtager fra de selskaber, der skal behandles på samme måde som fysiske personer, der er statsborgere i medlemsstaterne, selskaber, som ikke arbejder med gevinst for øje. Sådanne selskaber, der ikke arbejder med gevinst for øje, har ikke etableringsret eller ret til frit at stille tjenesteydelser til rådighed i andre medlemsstater. Modstykket hertil er, at modtagerne af tjenesteydelserne ikke har nogen traktathjemlet ret til at flytte uden begrænsning for at opnå ydelserne. Her er det afgørende spørgsmål ikke, om den kollektive enhed opnår fortjeneste, men om det tilsigtes, således som det fremgår af den franske ordlyd (»à l'exception des sociétés qui ne poursuivent pas de but lucratif«).

Eftersom offentlig uddannelse i det væsentlige betales over skatterne fra bosiddende statsborgere, er der en vis styrke i det argument, at det ikke er diskriminerende at kræve af de personer, der ikke direkte eller indirekte bidrager til det fælles vel, at de yder et vist bidrag. Det er imidlertid ikke tilfældet her, eftersom afgiften ikke kræves af statsborgere, der ikke betaler skat, og en række andre persongrupper, der enten ikke eller muligvis ikke bidrager til at dække undervisningsudgifterne på nogen måde.

Det er blevet hævdet, at undervisning af den art, der her er tale om, ikke kan udgøre en tjenesteydelse, fordi tjenesteydelser i det væsentlige er af kort varighed, og der ikke gives længere opholdsret, end undervisningen varer. Den antagelse finder jeg forkert. Opholdsretten skal være begrænset til varigheden af uddannelsen — der skal være en faktisk og egentlig uddannelse — for at stifte rettigheder, såfremt uddannelsen er en tjenesteydelse, således som det fremgår af direktiv 73/148.

Domstolens opmærksomhed er blevet henledt på den mulige virkning af afgørelsen i nærværende sag for andre sagsforhold, herunder særlig for underholdsstipendier. Der er i mit forslag til afgørelse intet, der tager sigte på at behandle underholdsstipendier i modsætning til pålæggelsen af undervisningsafgifter. Domstolen har ikke tilstrækkelige oplysninger om, hvorledes de tildeles i de forskellige EF-lande, til at danne sig en mening om dem. I hvert fald forekommer det mig, at der umiddelbart er en grundlæggende sondring mellem a) undervisningsafgifter, der pålægges af den læreanstalt, der stiller undervisningen til rådighed, og b) stipendier ydet af staten eller af lokale myndigheder til studerende til disses underhold i tilfælde, hvor staten ikke stiller logi og kost til rådighed. Selv om det krævedes af den, der stiller disse tjenesteydelser til rådighed, at der i den forbindelse ikke udøves forskelsbehandling på grundlag af nationalitet over for studerende fra andre medlemsstater, er tildeling af underholdsstipendier efter min opfattelse ikke en tjenesteydelse i henhold til artiklerne 59 og 60.

Uden hensyn til, hvor ønskeligt det end kan forekomme, at almindelig skoleundervisning generelt bør stå til rådighed for uddannelsessøgende overalt i Fællesskabet på lige vilkår, må jeg, trods Kommissionens argumenter, bedømme situationen således, at man endnu ikke er nået så vidt.

Min konklusion er imidlertid følgende:

1) Det er i strid med artikel 7 i EØF-traktaten, jfr. artiklerne 48, 52 og 59, når læreanstalter, der tilbyder faglig uddannelse (men ikke andre former for undervisning) i en medlemsstat udøver forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, idet de opkræver afgifter hos statsborgere fra andre af Fællesskabets medlemsstater, der befinder sig dér alene med det formål at følge sådan faglig uddannelse.

2) Ved faglig uddannelse forstås uddannelse, der forbereder til og direkte fører til kompetence inden for en bestemt profession, et bestemt fag eller en bestemt stilling, eller som yder den undervisning og de færdigheder der er nødvendige for professionen, faget eller stillingen i tilfælde, hvor der ikke kan opnås en egentlig eksamen, og som ligger ud over, hvad der gives ved almindelig skoleundervisning. Faglig uddannelse er ikke begrænset til manuelle eller øvrige praktisk orienterede fag, men omfatter alle professioner, fag og stillinger; den omfatter uddannelse både af uddannelsessøgende, der endnu ikke er begyndt at arbejde, og af allerede beskæftigede personer.

Omkostningerne for parterne i hovedsagen skal afgøres under denne. Der bør ikke træffes afgørelse vedrørende de øvrige parters omkostninger.