der meer het vrije verkeer van personen alsmede de mobiliteit en de verbetering van de levensstandaard van werknemers omvatten. Hieruit volgt, dat de voorwaarden voor de toegang tot een beroepsopleiding onder de werkingssfeer van het EEG-Verdrag vallen.

2. Het heffen van een vergoeding, inschrijvingsgeld of schoolgeld van studenten die onderdaan zijn van een andere Lid-Staat, als voorwaarde voor toelating tot het beroepsonderwijs, terwijl een dergelijke last niet wordt opgelegd aan eigen onderdanen, vormt een door artikel 7 EEG-Verdrag verboden discriminatie op grond van de nationaliteit.

3. Iedere onderwijsvorm die opleidt voor een specifiek beroep, vak of betrekking, of die bijzondere bekwaamheid verleent om een dergelijk beroep, vak of betrekking uit te oefenen, valt onder het begrip beroepsopleiding, ongeacht de leeftijd en het opleidingsniveau van de leerlingen of studenten, en zelfs indien in het studieprogramma een aantal algemene vakken zijn opgenomen. Derhalve valt onder het begrip beroepsopleiding ook onderwijs in het tekenen van strips, gegeven aan een inrichting voor hoger kunstonderwijs.

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL SIR GORDON SLYNN
van 16 januari 1985 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Het onderhavige verzoek krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van de voorzitter van de Rechtbank van eerste aanleg te Luik heeft betrekking op de navolgende vragen:

„1) Mag naar gemeenschapsrecht worden aangenomen dat onderdanen van de Lid-Staten van de Europese Gemeenschap, die zich naar een andere Lid-Staat begeven met als enig doel aldaar geregeld lessen te volgen aan een instelling die een onderwijsprogramma voor met name de beroepsopleiding organiseert, ten opzichte van deze instelling binnen de werkingssfeer van artikel 7 EEG-Verdrag vallen ?

2) Zo ja, op grond van welke criteria moet worden beoordeeld of het onderwijs in het tekenen van strips binnen de werkingssfeer van dat Verdrag valt ?"

Verzoekster in het hoofdgeding, van Franse nationaliteit, heeft haar gewone verblijfplaats in Frankrijk, evenals haar ouders, die ook de Franse nationaliteit bezitten. In 1982 schreef zij zich aan de Koninklijke Academie voor Schone Kunsten te Luik in voor een vierjarige cursus striptekenen, een onderdeel van het kunstonderwijs dat aan deze niet-universitaire instelling voor hoger onderwijs wordt gegeven.

Dergelijke instellingen voor hoger onderwijs mogen een inschrijvingsgeld in rekening

1 — Vertaald uit het Engels.

brengen, dit in tegenstelling tot het middelbaar en lager onderwijs aan openbare of door de staat gesubsidieerde onderwijsinstellingen, dat gratis is. De Academie verlangt van alle studenten een inschrijvingsgeld, dat ten tijde van de betrokken feiten BFR 10 000 per jaar bedroeg. Daarnaast kan de minister van Onderwijs sedert 1976 een schoolgeld vaststellen voor buitenlandse studenten wier ouders niet in België woonachtig zijn en die aan een rijksinstelling of aan een door de staat gesubsidieerde instelling onderwijs volgen op een van de aangegeven niveaus, lopende van de kleuterschool tot het hoger en technisch onderwijs. Voor de jaren 1982/1983 en 1983/1984 was het schoolgeld voor hen die volledig kunstonderwijs volgden, bij ministeriële circulaire vastgesteld op BFR 24 622. Voor bepaalde andere letterenopleidingen is dit bedrag hoger en voor de natuurwetenschappen en de geneeskunde bedraagt het collegegeld meer dan BFR 200 000 per jaar.

Voor het jaar 1982/1983 vroeg verzoekster in het hoofdgeding om vrijstelling van dit schoolgeld en voor dat jaar werd zij toegelaten tot het onderwijs. In oktober 1983 werd haar verzoek om vrijstelling afgewezen. Aangezien zij het schoolgeld voor zowel dat jaar als het jaar 1983/1984 niet wenste te betalen, weigerde men haar in te schrijven, waardoor haar verblijfsvergunning verviel. Bovendien konden haar ouders op grond van de Franse regeling inzake deviezentransfers geen geld meer aan haar overmaken.

Nadat zij bij de nationale rechterlijke instantie een geding had aangespannen, ontving zij een voorlopig bewijs van inschrijving en mocht zij haar studie voortzetten, waardoor haar ouders haar weer geld konden overmaken.

Volgens de Commissie — en verweersters noch de andere partijen hebben dit tegengesproken — is België thans de enige Lid-Staat waar onderdanen van andere Lid-Staten een hoger schoolgeld moeten betalen dan de Belgische onderdanen, met uitzondering van Griekenland, waar Belgische studenten als uitvloeisel van het reciprociteitsbeginsel hogere bijdragen moeten betalen dan andere studenten.

De Belgische regeling is geheel geënt op de nationaliteit en niet op de woonplaats. Een Belgisch onderdaan behoeft nimmer het schoolgeld te betalen, ook niet als hij de rest van zijn leven buiten België heeft doorgebracht en zelfs indien zijn ouders buiten België wonen en geen Belgische belasting betalen. Niet-Belgen moeten het schoolgeld betalen, behoudens vrijstelling. Verweersters hebben verklaard, dat rond 84 % van de niet-Belgische studenten (4 050 in getal of 4,25 % van het totale aantal studenten) zijn vrijgesteld. De voornaamste vrijgestelde groepen zijn:

a) studenten wier vader of moeder de Belgische nationaliteit heeft, in België woonachtig is dan wel aldaar zijn of haar voornaamste beroepsactiviteit uitoefent en aan de Belgische belasting is onderworpen;

b) studenten die zelf in België woonachtig zijn, aldaar hun voornaamste beroepsactiviteit uitoefenen en aan de Belgische belasting zijn onderworpen;

c) Luxemburgse onderdanen;

d) degenen die naar het oordeel van de bevoegde autoriteiten in aanmerking komen voor vrijstelling, zoals onderdanen van bepaalde ontwikkelingslanden.

Niettegenstaande deze uitzonderingen schijnen nog rond 650 buitenlandse studenten deze bijdrage te moeten betalen.

Op het eerste gezicht moge het bevreemden dat een Lid-Staat deze bijdrage handhaaft, wanneer men kijkt naar de preambule en de doelstellingen van het Verdrag en de voordelen die voor de Gemeenschap en de particulieren voortvloeien uit het feit, dat studenten in een andere dan hun eigen Lid-Staat kunnen studeren, te meer daar bij de huidige toenemende specialisatie, specifieke on-

derwerpen meer worden belicht en uitgediept in specifieke onderwijscentra. De handhaving van het schoolgeld is niet minder bevreemdend gezien

a) de voorstellen die de Commissie in 1978 heeft ingediend bij de Raad — gebaseerd op het door de Raad en de ministers van Onderwijs in 1976 goedgekeurde actieprogramma betreffende, onder meer, maatregelen ter bevordering van het vrije verkeer en de mobiliteit van werknemers — waarmee de Raad en de ministers van Onderwijs in 1980 in beginsel hebben ingestemd, en volgens welke het aan instellingen voor hoger onderwijs verschuldigde collegegeld „niet meer mag bedragen voor studenten uit andere Lid-Staten dan voor studenten uit eigen land" (zie PB C 38 van 1976, blz. 1 en document COM(78)468 def.), en

b) de in 1982 door het Europees Parlement aangenomen resolutie die „België verzoekt alle discriminerende maatregelen betreffende de voor het onderwijs te betalen inschrijvingsgelden op te heffen" (PB C 334 van 1982, blz. 93).

Ter rechtvaardiging van de invoering van het schoolgeld is ter terechtzitting gewezen op de toevloed van studenten uit andere landen van de Gemeenschap vóór 1976 en op de omstandigheid, dat het percentage studenten uit andere Lid-Staten in België tegenwoordig hoger ligt dan in de andere landen van de Gemeenschap. Het schoolgeld — minder dan 50 % van de werkelijke onderwijskosten — zou niet zijn ingevoerd met de bedoeling de stroom studenten in te dammen, maar om „een zekere financiële stabiliteit te waarborgen". Het zou een bijdrage in de kosten zijn van de kant van de buitenlandse student; voor de Belgische student zou die bijdrage bestaan in een gedeelte van de belasting die iedere in België wonende Belg betaalt. Omstreden is of, zoals de Commissie heeft gesteld, het aantal buitenlandse studenten dat sinds 1976 naar België is gekomen, daadwerkelijk is teruggelopen als gevolg van de invoering van het schoolgeld.

De Belgische staat en de Franse Gemeenschap, waaronder het kunstonderwijs in Luik ressorteert, betogen dat het onderwijsbeleid, daaronder begrepen het heffen van financiële vergoedingen, een zaak van de afzonderlijke Lid-Staten is. Evenals de regeringen van Denemarken en het Verenigd Koninkrijk, die zijn tussengekomen, stellen zij dat de heffing van het onderhavige schoolgeld niet in strijd is met enige regel van gemeenschapsrecht. Een onderdaan van een Lid-Staat zou aan het Verdrag niet het recht ontlenen, zich naar een andere Lid-Staat te begeven om onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van de betrokken Lid-Staat onderwijs te volgen of tot een cursus te worden toegelaten wat financiële bijdragen of studietoelagen betreft. De situatie zou anders liggen, wanneer de aspirant-student reeds migrerend werknemer is of ten laste van zo'n werknemer komt. Artikel 7 van het Verdrag zou te algemeen zijn om dergelijke rechten in het leven te kunnen roepen; er is geen specifieke, op andere bepalingen van het Verdrag gebaseerde afgeleide wetgeving, die deze algemene bepaling op relevante punten nader uitwerkt. Bovendien zou geen steun kunnen worden ontleend aan de artikelen 59 en 60 EEG-Verdrag; deze hebben geen betrekking op het verstrekken van onderwijs noch op andere diensten van de staat, die gratis worden verleend of tegen een vergoeding die in geen verhouding staat tot de werkelijke kosten en waarvan de verstrekking in hoofdzaak wordt bepaald door overwegingen van sociaal beleid. Zelfs wanneer deze bepalingen van het Verdrag van toepassing zijn op particuliere onderwijsinstellingen met winstoogmerk, dan nog zouden overheidsinstellingen daarvan zijn uitgesloten ingevolge de artikelen 59 en 60 EEG-Verdrag. Anders zouden studenten uit andere Lid-Staten niet alleen aanspraak kunnen maken op diensten die de staat aan eigen onderdanen verleent en die voor een belangrijk deel worden betaald uit de door eigen onderdanen betaalde

belasting, maar zouden zij tevens de aan onderwijsinstellingen beschikbare plaatsen van de eigen onderdanen van de Lid-Staat kunnen innemen, in geval slechts een beperkt aantal studenten wordt toegelaten. Voorts zou in deze opvatting kunnen worden gesteld, dat buitenlandse studenten onder dezelfde voorwaarden als eigen onderdanen recht hebben op studiebeurzen die een Lid-Staat aan eigen onderdanen verstrekt. Dit is ondenkbaar, gezien de verschillen in aard en hoogte van de toelagen en de verschillen in het aantal buitenlandse studenten in de onderscheiden Lid-Staten. Het recht om in een andere Lid-Staat te verblijven zou hoe dan ook beperkt zijn tot de duur van de dienstverrichting, en het verblijfsrecht was in wezen bedoeld voor een korte periode.

Verzoekster in het hoofdgeding betoogt, dat indien de idee van een Europese Gemeenschap enige reële betekenis heeft, studenten de mogelijkheid moeten hebben om in een andere Lid-Staat onderwijs te volgen. Evenals de Commissie baseert zij zich in hoofdzaak op artikel 59 EEG-Verdrag. Onderwijs is een dienst, gelijk het Hof erkende in het arrest van 31 januari 1984 (gevoegde zaken 286/82 en 26/83, Luisi en Carbone, Jurispr. 1984, blz. 377). Voorts — aldus verzoekster — heeft het Hof erkend, dat waar een persoon het recht heeft zich naar een andere Lid-Staat te begeven om diensten te verrichten, een persoon die van deze diensten gebruik wil maken, een complementair recht heeft om zich naar de Lid-Staat van de dienstverrichting te begeven teneinde er gebruik van te maken. Verzoekster vervolgt dat voor het volgen van onderwijs in de regel een vergoeding moet worden betaald. Daarbij speelt het geen rol, dat de student mogelijk niet de kostprijs betaalt. Zolang de dienstverrichter wordt betaald, is niet van belang wie betaalt. Voor de duur van de studie heeft de student, als persoon te wiens behoeve diensten worden verricht, een recht van verblijf op grond van 's Raads richtlijn nr. 73/148/EEG van 21 mei 1973 (PB L 172 van 1973, blz. 14). Het feit dat een vreemdeling een aanvullende bijdrage moet betalen, kan hem voor grote moeilijkheden plaatsen of zelfs beletten een studie aan te vangen. Dit is — nog steeds aldus verzoekster — een beperking van het recht op onderwijs, die averechtse gevolgen heeft voor de student en voor de Gemeenschap. Zij is in strijd met het door de Raad en de ministers van Onderwijs in 1976 vastgestelde actieprogramma, dat voorzag in een pakket van maatregelen om het vrije verkeer en de mobiliteit van werknemers te bevorderen. Zij is in strijd met bovengenoemde, door de Commissie in 1978 bij de Raad ingediende voorstellen, die door het Onderwijscomité zijn goedgekeurd en in 1980 door de Raad en de ministers van Onderwijs in beginsel zijn aanvaard. Artikel 7 EEG-Verdrag wordt geschonden, omdat de heffing van een aanvullende bijdrage op grond van de nationaliteit ingrijpt in de vrijheid van een student om een gespecialiseerde opleiding te volgen in het kader van beroepsonderwijs dat voorbereidt op de uitoefening van een beroep in een bepaalde sector, terwijl voorts het vrije verkeer van personen als bedoeld in artikel 3, sub c, EEG-Verdrag wordt belemmerd.

De thans aan de orde gestelde vragen zijn ingewikkeld en delicaat, niet in het minst vanwege de mogelijke gevolgen die de te geven oplossing zou kunnen hebben op andere terreinen dan dat van de onderhavige zaak, de kosten van deelname aan het onderwijs.

Ofschoon verzoekster in het hoofdgeding en de Commissie zich hoofdzakelijk beroepen op artikel 59 EEG-Verdrag, dat is opgenomen in het derde hoofdstuk („De diensten") van titel III („Het vrije verkeer van

personen, diensten en kapitaal"), wil ik beginnen met het enige artikel dat in de prejudiciële vragen wordt genoemd, en wel artikel 7. Dit artikel staat in het eerste deel („De beginselen") en luidt als volgt:

„Binnen de werkingssfeer van dit Verdrag en onverminderd de bijzondere bepalingen, daarin gesteld, is elke discriminatie op grond van nationaliteit verboden. Op voorstel van de Commissie en na raadpleging van de Vergadering kan de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen regelingen treffen met het oog op het verbod van bedoelde discriminaties."

Het is duidelijk, dat het onderhavige schoolgeld een discriminatie op grond van de nationaliteit inhoudt. Valt deze discriminatie nu „binnen de werkingssfeer van dit Verdrag" ? Tussen alle partijen is in confesso, dat het onderwijs als zodanig niet is vermeld als een taak of werkterrein van de Gemeenschap. Niettemin is verwezen naar zaak 9/74, *Casagrande* (Jurispr. 1974, blz. 773), waarin het Hof overwoog:

„dat het onderwijsbeleid als zodanig weliswaar niet behoort tot de onderwerpen die het Verdrag onder de bevoegdheid van de gemeenschapsinstellingen heeft gebracht, doch dat hieruit niet volgt dat de uitoefening van de aan de Gemeenschap overgedragen bevoegdheden op enigerlei wijze zou zijn beperkt, wanneer zij kan doorwerken op maatregelen ter uitvoering van een beleid zoals het onderwijsbeleid; dat met name de hoofdstukken 1 en 2 van titel III, Tweede Deel, van het Verdrag verscheidene bepalingen bevatten welker toepassing eventueel van invloed kan zijn op dit beleid" (r.o. 6).

Ook in zaak 152/82, *Forcheri* (Jurispr. 1983, blz. 2323), moest het Hof zich uitspreken over de vraag, „of de toelating tot een opleiding, met name tot een beroepsopleiding, tot de werkingssfeer van het EEG-Verdrag behoort" (r.o. 13).

Artikel 128 EEG-Verdrag bepaalt, dat de Raad op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité de algemene beginselen vaststelt voor de toepassing van een gemeenschappelijk beleid met betrekking tot de beroepsopleiding, dat kan bijdragen tot een harmonische ontwikkeling zowel van de nationale economieën als van de gemeenschappelijke markt. Bij besluit nr. 63/266 van 2 april 1963 (PB van 1963, blz. 1338) heeft de Raad de algemene beginselen voor de toepassing van een gemeenschappelijk beleid met betrekking tot de beroepsopleiding vastgesteld. In dit besluit heet het, dat de toepassing van een doeltreffend gemeenschappelijk beleid met betrekking tot de beroepsopleiding de verwezenlijking van het vrije verkeer van werknemers zal bevorderen en dat een ieder tijdens de verschillende perioden van zijn beroepsleven de mogelijkheid moet hebben een passende opleiding te ontvangen, zich verder te bekwamen en, indien nodig, herscholing te ontvangen. Volgens een van de in het besluit neergelegde beginselen dient het gemeenschappelijk beleid met betrekking tot de beroepsopleiding op een aantal fundamentele doelstellingen te zijn gericht — waaronder het scheppen van zodanige voorwaarden, dat allen van het recht op het ontvangen van een passende beroepsopleiding gebruik kunnen maken — die een ieder de mogelijkheid bieden om naar gelang van zijn ambities, zijn beroepsgeschiktheid, zijn kennis en zijn arbeidservaring een hoger niveau in zijn beroep te bereiken of zich voor te bereiden op een nieuwe beroepsarbeid van hoger niveau.

Op grond van artikel 128 EEG-Verdrag en besluit 63/266 kwam het Hof tot de slotsom:

„dat het beleid met betrekking tot het onderwijs en de opleiding als zodanig weliswaar geen deel uitmaakt van de gebieden waarop krachtens het EEG-Verdrag de gemeenschapsinstellingen bevoegd zijn, doch de toelating tot een dergelijke opleiding tot de werkingssfeer van het EEG-Verdrag behoort.

Wanneer derhalve een Lid-Staat een onderwijsprogramma voor met name de beroepsopleiding organiseert, vormt de omstandigheid dat een rechtmatig in die Lid-Staat verblijvende onderdaan van een andere Lid-Staat voor het volgen van lessen een inschrijvingsgeld moet betalen dat niet wordt gevorderd van eigen onderdanen, een door artikel 7 EEG-Verdrag verboden discriminatie op grond van de nationaliteit" (Forcheri, r.o. 17 en 18).

Tussen de zaak-Forcheri en de onderhavige bestaan verschillen. Forcheri was de echtgenote van een ambtenaar van de Gemeenschappen die verplicht was in België te wonen. Het Hof overwoog, dat deze ambtenaren alle voordelen moeten kunnen genieten die ter zake van het vrije verkeer van personen, het vestigingsrecht en de sociale zekerheid voor de onderdanen van de Lid-Staten uit het gemeenschapsrecht voortvloeien. Volgens de considerans van verordening nr. 1612/68 van de Raad (PB L 257 van 1968, blz. 2) is het vrije verkeer als bedoeld in artikel 48 EEG-Verdrag voor de werknemers en hun families een fundamenteel recht. Ingevolge artikel 7 van deze verordening heeft de werknemer het recht om op dezelfde wijze en onder dezelfde voorwaarden als de nationale werknemers „het onderwijs op vakscholen en van de revalidatie- en herscholingscentra [te] volgen." Bovendien moeten volgens artikel 12 de kinderen van zulk een werknemer, indien zij woonachtig zijn op het grondgebied van de staat waar hij is tewerkgesteld, onder dezelfde voorwaarden als de eigen onderdanen van die staat worden toegelaten tot het algemene onderwijs, het leerlingenstelsel en de beroepsopleiding. Een overeenkomstige bepaling met betrekking tot de echtgenote van de werknemer ontbreekt in de verordening, maar het Hof was van oordeel dat haar positie ingevolge bovengenoemde algemene beginselen dezelfde was.

Aangezien verzoekster in het hoofdgeding noch werknemer, noch kind of echtgenote van een werknemer is, ontleende zij aan de bepalingen van deze verordening geen recht om in België te wonen. Daarmee, zo is gesteld, komt iedere grond aan haar vordering te ontvallen, omdat zij niet kan aantonen dat zij reeds rechtmatig in België verbleef vóórdat zij om toelating tot de cursus verzocht.

Het is duidelijk, dat verzoekster in het hoofdgeding niet geheel past in de categorie van personen waarom het ging in de zaak-Forcheri en dat zij niet kan stellen, dat haar specifieke geval door het arrest in die zaak wordt bepaald. Ik lees in dit arrest echter niet, dat het reeds bestaan van een recht van verblijf een eerste vereiste is voor het ontstaan van het recht om een bepaalde beroepsopleiding te volgen. Beziet men de feiten, dan was het verblijf in België van verzoekster in het hoofdgeding wel degelijk rechtmatig, en er bestaat geen enkele reden om iemand die onrechtmatig in een land verblijft, tot een opleiding toe te laten. Blijft over de vraag, of van een onderdaan van een Lid-Staat een hogere bijdrage voor het volgen van een studie mag worden gevorderd op de enkele grond, dat hij niet de nationaliteit heeft van de Lid-Staat waar de lessen worden gegeven.

Voor wat de beroepsopleiding betreft wordt het uitgangspunt gevormd door artikel 128 EEG-Verdrag en besluit nr. 63/266. In dit besluit, waaruit het Hof in de zaak *Forcheri* enkele passages citeerde, wordt verder verklaard, dat iedereen in staat dient te worden gesteld een passende opleiding te ontvangen, met eerbiediging van de vrije keuze van het beroep, van de inrichting en van de plaats van de opleiding, alsmede van de arbeidsplaats. De in acht te nemen algemene beginselen moeten betrekking hebben op de opleiding van jeugdige en volwassen personen die beroepsarbeid kunnen gaan verrichten of dit reeds doen. „De toepassing

van deze algemene beginselen berust bij de Lid-Staten en de bevoegde instellingen van de Gemeenschap in het kader van het Verdrag." Zo, aldus het vierde beginsel, verricht de Commissie in nauwe samenwerking met de Lid-Staten „elke studie en elk onderzoek op het gebied van de beroepsopleiding met het oog op de verwezenlijking van het gemeenschappelijk beleid, met name ten einde binnen de Gemeenschap de tewerkstelling te vergemakkelijken en de geografische en beroepsmobiliteit van de werknemers te bevorderen." Er dient een uitwisseling van gegevens, ervaring en docenten tot stand te worden gebracht, alsook een geleidelijke toenadering van de opleidingsniveaus.

Dit besluit, tezamen met de aanbeveling van de Commissie van 18 juli 1966 met betrekking tot de beroepskeuze (66/48/EEG), 's Raads „Algemene beleidslijnen voor de opstelling van een communautair actieprogramma op het gebied van de beroepsopleiding" (PB C 81 van 1971, blz. 5), de resolutie van de Raad en van de ministers van Onderwijs, in het kader van de Raad bijeen, van 13 december 1976 betreffende de maatregelen die moeten worden getroffen ter verbetering van de voorbereiding van jongeren op het arbeidsproces en ter vergemakkelijking van de overgang van school naar beroepsleven (PB C 308 van 1976, blz. 1), alsmede de resolutie van de Raad van 11 juli 1983 betreffende het beleid inzake beroepsopleiding in de Gemeenschap in de jaren tachtig (PB C 193 van 1983, blz. 2) illustreren de bijzondere aandacht die de instellingen van de Gemeenschap hebben geschonken aan de beschikbaarheid en de verbetering van de beroepsopleiding in de Gemeenschap. Deze teksten zijn zonder twijfel voor een deel ingegeven door de wens, de kwaliteit en de levensstandaard van de werknemers binnen de Gemeenschap te verbeteren en daarmee de ontwikkeling en de groei van de economie te bevorderen. Maar zij zijn mijns inziens evenzeer gericht op het waarborgen van de arbeidsmobiliteit binnen de Gemeenschap. Het komt mij voor dat wanneer iemand te zijner tijd in een andere Lid-Staat wil gaan werken (en zijn rechten krachtens artikel 48 EEG-Verdrag wil uitoefenen), zich in een andere Lid-Staat wil vestigen (en zijn rechten krachtens artikel 52 wil uitoefenen) of diensten verrichten (en zijn rechten krachtens artikel 59 wil uitoefenen) als dienstverrichter in een bepaald beroep, het goed mogelijk is dat hij in die Lid-Staat een opleiding moet volgen of een diploma moet behalen. Dit kan evenzeer gelden voor een — al dan niet gespecialiseerd — vak waarin in sommige landen bijzondere technieken of praktijken in zwang zijn, als voor de in een bepaald beroep opgeleide man of vrouw die moet voldoen aan de door een beroepsorganisatie of de overheid voorgeschreven opleidingseisen. Het feit dat men zich naar een andere Lid-Staat begeeft met het oog op het behalen van een officieel diploma of het opdoen van ervaring in het kader van een cursusprogramma, hangt noodzakelijkerwijs samen met het recht om in een bepaald land te gaan werken. Het een gaat vooraf aan het andere, en deze vorm van beroepsopleiding valt naar mijn mening „binnen de werkingssfeer van het Verdrag" als bedoeld in artikel 7. Wat betreft de voorwaarden waaronder studenten uit andere Lid-Staten een dergelijke beroepsopleiding mogen volgen, mag niet worden gediscrimineerd op grond van de nationaliteit.

De wens om in een bepaalde Lid-Staat de bekwaamheid te verwerven om arbeid te verrichten, een zaak te beginnen dan wel een vak of beroep uit te oefenen, is echter niet het enige aspect van de beroepsopleiding dat binnen de werkingssfeer van het Verdrag valt, al is dit mijns inziens wel het meest duidelijke voorbeeld.

Er kunnen vakken zijn waarin in de ene of andere Lid-Staat geen of slechts gedeeltelijk onderwijs wordt gegeven; het onderwijs in

een bepaald vak kan in een andere Lid-Staat beter zijn dan in de Lid-Staat waarvan de aspirant-student onderdaan is; op bepaalde technische gebieden kan de student ermee gebaat zijn om onderwijs te volgen in twee verschillende Lid-Staten waar verschillende methoden worden gebruikt. Dit zijn slechts voorbeelden, maar het volgen van een opleiding of het verwerven van een diploma buitenslands kan voor de student wenselijk, zo niet noodzakelijk zijn met het oog op een zo groot mogelijke mobiliteit als gekwalificeerd werknemer of zelfstandige. Deze rechten zou hij ongetwijfeld hebben als hij zich te zijner tijd als gekwalificeerd werknemer naar een andere Lid-Staat zou begeven om er te gaan werken of een zaak te beginnen. Als uitvloeisel van zijn recht om als werknemer te migreren, heeft hij eveneens het recht om niet op grond van zijn nationaliteit te worden gediscrimineerd wanneer hij zich gedurende zijn opleiding, zowel vóór- als nadat hij daadwerkelijk gaat werken, naar het buitenland wil begeven.

Voor wat artikel 7 EEG-Verdrag betreft ben ik van mening, dat de beroepsopleiding in het algemeen binnen de werkingssfeer van het Verdrag valt, ongeacht of de student al dan niet reeds heeft besloten in een andere Lid-Staat te gaan werken of zich daar te vestigen, en zonder dat hij een objectieve reden behoeft aan te tonen voor zijn besluit om zijn opleiding aan een bepaalde school of in een bepaald land te vervolgen.

Wanneer de toelating van een student tot een opleiding slechts afhangt van de betaling van het door niet-onderdanen voor een beroepsopleiding verschuldigde aanvullende schoolgeld, is de student mijns inziens gerechtigd om zonder betaling van het discriminerende schoolgeld aan de opleiding deel te nemen, en behoeft hij niet aan te tonen dat hij in de betrokken Lid-Staat „rechtmatig verblijft".

Met betrekking tot de tweede vraag (waarop moet worden ingegaan indien de eerste vraag in bovenbedoelde zin wordt beantwoord) ben ik van mening, dat het onderwijs dat voorbereidt op en rechtstreeks leidt tot een diploma voor een bepaald beroep, vak of werkkring, of dat voorziet in de nodige opleiding en bekwaamheid voor een bepaald beroep, vak of werkkring waarvoor geen formeel diploma is vereist, en uitgaat boven het niveau van het algemeen vormend onderwijs, behoort tot de beroepsopleiding. De beroepsopleiding is niet beperkt tot ambachten, maar omvat alle beroepen, vakken en tewerkstellingen; evenmin is zij beperkt tot de bijscholing van hen die reeds in de betrokken werkkring werkzaam zijn.

Ofschoon het algemeen vormend onderwijs aan de orde wordt gesteld in de communautaire documenten waarnaar partijen hebben verwezen, bestaat er tussen deze documenten en de artikelen 48 of 52 EEG-Verdrag of enige andere bepaling dan artikel 59 (waarop ik nu zal ingaan) niet een zo duidelijke samenhang, dat op grond van de naar voren gebrachte argumenten kan worden gezegd dat het algemeen vormend onderwijs binnen de werkingssfeer van het Verdrag valt en het verbod van artikel 7 van toepassing wordt.

In casu staat het aan de nationale rechter om te beslissen, of de betrokken studie behoort tot de beroepsopleiding. Gelet op de gestelde feiten en de in confesso zijnde gegevens lijkt dit het geval te zijn. Mocht het Hof van oordeel zijn, dat verzoekster in het hoofdgeding heeft aangetoond dat het hier om een beroepsopleiding gaat, en dat ten aanzien van de inschrijvingsgelden voor een

dergelijke beroepsopleiding ingevolge artikel 7 junctis de artikelen 48, 52 en 59 niet mag worden gediscrimineerd op grond van de nationaliteit, dan behoeft het niet in te gaan op het voornaamste argument, volgens hetwelk dit verschil in behandeling hoe dan ook in strijd is met artikel 59. Voor het geval het Hof artikel 7 niet van toepassing acht, zal ik evenwel op dit vraagstuk moeten ingaan.

De beperkingen op het vrij verrichten van diensten moesten aan het einde van de overgangsperiode zijn opgeheven „ten aanzien van de onderdanen der Lid-Staten die in een ander land van de Gemeenschap zijn gevestigd dan dat, waarin degene is gevestigd te wiens behoeve de dienst wordt verricht." In de gevoegde zaken *Luisi en Carbone* oordeelde het Hof dat, om het verrichten van diensten mogelijk te maken, degene voor wie de dienst bestemd is zich naar de Lid-Staat mag begeven waar de dienstverrichter is gevestigd. Deze mogelijkheid vormt het noodzakelijke complement van het in artikel 60 uitdrukkelijk vermelde recht van de dienstverrichter; dit artikel heeft tot doel om „alle tegen vergoeding verrichte werkzaamheden" die niet onder het vrije goederen-, personen- of kapitaalverkeer vallen, te liberaliseren. Richtlijn nr. 73/148 van de Raad van 21 mei 1973 (PB L 172 van 1973, blz. 14) kent zowel de dienstverrichter als degene voor wie de dienst bestemd is, een recht van verblijf toe voor de duur van de dienstverrichting. Samengevat besliste het Hof in deze zaken, dat de vrijheid van dienstverrichting mede omvat de vrijheid van degenen te wier behoeve diensten worden verricht, om zich met het oog daarop naar een andere Lid-Staat te begeven zonder daarbij door beperkingen, zelfs niet met betrekking tot betalingen, te worden gehinderd; als personen te wier behoeve een dienst wordt verricht zijn te beschouwen toeristen, zij die medische behandeling behoeven en zij die zich voor studie of zaken op reis begeven. Beperkingen op het gebied van de kosten van dienstverrichtingen, onderwijs daaronder begrepen, moesten vóór het verstrijken van de overgangsperiode zijn opgeheven.

Hierbij aansluitend is gesteld dat nu het onderwijs een dienst is, verzoekster in het hoofdgeding het recht had om zich naar Luik te begeven om daar te studeren, zonder in haar recht om onderwijs te ontvangen te worden beperkt. Met name mocht zij niet worden gediscrimineerd door haar een hoger schoolgeld in rekening te brengen dan Belgische studenten verschuldigd zijn. Dat onderwijs een dienst is, zou eveneens blijken uit de Zesde BTW-richtlijn, volgens welke onderwijsactiviteiten kunnen worden uitgezonderd van de diensten waarover gewoonlijk belasting is verschuldigd.

Volgens artikel 60 EEG-Verdrag omvatten diensten met name werkzaamheden van industriële en commerciële aard alsmede van het ambacht en van de vrije beroepen. Aangezien dit geen sluitende definitie is, kunnen onderwijsactiviteiten mijns inziens stellig een dienst zijn waarop de overige bepalingen van dit artikel van toepassing zijn.

De eerste alinea van artikel 60 bepaalt evenwel, dat „in de zin van dit Verdrag als diensten (worden) beschouwd de dienstverrichtingen welke gewoonlijk tegen vergoeding geschieden, voor zover de bepalingen betreffende het vrij verkeer van goederen, kapitaal en personen op deze dienstverrichtingen niet van toepassing zijn."

Het Hof heeft reeds uitgemaakt, dat bepaalde werkzaamheden slechts diensten kunnen zijn in de zin van de artikelen 59 tot en met 66 EEG-Verdrag, in zoverre zij een economische activiteit vormen in de zin van artikel 2 EEG-Verdrag (zaak 36/74, *Walrave*, Jurispr. 1974, blz. 1405, en zaak 13/76, *Donà*, Jurispr. 1976, blz. 1333).

Er is bepleit dat waar de personen die onderwijs geven gewoonlijk worden betaald, de diensten die zij verrichten derhalve „tegen vergoeding geschieden", waarbij niet van belang is wie betaalt. Dit gaat wellicht

op voor particulier onderwijs aan een instelling met winstoogmerk, maar de kernvraag is, of het onderwijs aan een geheel of gedeeltelijk door de staat gefinancierde school, waar de student niets betaalt dan wel een bijdrage die slechts een gedeelte, en wellicht maar een zeer klein gedeelte van de onderwijskosten vertegenwoordigt, is te beschouwen als een dienst in de zin van deze omschrijving.

Verzoekster in het hoofdgeding heeft verwezen naar de conclusie van advocaat-generaal Warner in zaak 52/79 (*Debauve*, Jurispr. 1980, blz. 876); de dienst waar het toen om ging, was zijns inziens een onder het Verdrag vallende dienst, „ongeacht wie in een bepaald geval betaalt of niet betaalt". In die zaak ging het evenwel om televisieprogramma's die werden gefinancierd uit hetzij de opbrengst van het kijkgeld hetzij de reclame-inkomsten. Ik geloof niet dat hij het onderhavige vraagstuk voor ogen had, waar de staat een zogenoemde overheidsdienst financiert.

Vanzelfsprekend verandert de aard van de dienstverrichting niet noodzakelijkerwijs naar gelang het onderwijs particulier dan wel openbaar is. Men kan zich dan ook geredelijk afvragen, wat „gewoonlijk" betekent — onderwijs tegen vergoeding of gratis — en op grond daarvan uitmaken, of onderwijsactiviteiten in het algemeen diensten in de zin van het Verdrag zijn. Wanneer men „gewoonlijk" opvat als „nagenoeg steeds", zal het antwoord waarschijnlijk voor de gehele Gemeenschap luiden, dat het onderwijs nagenoeg steeds wordt verzorgd door de staat, ofschoon het evenmin zelden voorkomt — en in sommige situaties normaal is — dat het onderwijs wordt verstrekt aan degenen die zelf, hetzij via hun ouders, de werkelijke kosten ervan dragen. Het antwoord is mijns inziens hetzelfde, wanneer men voor „gewoonlijk" „doorgaans" leest in plaats van „nagenoeg steeds".

Toch ben ik niet ervan overtuigd, dat deze generalisatie de juiste benadering vormt. Een deel van het onderwijs wordt verstrekt in het kader van een economische activiteit die kostendekkend en winstgevend beoogt te zijn. Om dit onderwijs als dienst te kunnen beschouwen, is het niet nodig dat de student zelf betaalt. Het volstaat dat een ander een bijdrage betaalt die de werkelijke kosten nagenoeg dekt.

Het openbaar onderwijs daarentegen wordt niet verstrekt op basis van een economische activiteit die kostendekkend en winstgevend beoogt te zijn, maar in het kader van het sociaal beleid, en de onderwijskosten komen geheel of voor het grootste deel ten laste van de staat. Dit onderwijs wordt mijns inziens niet verstrekt „tegen vergoeding" als bedoeld in artikel 60. De economische kwalificatie van deze diensten is dus verschillend, zelfs als zij naar hun aard vergelijkbaar zijn. Ik ben dan ook niet geneigd, om het door de staat of hoofdzakelijk door de staat verstrekte onderwijs te beschouwen als een dienst in de zin van het Verdrag. Het feit dat de student een zeker bedrag betaalt, volstaat niet om er een dienst in te kunnen zien. Het door een particuliere instelling met winstoogmerk verstrekte onderwijs beschouw ik daarentegen wel als een dienst.

Wanneer men het aldus gemaakte onderscheid in de wijzen van verstrekking van onderwijs afwijst, lijkt zich de conclusie op te dringen, ofschoon dit een feitelijke kwestie is, dat het onderwijs gewoonlijk, dat wil zeggen nagenoeg steeds of doorgaans, niet wordt verstrekt tegen vergoeding in de zin van het Verdrag. Dit lijkt mij evenwel een gekunsteld resultaat en niet in overeenstemming met het arrest Luisi en Carbone, waarin weliswaar niet de kernvraag van deze zaak werd beslist, doch duidelijk te kennen werd gegeven dat een deel van de

onderwijsactiviteiten — maar zeker niet alle — is te beschouwen als een dienst in de zin van het Verdrag.

De benadering waarin zowel rekening wordt gehouden met de economische als de inhoudelijke aard van de in het kader van het onderwijs verstrekte diensten lijkt mij de juiste. Zij vindt mijns inziens steun in de bepalingen van artikel 58 (dat ingevolge artikel 66 ook geldt voor het derde hoofdstuk). In dit artikel worden de vennootschappen die geen winst beogen, uitgesloten van de vennootschappen die worden gelijkgesteld met de natuurlijke personen die onderdaan zijn van de Lid-Staten. Een vennootschap zonder winstoogmerk kan geen aanspraak maken op het vestigingsrecht noch op het recht om zonder beperkingen diensten te verrichten in een andere Lid-Staat. Dit brengt mee, dat degenen voor wie de dienst kan zijn bestemd, aan het Verdrag niet het recht onleent om zich met het oog daarop ongehinderd naar de plaats te begeven waar die vennootschappen zijn gevestigd. Zo gezien is de kernvraag niet of de betrokken rechtspersoon werkelijk winst maakt, maar of hij dat oogmerk heeft.

Aangezien het openbaar onderwijs in hoofdzaak wordt gefinancierd uit de belastingafdrachten van eigen onderdanen, valt er iets te zeggen voor het argument, dat het niet discriminerend is om een vergoeding te verlangen van degenen die rechtstreeks noch zijdelings bijdragen tot het algemeen welzijn. Dit gaat hier echter niet op, omdat de betrokken bijdrage niet wordt verlangd van a) onderdanen die geen belasting betalen, en van b) bepaalde andere groepen die op geen enkele wijze bijdragen in de onderwijskosten dan wel daarvan kunnen worden vrijgesteld.

Er is gesteld, dat het onderhavige type van onderwijs geen dienst kan zijn, omdat diensten naar hun aard van korte duur zijn en geen verlenging van het verblijfsrecht wordt verleend. Deze benadering lijkt mij niet juist. Het verblijfsrecht is blijkens richtlijn nr. 73/148 beperkt tot de duur van de cursus — die een werkelijke en resultaatgerichte cursus moet zijn —, wil men er aanspraak op kunnen maken in zoverre het onderwijs een dienst is.

Voor het Hof is gewezen op de mogelijke consequenties van de uitspraak in de onderhavige zaak op andere gebieden, met name voor de studiebeurzen. Hetgeen ik tot dusver heb betoogd ten aanzien van onderwijsbijdragen, staat los van studiebeurzen. Het Hof beschikt niet over voldoende gegevens ten aanzien van de grondslag waarop deze in de Gemeenschap worden toegekend, om zich erover te kunnen uitspreken. In ieder geval bestaat er mijns inziens op het eerste gezicht een fundamenteel verschil tussen a) de onderwijsbijdragen die worden geheven door de onderwijsinstelling, en b) de beurzen die de staat of de plaatselijke autoriteiten aan studenten beschikbaar stellen ter voorziening in hun levensonderhoud, ingeval behuizing en maaltijden niet door de staat ter beschikking worden gesteld. Zelfs als op degene die dergelijke diensten verricht de verplichting zou rusten, studenten uit andere Lid-Staten niet op grond van de nationaliteit te discrimineren, is mijns inziens het beschikbaar stellen van beurzen geen dienst in de zin van de artikelen 59 en 60.

Hoe wenselijk het ook moge zijn, dat het algemeen vormend onderwijs in de regel onder dezelfde voorwaarden openstaat voor studenten uit de gehele Gemeenschap, geloof ik niet dat wij reeds zover zijn, de argumenten van de Commissie ten spijt.

Nochtans kom ik tot de volgende slotsom:

1) Instellingen die een beroepsopleiding (doch geen andere vormen van onderwijs) verzorgen in een Lid-Staat en die onderdanen van andere Lid-Staten van de Gemeenschap, die uitsluitend in eerstgenoemde Lid-Staat verblijven om een dergelijke beroepsopleiding te volgen, ten aanzien van het verschuldigde inschrijvings- en schoolgeld discrimineren op grond van de nationaliteit, handelen in strijd met artikel 7 junctis de artikelen 48, 52 en 59 EEG-Verdrag.

2) Onder beroepsopleiding is te verstaan het onderwijs dat voorbereidt op en rechtstreeks leidt tot een diploma voor een bepaald beroep, vak of tewerkstelling, of dat voorziet in de nodige opleiding en bekwaamheid voor een bepaald beroep, vak of tewerkstelling waarvoor geen formeel diploma is vereist, en dat uitgaat boven het niveau van het algemeen vormend onderwijs. Deze opleiding is niet beperkt tot ambachtelijke of technische beroepen, doch omvat alle beroepen, vakken en tewerkstellingen; zij omvat tevens het onderwijs aan studenten die nog niet zijn gaan werken en aan diegenen die reeds zijn tewerkgesteld.

De nationale rechter zal moeten beslissen over de kosten van partijen in het hoofdgeding. Over de kosten van de overige partijen behoeft niet te worden beslist.