FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. G. JACOBS

fremsat den 20. maj 1992 *

Hr. præsident,
De herrer dommere,

1. I den foreliggende sag har Europa-Parlamentet nedlagt påstand om annullation af Rådets direktiv 90/366/EØF af 28. juni 1990 om opholdsret for studerende (EFT L 180, s. 30). Parlamentet støttes af Kommissionen, mens Rådet støttes af Nederlandene og Det Forenede Kongerige.

2. Europa-Parlamentet, som ikke bestrider direktivets indhold, anfører, at dette er ugyldigt af tre grunde. For det første anfægter det det valgte retsgrundlag. Direktivet er udstedt med hjemmel i EØF-traktatens artikel 235, der bestemmer:

»Såfremt en handling fra Fællesskabets side viser sig påkrævet for at virkeliggøre et af Fællesskabets mål inden for fællesmarkedets rammer, og denne traktat ikke indeholder fornøden hjemmel hertil, udfærdiger Rådet på forslag af Kommissionen og efter at have indhentet udtalelse fra Europa-Parlamentet med enstemmighed passende forskrifter herom.«

3. Det står fast, at artikel 235 kun kan være hjemmel for en retsakt, »hvis ingen anden traktatbestemmelse giver fællesskabsinstitutionerne den fornødne kompetence til at udstede den pågældende retsakt« (jf. bl.a. dom af 26.3.1987, sag 45/86, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 1493, præmis 13). Parlamentet har anført, at det anfægtede direktiv kunne være udstedt med hjemmel i traktatens artikel 7, stk. 2, eventuelt kombineret med traktatens artikel 128, og at Rådets brug af artikel 235 følgelig gør direktivet ugyldigt.

4. Traktatens artikel 7 er således affattet:

»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 i samarbejde med Europa-Parlamentet give forskrifter med henblik på at forbyde sådan forskelsbehandling.«

5. Det andet stykke i denne artikel er indtil nu aldrig blevet anvendt alene som hjemmel for en fællesskabsretsakt, selv om det lejlighedsvis er blevet anvendt i kombination med andre bestemmelser, jf. bl.a. forordning (EØF) nr. 2001/83 om social sikring (EFT L 230, s. 6) og forordning (EØF) nr. 101/76 om etablering af en fælles strukturpolitik for fiskerisektoren (EFT L 20, s. 19). Den samar-

* Originalsprog: engelsk.

bejdsprocedure, der er nævnt i det pågældende stykke, er nærmere præciseret i traktatens artikel 149, stk. 2, og når den finder anvendelse, har den til virkning at give Parlamentet en større indflydelse på indholdet af den foreslåede lovgivning end blot ved en almindelig høring, som fastlagt ved artikel 235. Den kan således få konsekvenser for selve indholdet i den pågældende retsakt.

6. Traktatens artikel 128 er affattet således:

»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.«

7. For det andet anfører Parlamentet utilstrækkeligheden af den sidste betragtning i præamblen til direktivet, der lyder således: »Traktaten indeholder ikke anden hjemmel til vedtagelse af dette direktiv end artikel 235.« Parlamentet gør gældende, at Rådet burde have forklaret, hvorfor direktivet efter dets opfattelse ikke kunne udstedes med hjemmel i artikel 7, stk. 2.

8. For det tredje mener Parlamentet, at Rådet havde pligt til i præamblen til direktivet at begrunde sin afvisning af at acceptere nogle af Parlamentets ændringsforslag.

9. Parlamentet har i retsmødet forklaret, at det betragtede det første af disse anbringender som sit principale krav, mens det andet anbringende var anført subsidiært i forhold til det første, og det tredje var subsidiært i forhold til det andet.

Direktiv 90/366

10. Direktiv 90/366 blev udstedt i sammenhæng med en retspraksis, hvorefter »en forskellig behandling på grundlag af nationalitet må betragtes som en forskelsbehandling, der er forbudt ved EØF-traktatens artikel 7, når den forekommer på et område, der omfattes af traktaten, [og] ... at vilkårene for adgang til faglig uddannelse henhører under traktatens anvendelsesområde« (jf. dom af 21.6.1988, sag 197/86, Brown, Sml. s. 3205, præmis 15, som citerer dom af 13.2.1985, sag 293/83, Gravier, Sml. s. 593). I denne sidstnævnte dom har Domstolen understreget, at etableringen af en fælles politik for faglig uddannelse var omtalt i traktatens artikel 128. Ifølge Domstolen udgør denne politik »et uundværligt led i Fællesskabets virke, blandt hvis formål man bl.a. finder den frie bevægelighed for personer, arbejdskraftens mobilitet og forbedringen af arbejdstagernes levevilkår« (dommens præmis 23). I dom af 2. februar 1988 (sag 24/86, Blaizot, Sml. s. 379) har Domstolen i præmis 15 udtalt, at der i dette øjemed »ved enhver form for undervisning, 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 professionen, faget eller stillingen, er tale om undervisning, som henhører under begrebet fagundervisning, uanset elevernes eller de studerendes alder eller uddannelsesniveau, hvorved det tillige er uden betydning, om der i læseplanen også indgår almindelig undervisning«.

11. Følgelig er formålet med direktiv 90/366 at tillade statsborgere i medlemsstaterne at følge en erhvervsuddannelse i andre medlemsstater. Til dette formål bestemmer artikel 1 følgende:

»Medlemsstaterne giver med henblik på at lette adgangen til erhvervsuddannelse opholdsret til enhver studerende, som er statsborger i en medlemsstat, og som ikke har denne ret på grundlag af en anden bestemmelse i fællesskabsretten, samt til den pågældendes ægtefælle og deres forsørgelsesberettigede børn, når den studerende ved afgivelse af en erklæring eller på anden tilsvarende måde efter dennes eget valg forsikrer den pågældende nationale myndighed om, at vedkommende råder over sådanne midler, at de ikke vil falde værtsmedlemsstatens sociale system til byrde, forudsat at den studerende er indskrevet ved en anerkendt uddannelsesinstitution med henblik på hovedsagelig at følge en erhvervsuddannelse, samt at de pågældende personer er omfattet af en sygeforsikringsordning, der dækker samtlige risici i værtsmedlemsstaten.«

12. I medfør af direktivets artikel 2, stk. 1, er opholdsretten begrænset til den fulgte uddannelses varighed. Den gælder, så længe indehaverne opfylder betingelserne i artikel 1, jf. artikel 4. Direktivet giver imidlertid ikke grundlag for en ret til at få udbetalt uddannelsesstøtte i værtsmedlemsstaten, jf. artikel 3. Domstolen har erklæret, at dette område faldt uden for princippet om ikkeforskelsbehandling med hensyn til adgangen til faglig uddannelse, jf. den tidligere citerede Brown-dom.

13. Direktivets artikel 2, stk. 1, bestemmer desuden, at udøvelsen af opholdsretten fastslås ved udstedelsen af et dokument, benævnt »opholdstilladelse for statsborgere i en EF-medlemsstat«. Gyldigheden af en sådan opholdstilladelse kan begrænses til uddannelsens varighed eller til et år, hvis uddannelsen varer længere end et år. I sidstnævnte tilfælde skal opholdstilladelsen fornyes hvert år. Når et medlem af den studerendes familie ikke er statsborger i en medlemsstat, udstedes der til den pågældende et opholdsdokument med samme gyldighed som det, der udstedes til den statsborger, til hvis familie den pågældende hører. For udstedelse af opholdsdokumentet kan værtsmedlemsstaten kun kræve af ansøgeren, at denne foreviser et gyldigt identitetsbevis eller pas og godtgør, at han opfylder de betingelser, der er fastsat i direktivets artikel 1.

14. Artikel 2, stk. 2, bestemmer, at artikel 2, 3 og 9 i direktiv 68/360/EØF om afskaffelse af restriktioner om rejse og ophold inden for Fællesskabet for medlemsstaternes arbejdstagere og deres familiemedlemmer (EFT 1968 II, s. 477) finder anvendelse, mutatis mutandis, for de begunstigede i henhold til det anfægtede direktiv. Desuden gælder det, at »i tilfælde, hvor en statsborger i en medlemsstat har opholdsret på en medlemsstats område, har dennes ægtefælle og forsørgelsesberettigede børn ret til at udøve lønnet beskæftigelse eller selvstændig virksomhed på hele denne medlemsstats område, selv om de ikke er statsborgere i en medlemsstat«. Medlemsstaterne kan kun fravige bestemmelserne i det anfægtede direktiv, når dette er begrundet i hensynet til den offentlige orden og sikkerhed eller folkesundheden. Når en medlemsstat ønsker at gøre en af disse grunde gældende, finder artikel 2-9 i direktiv 64/221/EØF om samordning af de særlige

foranstaltninger, som gælder for udlændinge med hensyn til rejse og ophold, og som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed (EFT 1963-1964, s. 109), anvendelse. Medlemsstaterne skal sætte de nødvendige bestemmelser i kraft for at efterkomme det anfægtede direktiv senest den 30. juni 1992.

15. Den anfægtede retsakt er et af tre direktiver, der er udstedt af Rådet på samme dato, og som hver for sig går i retning af en ophævelse af bestående hindringer for den frie bevægelighed for personer inden for Fællesskabet. De to øvrige retsakter er direktiv 90/364/EØF om opholdsret (EFT L 180, s. 26) og direktiv 90/365/EØF om opholdsret for lønmodtagere og selvstændige, der er ophørt med erhvervsaktivitet (EFT L 180, s. 28). Ifølge direktiv 90/365 »giver [medlemsstaterne] opholdsret til enhver statsborger fra en medlemsstat, som i Fællesskabet har udøvet beskæftigelse som lønmodtager eller selvstændig, samt til medlemmerne af den pågældendes familie ... når den pågældende modtager invalide-, førtids- eller alderspension eller erstatning i anledning af arbejdsulykke eller erhvervssygdom, der er af en sådan størrelse, at vedkommende ikke under opholdet vil falde værtsmedlemsstatens sociale system til byrde, og når de pågældende personer er omfattet af en sygeforsikringsordning, der dækker samtlige risici i værtsmedlemsstaten«, jf. artikel 1, stk. 1. Direktiv 90/364 er en supplerende foranstaltning ifølge hvilken medlemsstaterne »giver opholdsret til statsborgere fra en medlemsstat, som ikke har denne ret på grundlag af andre bestemmelser i fællesskabslovgivningen, samt til medlemmerne af deres familie, ... når de selv og medlemmerne af deres familie er omfattet af en sygeforsikringsordning, der dækker samtlige risici i værtsmedlemsstaten, og råder over tilstrækkelige midler til at undgå, at de under deres ophold falder værtsmedlemsstatens sociale system til byrde«, jf. artikel 1, stk. 1. På samme måde som det anfægtede direktiv er direktiverne 90/364 og 90/365 begge udstedt med hjemmel i traktatens artikel 235.

16. De tre direktiver, der er udstedt den 28. juni 1990, markerer afslutningen på en procedure, der går tilbage til den 31. juli 1979, da Kommissionen forelagde et direktivforslag for Rådet med hjemmel i EØF-traktatens artikel 56, stk. 2, og artikel 235, om retten for statsborgere i en medlemsstat til ophold på en anden medlemsstats område (EFT C 207, s. 14). Dette forslag skulle have givet ret til rejse og ophold for alle medlemsstaternes statsborgere, som ikke kunne drage fordel af de eksisterende bestemmelser i fællesskabsretten, fordi de ikke kunne anses for at udøve et erhverv.

17. Uanset at Kommissionens forslag blev godkendt af Parlamentet den 17. april 1980 (EFT C 117, s. 48), kunne Rådet ikke nå til enighed om dette spørgsmål, og den 3. maj 1989 trak Kommissionen sit forslag tilbage. Den 27. juni samme år erstattede den dette forslag med tre andre, der omsider førte til de direktiver, der blev vedtaget den 28. juni 1990. Under lovgivningsproceduren ændrede Rådet retsgrundlaget for alle tre direktiver, hvor Kommissionen havde foreslået artikel 7, stk. 2, for det anfægtede direktiv, artikel 100 for direktiv 90/364 og artikel 49 og 54 for direktiv 90/365.

18. Efter at have modtaget Kommissionens direktivforslag, der var grundet på traktatens artikel 7, stk. 2, om opholdsret for studerende, hørte Rådet Parlamentet i henhold til traktatens artikel 149, stk. 2, litra a). I en beslutning, der blev vedtaget den 13. december 1989 (EFT 1990 C 15, s. 82), godkendte Parlamentet med forbehold af visse ændringer indholdet i det foreslåede direktiv. Det anmodede Kommissionen om at ændre sit forslag i overensstemmelse hermed. Kommissionen forelagde derfor den 21. december 1989 et ændret forslag for Rådet (EFT 1990 C 26, s. 15). Kommissionens ændrede forslag havde atter traktatens artikel 7, stk. 2, som hjemmel, hvilket valg Parlamentet i sin beslutning af 13. december 1989 udtrykkeligt havde godkendt.

19. Den 9. januar 1990 henvendte Rådets formand sig i en skrivelse til Parlamentets formand for at underrette denne om, at Rådet var nået til enighed vedrørende de tre direktivforslag og havde besluttet at fremsende dem til fornyet høring i Parlamentet. Rådets formand henledte parlamentsformandens opmærksomhed på, at Rådet havde besluttet at ændre de af Kommissionen oprindeligt foreslåede retsgrundlag for i hver enkelt direktivforslag at erstatte dem med en henvisning til traktatens artikel 235. Ikke desto mindre henviste teksterne til de forslag, der blev sendt til Parlamentet, fortsat til de af Kommissionen foreslåede retsgrundlag. Således søgte præamblen til forslaget om opholdsret for studerende stadig at forklare, hvorfor det påtænkte direktiv ville bidrage til ophævelsen af en forskelsbehandling udøvet på grundlag af nationalitet. Det ser imidlertid ud som om Rådet har betragtet denne anden høring af Parlamentet som et led i den procedure, der er nævnt i artikel 235, og ikke, for så vidt angik det pågældende forslag, som et led i den i artikel 149, stk. 2, fastlagte samarbejdsprocedure.

20. Den 13. juni 1990 vedtog Parlamentet en ny beslutning vedrørende direktivforslaget om opholdsret for studerende (EFT C 175, s. 100), i hvilken det erklærede, at det var blevet hørt af Rådet i henhold til traktatens artikel 7 og understregede, at det fandt det af Kommission foreslåede retsgrundlag relevant. Det godkendte herefter, med forbehold af opretholdelsen af artikel 7 som hjemmel samt nye ændringer, indholdet i det foreslåede direktiv.

21. Den 20. juni 1990 forklarede en af Kommissionens næstformænd, Martin Bangemann, at Kommissionen ikke kunne godkende Rådets ændring af den af Kommissionen foreslåede hjemmel, og at den fandt, at denne ændring bragte Parlamentets beføjelser i fare. Kommissionen forbeholdt sig ret til at gøre brug af de til rådighed værende retsmidler. Til trods for Parlamentets og Kommissionens synspunkter vedtog Rådet den 28. juni 1990 det anfægtede direktiv på grundlag af traktatens artikel 235. I en skrivelse af 23. juli 1990, stilet til Rådets formand, gentog næstformand Bangemann Kommissionens holdning, hvorefter direktivet ikke var udstedt med rette hjemmel, og hvorefter Rådets valg af artikel 235 bragte Parlamentets beføjelser i fare.

22. Jeg skal gøre opmærksom på, at den opfattelse, hvorefter direktivet kunne udstedes i medfør af traktatens artikel 7, deltes af House of Lords Select Committee on the

European Communities, i dennes rapport af 6. februar 1990 med titlen »Free Movement of People end Right of Residence in the European Community« (samling 1989-1990, syvende rapport) under punkt 51 og 64.

Formaliteten

23. Den eneste udtrykkelige bestemmelse i traktaten, der tillader annullationssøgsmål mod Rådets retsakter for Domstolen, er artikel 173. Som bekendt nævner denne artikel i sin nuværende form ikke Parlamentet, og Domstolen har to gange besluttet, at Parlamentet ikke havde kompetence til at anlægge annullationssøgsmål i medfør af traktatens artikel 173 (jf. dom af 27.9.1988, sag 302/87, Parlamentet mod Rådet, Sml. s. 5615, og af 22.5.1990, sag C-70/88, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 2041). I sidstnævnte dom har Domstolen dog i præmis 26 erklæret, at »den omstændighed, at traktaterne ikke indeholder en bestemmelse om, at Parlamentet har ret til at anlægge annullationssøgsmål, kan være en processuel lakune, men den kan ikke gå forud for det grundlæggende hensyn, der er forbundet med at opretholde og overholde den institutionelle ligevægt, der er fastlagt i de traktater, der ligger til grund for De Europæiske Fællesskaber«.

24. I denne dom har Domstolen i overensstemmelse med sin opgave, der består i at sikre, at traktaterne fortolkes og anvendes i overensstemmelse med fællesskabsretten, og med henblik på at opretholde den institutionelle ligevægt, der er sikret i traktaterne, udtalt, at »... Parlamentet [kan] ... anlægge annullationssøgsmål [ved Domstolen] mod en retsakt fra Rådet eller Kommissionen, såfremt søgsmålet alene skal sikre dets beføjelser, og det kun er baseret på anbringender om, at disse er tilsidesat. Med den begrænsning er Parlamentets annullationssøgsmål omfattet af de i traktaterne fastsatte regler vedrørende annullationssøgsmål, der rejses af de øvrige institutioner«, jf. dommens præmis 27. Domstolen har præciseret, at Parlamentets beføjelser omfattede »dets deltagelse i udarbejdelsen af generelle retsakter, og navnlig deltagelsen i den samarbejdsprocedure, der er fastlagt i EØF-traktaten«, jf. præmis 28.

25. I den foreliggende sag er det af Parlamentet fremførte principale anbringende støttet på Rådets udskiftning af en hjemmel, der fastlægger en samarbejdsprocedure, med en anden hjemmel, der kun bestemmer, at Rådet skal foretage en almindelig høring af Parlamentet. Eftersom denne ændring har haft en uheldig virkning på Parlamentets inddragelse i lovgivningsprocessen ved udstedelsen af det anfægtede direktiv, anfører sidstnævnte, at dets beføjelser er blevet tilsidesat.

26. Dette anbringende går ikke fri for kritik. Det Forenede Kongerige har anført, at i sag 302/87 har Domstolen, som begrundelse for sin konklusion, hvorefter Parlamentet ikke havde kompetence til at rejse annullationssøgsmål i medfør af traktatens artikel 173, i dommens præmis 27 udtalt, at »ifølge traktatens artikel 155 påhviler det specielt Kommissionen at påse, at reglerne om Parlamentets beføjelser overholdes, og Kommissionen kan herved om fornødent rejse annullationssøgsmål«. Det Forenede Kongerige har anført, at i sag C-70/88 kunne Parlamentet ikke forvente, at Kommissionen ville forsvare dets beføjelser, eftersom de to institutioner ikke var enige med hensyn til det

omtvistede punkt. Ifølge Det Forenede Kongerige er det den eneste begrundelse, der har ført Domstolen til at antage Parlamentets søgsmål til realitetsbehandling. I den foreliggende sag er Parlamentet og Kommissionen imidlertid enige, idet sidstnævnte er interveneret til støtte for førstnævnte. Det Forenede Kongerige har anført, at ansvaret for at forsvare Parlamentets beføjelser derfor påhviler Kommissionen, og at søgsmålet ikke kan antages til realitetsbehandling. Den går endog så vidt som til at hævde, at såfremt Kommissionen i en sag som den foreliggende ikke efterlever sin forpligtelse til at forsvare Parlamentets beføjelser, er sidstnævnte berettiget til at anlægge passitivitetssøgsmål i medfør af traktatens artikel 175.

27. Jeg kan ikke godtage dette anbringende. Efter min opfattelse konstaterer Domstolens dom i sag C-70/88, at den, der er nærmest til at forsvare Parlamentets beføjelser, i realiteten er Parlamentet selv. Det skal bemærkes, at Domstolen i præmis 27 til sin ovennævnte dom har udtrykt sig i generelle vendinger. Den har ikke ladet forstå, at dette punkt skulle være begrænset som antydet af Det Forenede Kongerige.

28. Det synspunkt, at hvis Kommissionen tilsidesatte sin forpligtelse til at forsvare Parlamentets beføjelser, kunne sidstnævnte i medfør af traktatens artikel 175 anlægge søgsmål mod Kommissionen, kan efter min opfattelse ikke forsvares i princippet og kan ikke anvendes i praksis, således som den foreliggende sag viser. Kommissionen har forklaret, at selv om den støttede Parlamentets synspunkt på det juridiske plan, havde den ikke selv anlagt annullationssøgsmål, idet den vurderede, at det efter en så lang udarbejdelsesperiode ville være at foretrække at sikre opretholdelsen af en så vigtig foranstaltning som dette direktiv er. Selv om Kommissionen og Parlamentet således godt kan være enige om sagens realitet, er de det ikke med hensyn til det hensigtsmæssige i at anlægge et annullationssøgsmål. Jeg finder ikke, at det ville være rimeligt at forlange af Kommissionen, at den skulle afveje den overordnede interesse i at opretholde direktivet over for nødvendigheden af at sikre en beskyttelse af Parlamentets beføjelser. Det ville under alle omstændigheder være overordentlig vanskeligt, om ikke umuligt for Parlamentet inden for rammerne af et søgsmål i medfør af artikel 175 at godtgøre, at en beslutning fra Kommissionen, som prioriterer den første betragtning højest, var ulovlig. Desuden, selv om det måtte lykkes for Parlamentet at få medhold i sin klage mod Kommissionen i medfør af artikel 175, ville det være en Pyrrhussejr, idet det så ville være for sent til, at Kommissionen kunne indgive et annullationssøgsmål mod ophavsmanden til det anfægtede direktiv. Når Parlamentets beføjelser står på spil i sagen, er det således langt at foretrække for Parlamentet, at det råder over en direkte klageadgang. Det er efter min opfattelse også det, Domstolen har indrømmet Parlamentet i sag C-70/88.

29. Rådet bestrider ikke direkte, at Parlamentets stævning i den foreliggende sag kan admitteres, men nævner den risiko, der kan være for rent faktisk at se Parlamentets klageadgang blive omdannet fra at være et middel, der er til rådighed alene i undtagelsestilfælde, til en rettighed, der kan tænkes i praksis at blive udøvet som en selvfølge. Rådet fremfører, at det altid står Parlamentet frit for at påstå, at en retsakt, der er udstedt i henhold til en artikel i traktaten, der hjemler en almindelig høring, burde være udstedt i henhold til en bestemmelse, der hjemler samarbejdsproceduren. En vurdering af denne type påstande vil uundgåeligt kræve en undersøgelse af sagens realitet. Hvis man skal undgå denne fare, bør man ifølge Rådet kræve af Parlamentet, at det fører bevis for

en åbenbar tilsidesættelse af dets væsentlige beføjelser, for at klagen kan tages til følge.

30. Som Parlamentet har anført i sin replik, antyder Rådet ikke, at Parlamentets søgsmål i den foreliggende sag ikke opfylder disse krav. Under alle omstændigheder, således som generaladvokat Darmon har understreget i sit forslag til afgørelse af 26. februar 1992 i sag C-65/90, Parlamentet mod Rådet, i hvilken sag et lignende anbringende var fremført, er Rådets anbringende uforenelig med det grundlæggende hensyn, der er forbundet med at opretholde og overholde den institutionelle ligevægt, der er fastlagt i traktaterne som Domstolen havde lagt til grund i sin dom i sag C-70/88. Måske forudser den pågældende dom implicit, at for at kunne fastslå den korrekte hjemmel for en retsakt kan man være nødsaget til at realitetsbehandle en sag, men dette er efter min opfattelse ikke ensbetydende med at give Parlamentet en ubegrænset ret til at anfægte de retsakter, der er udstedt af de øvrige institutioner, på linje med den ret, der tillagt Rådet og Kommissionen. Dette synspunkt kan illustreres ved dommen af 4. oktober 1991 (sag C-70/88, Parlamentet mod Rådet, Sml. s. 4529), hvori Domstolen lakonisk har afvist to af de anbringender, som Parlamentet havde gjort gældende, med den begrundelse, at sidstnævnte ikke var fremkommet med noget element, der kunne påvise en tilsidesættelse af dets beføjelser. Efter min opfattelse er der herefter ingen tvivl om, at Parlamentets sag kan antages til realitetsbehandling.

Realiteten

31. Som jeg tidligere har forklaret var Rådet, hvis Parlamentet med rette antager, at det anfægtede direktiv burde være udstedt i medfør af traktatens artikel 7, stk. 2, ikke berettiget til at anvende traktatens artikel 235, og direktivet vil derfor være ugyldigt. En vurdering af det af Parlamentet fremførte principale anbringende kræver således en undersøgelse af artikel 7's anvendelsesområde.

32. På tidspunktet for indgivelsen af de skriftlige indlæg i den foreliggende sag havde Domstolen endnu ikke haft lejlighed til at fastslå, hvorvidt artikel 7 hjemlede studerende ret til indrejse og ophold i en anden medlemsstat end deres egen, for dér at følge en faglig uddannelse. Imidlertid har Domstolen den 26. februar 1992, efter afslutningen af den skriftlige procedure, afsagt dom i Raulin-sagen (sag C-357/89, Sml. I, s. 1027), hvori den har taget stilling til dette spørgsmål. I den pågældende sag havde College van Beroep Studiefinanciering, en nederlandsk retsinstans, der træffer afgørelse i sidste instans i sager vedrørende visse former for studiestøtte, forelagt Domstolen et præjudicielt spørgsmål, bl.a. med henblik på at klarlægge, hvorvidt fællesskabsretten hjemlede en statsborger i en medlemsstat, der havde fået adgang til faglig uddannelse i en anden medlemsstat, en ret til indrejse og ophold i denne anden medlemsstat for at kunne følge den pågældende undervisning.

33. Domstolen fastslog, at retten til ligebehandling for så vidt angår betingelserne for adgang til faglig uddannelse ikke blot omfatter de krav, som den pågældende uddannelsesinstitution stiller, f.eks. indskrivningsgebyrer, men i øvrigt enhver foranstaltning, som kan forhindre rettens udøvelse. Domstolen har bemærket, at en studerende, som har fået adgang til at følge en faglig uddannelse, ville risikere at være ude af stand til at følge undervisningen, såfremt han ikke havde ret til ophold i den medlemsstat, hvor uddannelsen gives. Ifølge Domstolen følger

heraf, at princippet om forbud mod forskelsbehandling med hensyn til betingelserne for adgang til faglig uddannelse, der følger af traktatens artikel 7 og 128, indebærer, at en statsborger i en medlemsstat, der har fået adgang til en faglig uddannelse i en anden medlemsstat, har ret til at opholde sig i denne anden medlemsstat, så længe uddannelsen varer. Domstolen har tilføjet, at den ret til indrejse og ophold, som en studerende havde under de givne omstændigheder, ikke var betinget af værtsmedlemsstatens udstedelse af et opholdsbevis.

34. Domstolen har uddybet sit ræsonnement, idet den dog fastsatte visse grænser for de rettigheder, der indrømmes studerende under de givne omstændigheder. Da retten til ophold for en studerende kun er en konsekvens af retten til lige adgang til faglig uddannelse, har Domstolen erklæret, at denne opholdsret var begrænset til det, der var nødvendigt for at give den studerende mulighed for at følge den pågældende uddannelse. Medlemsstaterne kunne således tidsbegrænse den studerendes opholdsret til uddannelsens varighed og gøre den afhængig af visse betingelser, som er begrundet i værtsmedlemsstatens legitime interesser. Specielt kunne den pågældende medlemsstat kræve, at den studerende sørger for dækning af sine udgifter til underhold og sygeforsikring. Princippet om adgang uden forskelsbehandling til faglig uddannelse fandt ikke anvendelse på disse spørgsmål (jf. dommen af 21.6.1988 i Brown-sagen).

35. Under retsmødet har Det Forenede Kongerige i lyset af Raulin-dommen indrømmet, at direktivet kunne være blevet udstedt med hjemmel i artikel 7, stk. 2. Rådet og den nederlandske regering har imidlertid forsøgt at fastslå, at direktivet tilsigtede ikke alene at fjerne en forskelsbehandling, men også at indføre en reel ret til fri bevægelighed for studerende. Efter min opfattelse står det imidlertid klart, at direktivet ikke gør andet end at føre den ret til indrejse og ophold ud i praksis, der, som Domstolen har erklæret, følger af artikel 7. I henhold til artikel 1 er formålet med den opholdsret, der med direktivet gives til studerende, således at »lette adgangen til erhvervsuddannelse«, og denne ret begrænses af artikel 2, stk. 1, til den fulgte uddannelses varighed. Det bør bemærkes, at forhold, som f.eks. udbetaling af stipendier til underhold der, som Domstolen har erklæret i den allerede nævnte Brown-dom, ikke falder ind under artikel 7's anvendelsesområde, ikke er omfattet af direktivet. Endvidere har medlemsstaterne tilladelse til at fravige direktivet, såfremt det er begrundet i hensynet til den offentlige orden og sikkerhed eller den offentlige sundhed, når, som Kommissionen bemærker det, forskelsbehandlingen kan begrundes objektivt og således er tilladt i medfør af artikel 7. Under alle omstændigheder kan det forhold, at man opstiller en begrænsning i de rettigheder, der indrømmes studerende ved dette direktiv, ikke få til virkning at udelukke selve disse rettigheder fra artikel 7's anvendelsesområde.

36. Den opholdsret, som indrømmes i direktivet, er ganske vist ikke begrænset til den studerende, men er udvidet til også at omfatte den pågældendes ægtefælle og deres forsørgelsesberettigede børn, men efter selve ordlyden af den ottende betragtning til direktivets præambel »[kan] opholdsretten kun udøves reelt, hvis den også indrømmes den studerendes ægtefælle og deres forsørgelsesberettigede børn«. Denne fremgangsmåde er i overensstemmelse med de afgørel-

ser, Domstolen har afsagt i forskellige, men lignende sammenhænge, ifølge hvilke en forskelsbehandling, der udøves mod en persons familiemedlemmer, under visse omstændigheder kan svare til en forskelsbehandling, der udøves mod selve personen (jf. f.eks. dom af 30.9.1975, sag 32/75, Cristini, Sml. s. 1085, dom af 20.6.1985, sag 94/84, Deak, Sml. s. 1873). Efter min opfattelse var Rådet således ikke forpligtet til at anvende artikel 235 for at udvide opholdsretten for den studerendes familiemedlemmer eller for at give disse adgang til at arbejde i værtsmedlemsstaten, idet jeg mener, at denne ret ligeledes må betragtes som nødvendig for at sikre den fulde virkning af princippet om ikke-forskelsbehandling, jf. artikel 7. Hvis den studerendes familiemedlemmer ikke havde tilladelse til at udøve en erhvervsaktivitet i værtsmedlemsstaten, uanset deres nationalitet, kunne dette skabe en alvorlig hindring for udøvelsen af retten til fri bevægelighed, som direktivet hjemler, eftersom den studerende da samtidig med sine studier skulle sørge både for sit eget og familiens underhold.

37. Efter min opfattelse fremgår det følgelig af den af Domstolen afsagte dom i Raulin-sagen, at den ret til indrejse og ophold, som direktivet tilsigter at hjemle studerende, der ønsker at følge en faglig uddannelse i en anden medlemsstat end deres egen, fremgår direkte af artikel 7, stk. 1. Rådet var således berettiget til at træffe alle foranstaltninger med henblik på gennemførelsen af denne ret i medfør af artikel 7, stk. 2, og det var ikke forpligtet til at anvende artikel 235. Direktivet bør derfor annulleres.

38. Eftersom denne konklusion i mine øjne er uundgåelig, set i lyset af Raulin-dommen, er det ikke strengt nødvendigt, at jeg undersøger de to øvrige anbringender, Parlamentet har fremført. Jeg skal imidlertid kort kommentere det andet anbringende, fordi det er nært beslægtet med det første, og fordi Parlamentet i retsmødet har erklæret, at det tillagde dette anbringende stor betydning. Det tredje anbringende rejser nogle separate spørgsmål, som jeg ikke mener, at jeg behøver at komme ind på.

39. Parlamentet hævder, at selv om direktivets rette hjemmel var artikel 235, så var det dog stadig ugyldigt, idet Rådet ikke har forklaret, hvorfor det ikke ville kunne udstedes i henhold til en anden bestemmelse i traktaten. Jeg mener, at dette anbringende dels bør afvises, dels er grundløst. Det bør afvises, for hvis Rådets synspunkt om nødvendigheden af at tage artikel 235 til hjælp havde været korrekt, ville man ikke kunne fastholde, at dets undladelse af at forklare, hvorfor ingen anden bestemmelse i traktaten gav det de nødvendige beføjelser, har medført en tilsidesættelse af Parlamentets beføjelser. Det er grundløst, fordi en retsakt kan tænkes annulleret på grund af manglende begrundelse, når denne mangel lader formode, at den pågældende institution ikke har taget tilstrækkeligt hensyn til alle relevante forhold, inden retsakten blev udstedt. Dette var ikke tilfældet i den foreliggende sag, idet den ovenstående redegørelse for direktivets tilblivelse viser, at Rådet simpelt hen har vurderet, at det ikke kunne basere direktivet på nogen anden bestemmelse end artikel 235. Det ville desuden efter min opfattelse være urimeligt at kræve, at Rådet, hver gang det ønsker at handle i henhold til artikel 235, i detaljer skal forklare, hvorfor ingen anden bestemmelse i traktaten giver det de nødvendige beføjelser, eftersom det formentlig i praksis ville være vanskeligt at afgrænse dette krav.

40. Selv om Domstolen strengt taget ikke er forpligtet til at behandle dette anbringende fra Parlamentet, kunne en afgørelse i den retning, således som Rådet har foreslået det i retsmødet, gøre det muligt at undgå tvister fremover.

Virkningen af en ugyldighedserklæring

41. Parlamentet og Rådet har foreslået, at Domstolen, såfremt den måtte beslutte at annullere det anfægtede direktiv, begrænser virkningerne af sin dom tidsmæssigt af hensyn til den omstændighed, at visse studerende måske allerede har udøvet deres rettigheder i henhold til den nationale lovgivning, der er vedtaget med henblik på direktivets gennemførelse. Dette forslag er i retsmødet blevet understøttet af den nederlandske regering og Det Forenede Kongerige.

42. Traktaten indeholder ikke nogen bestemmelse, der udtrykkeligt giver Domstolen beføjelser til på denne måde at begrænse virkningerne af en dom, der fastslår et direktivs ugyldighed. Når en forordning inden for rammerne af en sag i henhold til traktatens artikel 173 erklæres ugyldig, tillader artikel 174 dog Domstolen at angive, dersom den skønner det nødvendigt, hvilke af den annullerede forordnings virkninger der skal betragtes som bestående. Det forhold, at artikel 174 er begrænset til forordninger, hindrer efter min mening ikke Domstolen i at udøve en lignende beføjelse i visse dertil egnede tilfælde, når der er tale om direktiver, som den har erklæret for ugyldige.

43. Ifølge Domstolens praksis er artikel 174 baseret på princippet om retssikkerhed; et princip, der finder almindelig anvendelse. Domstolen har således anvendt artikel 174 »analogisk« inden for rammerne af procedurer i medfør af artikel 177, hvor den har set sig foranlediget til at annullere en forordning (jf. f.eks. dom af 15.10.1980, sag 4/79, Providence agricole de la Champagne, Sml. s. 2823, af 27.2.1985, sag 112/83, Produits de maïs, Sml. s. 719, af 15.1.1986, sag 41/84, Pinna, Sml. s. 1, og af 10.3.1992, forenede sager C-38/90 og C-151/90, Lomas m.fl., Sml. I, s. 1781). En lignende beføjelse er blevet udøvet i forbindelse med Fællesskabets budget efter annullationen af parlamentsformandens akt, der fastslog, at budgettet var endeligt vedtaget (jf. dom af 3.7.1986, sag 34/86, Rådet mod Parlamentet, Sml. s. 2155, og af 31.3.1992, sag C-284/90, Rådet mod Parlamentet, Sml. I, s. 2277). Desuden tager ordlyden af artikel 174 ikke i betragtning, at et direktiv ligner en forordning i den forstand, at det kan få direkte virkning i medlemsstaterne. Selv når et direktiv ikke får denne virkning, er de nationale retsinstanser forpligtet til at tage hensyn til den, når de fortolker de relevante bestemmelser i de nationale retsregler, uanset om gennemførelsesfristen for direktivet er udløbet eller ej (jf. dom af 8.10.1987, sag 80/86, Kolpinghuis Nijmegen, Sml. s. 3969, præmis 15). Annullation af et direktiv uden at opretholde visse eller samtlige dets virkninger kunne således udgøre en alvorlig trussel mod retssikkerheden på samme måde som en lignende erklæring i forbindelse med en forordning eller en akt fra Parlamentets formand, ved hvilken denne har konstateret, at Fællesskabets budget er endeligt vedtaget, jf. præmis 48 i dommen i den allerede tidligere nævnte sag 34/86.

44. Jeg finder derfor, at artikel 174 kan anvendes analogisk, når en akt, der ikke er en

forordning, erklæres ugyldig af Domstolen, såvel i forbindelse med et direkte søgsmål i henhold til artikel 173 som ved en procedure i henhold til artikel 177. Selv om den foreliggende sag ikke er anlagt i henhold til artikel 173, er det klart, at den skal undersøges, som om den var blevet iværksat i medfør af den pågældende bestemmelse. Som Domstolen har udtalt i præmis 27 i sin dom i den allerede tidligere nævnte sag C-70/88, er Parlamentets annullationssøgsmål til sikring af dets beføjelser omfattet af de i traktaterne fastsatte regler vedrørende annullationssøgsmål fra de øvrige institutioner.

45. Det ville efter min mening være overdrevet i den foreliggende sag at erklære, at direktivet skulle betragtes som endeligt, idet dette ville være i modstrid med det tilsigtede mål om at beskytte Parlamentets beføjelser ved at erklære det for ugyldigt. Ikke desto mindre mener jeg, i betragtning af at direktivet med hensyn til realiteten får enstemmig støtte fra Rådet, Kommissionen og Parlamentet, at det ville være ønskeligt af hensyn til retssikkerheden at opretholde det, indtil Rådet erstatter det med et nyt direktiv, som er udstedt med rette hjemmel.

46. Direktivet hjemler ganske vist ikke i sig selv rettigheder for studerende, der rækker ud over dem, de nyder godt af i medfør af traktatens artikel 7, der har direkte virkning i medlemsstaterne. Ikke desto mindre nævner direktivet meget nyttigt disse rettigheder, hvis rækkevidde ellers kunne bestrides. Desuden, således som Kommissionen har understreget det i sine bemærkninger, forfølger direktivet et nyttigt mål ved at præcisere vilkårene for udøvelsen af de pågældende rettigheder. Faktisk erkender den syvende betragtning til direktivets præambel, at »medlemsstaterne må træffe foranstaltninger på administrativt plan til at lette opholdet uden forskelsbehandling«. Det er i en vis grad forklaringen på hele denne samling lovgivningsforanstaltninger, der er udstedt for at kunne gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed, jf. traktatens artikel 48, der ligeledes har direkte virkning. Desuden bidrager direktivet til at sikre hver enkelt medlemsstats overholdelse af ligebehandlingen af studerende fra andre medlemsstater.

47. Ydermere er det i retsmødet fremkommet, at uanset at der næppe synes at være noget, der tyder på, at en medlemsstat gennemfører direktivet inden skæringsdatoen den 30. juni 1992, var nogle af disse parat til at gøre det fra denne dato. Hvis Domstolen annullerede direktivet efter denne dato uden samtidig at opretholde dets virkninger, ville situationen vær usikker for de nationale gennemførelsesbestemmelser.

48. Det er korrekt, at samarbejdsproceduren skal anvendes ved udstedelsen af et nyt direktiv, og at der kunne opstå materielle forskelle mellem dette direktiv og direktiv 90/366. Imidlertid, og i betragtning af den brede enighed, der synes at råde vedrørende indholdet af direktiv 90/366, samt det forhold, et det ganske enkelt gennemfører de rettigheder, der følger af traktatens artikel 7, hvis rækkevidde ikke vil kunne ændres af Fællesskabets institutioner, kan man med

rimelighed forvente, at sådanne forskelle vil være minimale.

49. Jeg mener derfor, at virkningerne af direktivet bør opretholdes, indtil det er erstattet af et nyt direktiv, udstedt med rette hjemmel. Det skal samtidig understreges, at Rådet vil være forpligtet til at handle inden for en rimelig frist for at overholde den dom, ved hvilken Domstolen erklærer direktivet for ugyldigt.

Forslag til afgørelse

50. Jeg foreslår derfor Domstolen følgende afgørelse:

1) Rådets direktiv 90/366 af 28. juni 1990 om opholdsret for studerende annulleres.

2) Det fastslås, at direktivet fortsat har retsvirkninger, indtil der i stedet udstedes en retsakt med rette hjemmel.

3) Rådet betaler sagens omkostninger, dog således at Kommissionen, Nederlandene og Det Forenede Kongerige bærer deres egne omkostninger.