CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL SIR GORDON SLYNN
van 13 januari 1988 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

De Commissie betoogt op grond van artikel 169 EEG-Verdrag, dat de Helleense Republiek haar verplichtingen niet is nagekomen, doordat haar wettelijke regeling inzake het verstrekken van bepaalde vormen van onderwijs in strijd is met de artikelen 48, 52 en 59 EEG-Verdrag.

In de eerste plaats gaat het om de „frontistiria", waar een groep van vijf of meer personen of, ongeacht het aantal groepen, tien of meer personen wekelijks ten hoogste drie uur per dag onderwijs ter aanvulling van hun lagere, middelbare of hogere opleiding ontvangen, dan wel vreemde talen, muziek of buiten het studieprogramma vallende vakken, zoals stenotypie en boekhouden, leren.

Een dergelijk frontistirio mag, tenzij het een frontistirio voor vreemde talen is, ingevolge artikel 68 van noodwet nr. 2545/1940 enkel worden opgericht door natuurlijke personen die voldoen aan de vereisten om een post van leraar-ambtenaar in het openbaar onderwijs te bekleden. Volgens artikel 18 van de Ambtenarenwet is één van die vereisten het bezit van de Griekse nationaliteit.

Frontistiria voor vreemde talen kunnen zowel door rechtspersonen als door natuurlijke personen worden opgericht en beheerd (besluit nr. 158379/A 1025 van het Ministerie van Onderwijs en Eredienst van 4 november 1967, bekrachtigd bij noodwet nr. 284/1968), maar Griekenland erkent dat de bepalingen van noodwet nr. 2545/1940 van toepassing zijn, zodat natuurlijke personen de Griekse nationaliteit moeten bezitten en rechtspersonen hun zetel in Griekenland moeten hebben.

Aan frontistiria mogen slechts personen van Griekse nationaliteit doceren. Volgens decreet nr. 46508/1976 kan evenwel een vreemdeling worden aangesteld als leraar vreemde talen, wanneer vier Griekse onderdanen vreemde talen onderwijzen aan dezelfde instelling; wanneer er meer dan vier zijn, kan een vreemdeling worden tewerkgesteld voor elke vijf tewerkgestelde Griekse onderdanen.

Het is dus duidelijk (en in confesso), dat de wettelijke bepalingen de mogelijkheid voor onderdanen van andere Lid-Staten om deze frontistiria op te richten en te besturen of om er les te geven, beperken. Of deze beperkingen een schending van het EEG-Verdrag opleveren, hangt af van de principiële argumenten die Griekenland naar voren heeft gebracht, waarop ik later terugkom, aangezien zij voor alle betrokken categorieën gelden.

* Vertaald uit het Engels.

De tweede categorie betreft het geven van privé-onderwijs aan huis; krachtens wet nr. 2545/1940 omvat dit lager, middelbaar en hoger onderwijs en cursussen in vreemde talen, die niet in een frontistirio worden gegeven. Ook hier is het duidelijk, dat het geven van die lessen beperkt is tot Griekse onderdanen, met uitsluiting van onderdanen van andere Lid-Staten.

De derde categorie omvat de particuliere scholen voor technisch en beroepsonderwijs. Het verweer luidt hier, dat het oprichten en leiden van zulke scholen voor alle particuliere personen is verboden. Deze vorm van onderwijs is dus voorbehouden aan openbare instellingen die voor rekening van de staat optreden. Als dit zo is, dan is er duidelijk geen discriminatie of beperking op grond van nationaliteit. Voor het Hof werd verwezen naar een complex geheel van wettelijke maatregelen. De Griekse regering stelt, dat deze het duidelijk aan particulieren verbieden dergelijk onderwijs te verstrekken. De Commissie heeft vooreerst ontkend, dat dit het geldende recht was. In een bepaalde fase van de mondelinge behandeling dacht ik, dat de Commissie het standpunt van de Griekse regering aanvaardde, maar later bleek, dat zij enkel toegaf, dat indien de uitleg van de lagere wetgeving door de Griekse regering juist was, het EEG-Verdrag niet was geschonden.

Artikel 16, lid 7, van de Grondwet bepaalt dat „beroepsonderwijs en elk ander gespecialiseerd onderwijs door de staat wordt verstrekt". Naar men zegt, sluit dit particuliere scholen uit. Volgens mij (maar dit is een vraagstuk van Grieks recht) betekent het echter niet noodzakelijkerwijs, dat particuliere instellingen niet in dergelijk onderwijs zouden mogen voorzien. Op dit punt vind ik het antwoord van de Griekse regering niet bevredigend.

De wettelijke regeling, zoals zij aan het Hof is uiteengezet, komt in het kort hierop neer, dat de oprichting door Griekse onderdanen van bepaalde categorieën particuliere scholen voor technisch en beroepsonderwijs is toegestaan (decreet van 9 oktober 1935) en dat particuliere scholen voor middelbaar of lager beroepsonderwijs (met vergunning) kunnen worden opgericht door natuurlijke personen die de burgerlijke en politieke rechten van de Griekse burger genieten en door rechtspersonen van Griekse nationaliteit (decreet nr. 685/1972). De Griekse regering stelt, dat dit laatste decreet is ingetrokken bij wet nr. 576/1977, die in artikel 49, lid 9, de oprichting van nieuwe particuliere scholen voor beroepsonderwijs ongeacht aard en niveau lijkt te verbieden tot een wettelijke regeling is vastgesteld. De organisatie van het hoger onderwijs is later geregeld bij wet nr. 1404/1983; bij artikel 51, lid 1, daarvan werd wet nr. 576/1977 ingetrokken, met uitzondering van bepaalde artikelen, waaronder niet artikel 49. Volgens de Commissie bracht dit mee, dat artikel 49 was afgeschaft en dat particuliere scholen niet langer verboden waren. Griekenland zegt, dat de wet niet is ingetrokken, behalve voor wat de instellingen voor hoger technisch en beroepsonderwijs betreft. Beide partijen lijken het erover eens te zijn, dat wet nr. 576/1977 in haar geheel is ingetrokken bij wet nr. 1566/1985 betreffende de structuur en de werking van het lager en middelbaar onderwijs, maar zij zijn verdeeld over de situatie die daaruit voortvloeit. Het lijkt in confesso, dat hoger technisch en beroepsonderwijs enkel aan staatsscholen kan worden gegeven, maar wat het niveau van

het hoger beroepsonderwijs en de situatie op grond van de uitvoeringsbepalingen is, blijft omstreden.

Uiteindelijk hangt deze kwestie volledig af van de uitlegging van de geldende Griekse wetgeving. Er bestaat duidelijk grote onenigheid over haar betekenis en gevolgen. Ik van mijn kant denk niet, dat een veroordeling krachtens artikel 169 op haar plaats is, wanneer de Commissie niet heeft aangetoond dat de schending duidelijk is. Ofschoon ik de Commissie geenszins verwijt, dat zij dit aspect bij de zaak heeft betrokken (aangezien het aanvankelijk leek alsof er een schending was), doen de argumenten van de Griekse regering zoveel twijfels rijzen, dat ik er niet van overtuigd ben, dat de schending duidelijk bewezen is. Ik zou bijgevolg dit onderdeel van het beroep verwerpen, niet omdat is aangetoond dat de betrokken wettelijke regeling het EEG-Verdrag niet schendt, maar omdat de schending niet duidelijk is bewezen. Indien de Commissie bij nader onderzoek de gevolgen van de wet duidelijk kan aantonen, staat het haar vrij dit te doen.

Alvorens in te gaan op het algemene verweer van Griekenland, merk ik op, dat de Commissie zowel in haar met redenen omkleed advies als in het verzoekschrift (blz. 11, vierde volledige alinea) haar vordering op grond van artikel 48 EEG-Verdrag, wat de leraren aan frontistiria betreft, beperkt tot de onderdanen van andere Lid-Staten die reeds in Griekenland werkzaam zijn. Zij beroept zich niet op schending van het Verdrag (althans vóór 1 januari 1988) wat de personen betreft die vóór die datum Griekenland wensten binnen te komen ten einde aan dergelijke instellingen te doceren. De vordering in punt 1 van het petitum is mijns inziens duidelijk beperkt tot en te lezen als enkel betrekking hebbend op personen die reeds in Griekenland werkzaam zijn.

In mijn opvatting doet het feit dat artikel 45, lid 1, van de Toetredingsakte de toepassing van de artikelen 1-6 en 13-23 van verordening (EEG) nr. 1612/68 tijdens de overgangsperiode uitsluit, geen afbreuk aan de rechten van personen die reeds in Griekenland werkzaam zijn. Mijns inziens moet de Commissie op dit punt worden gevolgd.

Het oprichten en besturen van een frontistirio, het verstrekken van onderricht door de eigenaars ervan en het verstrekken van onderricht aan huis, zo dit alles al binnen de werkingssfeer van het EEG-Verdrag ligt, valt mijns inziens eerder onder de regels inzake het recht van vestiging (artikelen 52 en verder) dan onder die inzake het verrichten van diensten (artikelen 59 en verder).

In bijzondere gevallen kan er sprake zijn van dienstverrichting, ofschoon een zelfde werkzaamheid niet tegelijk in beide categorieën kan vallen.

De Griekse regering heeft ter terechtzitting in de eerste plaats betoogd, dat deze werkzaamheden, of het daarbij nu om vestiging of dienstverrichting gaat, geenszins onder het EEG-Verdrag kunnen vallen, daar het onderwijs er niet onder valt. Omdat het geen onderdeel is van het economisch leven, maar nauw verbonden is met het traditionele en culturele leven van een Lid-Staat, werd het onderwijs welbewust uitgesloten.

Dit is volgens mij een onhoudbaar argument. Tegen vergoeding verrichte arbeid of diensten zijn onderworpen aan de bepalingen van de artikelen 48 en 59, om het even op welk gebied zij worden verricht (arrest

van 12 december 1974, zaak 36/74, Walrave, Jurispr. 1974, blz. 1405, 1417, en arrest van 3 juli 1986, zaak 66/85, Lawrie-Blum, Jurispr. 1986, blz. 2121). Hetzelfde moet mijns inziens mutatis mutandis gelden bij vestiging, waar een dienst tegen vergoeding wordt verricht op permanente basis.

In de tweede plaats is gezegd, dat dergelijke werkzaamheden zijn uitgesloten van het bepaalde in de artikelen 52 en 58 enerzijds en artikel 59 anderzijds, omdat het betreft „werkzaamheden ter uitoefening van het openbaar gezag in (de Lid-Staat), zelfs indien deze slechts voor een bepaalde gelegenheid geschieden". Het staat aan elke Lid-Staat te beslissen, wat „uitoefening van het openbaar gezag" is.

Ingevolge artikel 16, lid 2, van de Griekse Grondwet is het onderwijs een fundamentele taak van de staat en blijft het een werkzaamheid ter uitoefening van het openbaar gezag, ook wanneer het door particuliere instellingen wordt verstrekt. Het kan dan ook enkel met toestemming en onder toezicht van de staat verstrekt worden en vormt slechts een aanvulling van de werkzaamheden van openbare instellingen. Vreemdelingen kunnen deze werkzaamheid, die onder meer tot doel heeft het bewustzijn en verantwoordelijkheidsgevoel van de Grieken te versterken, niet tot een goed einde brengen.

Het is duidelijk niet de zaak van elke Lid-Staat om te bepalen, wat als uitoefening van het openbaar gezag is te beschouwen, want anders zouden zowel de artikelen 52 en 59 als artikel 48, lid 4, dat betrekkingen in overheidsdienst uitsluit, worden tenietgedaan. De definitie die het Hof in de zaken 2/74 (Reyners, Jurispr. 1974, blz. 631) en 149/79 (Commissie/België, Jurispr. 1980, blz. 3881 en Jurispr. 1982, blz. 1845) heeft gegeven, maakt duidelijk, dat de bepalingen van artikel 55, lid 1, respectievelijk van artikel 48, lid 4, eng moeten worden uitgelegd.

Tot werkzaamheden ter uitoefening van het openbaar gezag behoort mijns inziens niet het oprichten en besturen van particuliere onderwijsinstellingen of het geven van lessen, ook al is daarvoor een vergunning van de staat vereist en oefent deze toezicht uit. Deze werkzaamheden kunnen geenszins als deelhebbend aan de uitoefening van het openbaar gezag worden aangemerkt. Ik zou dit argument afwijzen.

Ten slotte kan het aan het Hof ter terechtzitting meegedeelde feit, dat een ministerieel besluit is vastgesteld op grond waarvan onderdanen van andere Lid-Staten muziek- en dansscholen mogen oprichten, tekortkomingen in de wettelijke regeling niet wegnemen (zoals bij voorbeeld artikel 2, lid 1, van presidentieel decreet nr. 457/1983, bepalende dat de vergunning tot het oprichten en besturen van dergelijke scholen enkel kan worden verleend aan natuurlijke personen die Grieks onderdaan zijn en aan rechtspersonen waarvan het bestuur voor het grootste deel in handen van Griekse onderdanen is). De wettelijke regeling moet worden afgeschaft of worden aangepast (zaak 159/78, Commissie/Italië, Jurispr. 1979, blz. 3247; zaak 102/79, Commissie/België, Jurispr. 1980, blz. 1473; zaak 168/85, Commissie/Italië, Jurispr. 1986, blz. 2945).

Daarom meen ik, dat moet worden vastgesteld dat de Helleense Republiek, door personen, met inbegrip van rechtspersonen, met de nationaliteit van een andere Lid-Staat van de Europese Economische Gemeenschap dan Griekenland niet toe te staan om „frontistiria" op te richten, te besturen en er les te geven, en om als zelfstandige op dezelfde voet als Griekse onderdanen onderricht aan huis te verstrekken, de artikelen 52 en 59 EEG-Verdrag heeft geschonden, en dat zij, door onderdanen van andere Lid-Staten niet toe te staan om als leraar in dienst te treden van frontistiria die zich niet met taalonderwijs bezighouden, en om particulier onderricht aan huis te verstrekken, en door het aantal onderdanen van andere Lid-Staten dan Griekenland, dat door frontistiria voor taalonderwijs mag worden tewerkgesteld, te beperken, de krachtens artikel 48 EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Ofschoon de Commissie mijns inziens een van haar stellingen niet heeft hardgemaakt, komt het mij in de gegeven omstandigheden juist voor, de Helleense Republiek te verwijzen in de kosten van de Commissie.