CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL F. G. JACOBS van 20 mei 1992 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. In deze zaak verzoekt het Europese Parlement om nietigverklaring van richtlijn 90/366/EEG van de Raad van 28 juni 1990 betreffende het verblijfsrecht van studenten (PB 1990, L 180, blz. 30). Het Parlement wordt ondersteund door de Commissie, terwijl de Raad wordt ondersteund door de Nederlandse en de Britse regering.

2. Het Parlement, dat niet opkomt tegen de inhoud van de richtlijn, stelt dat zij op drie gronden nietig is. Ten eerste bestrijdt het haar rechtsgrondslag. De richtlijn werd vastgesteld op grond van artikel 235, dat als volgt luidt:

„Indien een optreden van de Gemeenschap noodzakelijk blijkt om, in het kader van de gemeenschappelijke markt, een der doelstellingen van de Gemeenschap te verwezenlijken, zonder dat dit Verdrag in de daartoe vereiste bevoegdheden voorziet, neemt de Raad met eenparigheid van stemmen op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement de passende maatregelen."

3. Vast staat dat op artikel 235 als rechtsgrondslag van een handeling „slechts een beroep kan worden gedaan (...) wanneer geen andere verdragsbepaling de gemeenschapsinstellingen de voor de vaststelling van die handeling vereiste bevoegdheid verleent" (zie bij voorbeeld het arrest van 26 maart 1987, zaak 45/86, Commissie/Raad, Jurispr. 1987, blz. 1493, r. o. 13). Het Parlement betoogt dat de bestreden richtlijn had kunnen worden vastgesteld op grond van artikel 7, tweede alinea, EEG-Verdrag, eventueel in samenhang met artikel 128 EEG-Verdrag, en dat het beroep van de Raad op artikel 235 haar derhalve nietig maakt.

4. Artikel 7 EEG-Verdrag 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 in samenwerking met het Europees Parlement kan de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen regelingen treffen met het oog op het verbod van bedoelde discriminaties."

5. De tweede alinea van dat artikel is tot op heden nooit alleen gebruikt als rechtsgrondslag voor een communautaire handeling, hoewel zij een enkele keer in samenhang met andere bepalingen is toegepast [zie bij voorbeeld de verordeningen (EEG) nrs. 2001/83 betreffende de sociale zekerheid (PB 1983, L 230, blz. 6) en 101/76 betreffende een gemeenschappelijk structuurbeleid

* Oorspronkelijke taal: Engels.

in de visserijsector (PB 1976, L 20, blz. 19)]. De in deze alinea bedoelde samenwerkingsprocedure wordt in artikel 149, lid 2, EEG-Verdrag uitgewerkt en geeft, indien van toepassing, het Parlement een grotere invloed op de inhoud van wetsvoorstellen dan de eenvoudige raadpleging, die op grond van artikel 235 is vereist. Zij kan de inhoud om de betrokken maatregel derhalve beïnvloeden.

6. Artikel 128 EEG-Verdrag luidt als volgt:

„Op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité stelt de Raad de algemene beginselen vast 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."

7. Ten tweede acht het Parlement de verklaring in de laatste overweging van de considerans, dat: „(...) het Verdrag slechts in artikel 235 bevoegdheden voor de aanneming van deze richtlijn bevat", ontoereikend. Het Parlement houdt staande dat de Raad had moeten uitleggen, waarom de richtlijn naar zijn mening niet op grond van de tweede alinea van artikel 7 had kunnen worden vastgesteld.

8. Ten derde is het Parlement van mening, dat de Raad was gehouden, in de considerans van de richtlijn uit te leggen waarom bepaalde door het Parlement voorgestelde amendementen niet waren aanvaard.

9. Ter terechtzitting verklaarde het Parlement dat het de eerste van deze gronden als zijn primaire middel beschouwt, het tweede als subsidiair middel en het derde als meer subsidiair middel.

Richtlijn 90/366/EEG

10. Richtlijn 90/366/EEG is vastgesteld tegen de achtergrond van een aantal arresten waarin was geconstateerd dat „ongelijke behandeling op grond van nationaliteit een door artikel 7 EEG-Verdrag verboden discriminatie vormt wanneer zij binnen de werkingssfeer van het Verdrag valt, en dat de voorwaarden voor toegang tot een beroepsopleiding onder die werkingssfeer vallen" (zie het arrest van 21 juni 1988, zaak 197/86, Brown, Jurispr. 1988, blz. 3205, r. o. 15, waarin het arrest van 13 februari 1985, zaak 293/83, Gravier, Jurispr. 1985, blz. 593, wordt aangehaald). In de zaak Gravier benadrukte het Hof, dat de uitvoering van een gemeenschappelijk beleid met betrekking tot de beroepsopleiding onder artikel 128 EEG-Verdrag viel. Volgens het Hof vormde dat beleid „een noodzakelijke schakel in de werkzaamheden van de Gemeenschap, wier doelstellingen onder meer het vrije verkeer van personen alsmede de mobiliteit en de verbetering van de levensstandaard van werknemers omvatten" (r. o. 23 van het arrest). In het arrest van 2 februari 1988 (zaak 24/86, Blaizot, Jurispr. 1988, blz. 379, r. o. 15) verklaarde het Hof, dat „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, onder het begrip beroepsopleiding valt, ongeacht de leeftijd en het opleidingsniveau van de leerlingen of studenten, en zelfs indien in het studieprogramma een aantal algemene vakken is opgenomen".

11. Het doel van richtlijn 90/366 is derhalve, onderdanen van Lid-Staten de mogelijkheid te geven in andere Lid-Staten onderwijs in het kader van een beroepsopleiding te volgen. Te dien einde bepaalt artikel 1:

„Om de toegang tot de beroepsopleiding te vergemakkelijken, kennen de Lid-Staten het verblijfsrecht toe aan iedere student die onderdaan is van een Lid-Staat en die dit recht nog niet bezit op grond van een andere bepaling van het gemeenschapsrecht, alsmede aan zijn echtgenoot en hun ten laste komende kinderen, die door middel van een verklaring of op enige andere ten minste gelijkwaardige wijze, naar keuze van de student, het voor de betrokken nationale autoriteit aannemelijk maakt dat hij over bestaansmiddelen beschikt om te voorkomen dat zij tijdens hun verblijf ten laste van de bijstandsregeling van het gastland komen, mits de student bij een erkende instelling is ingeschreven teneinde als hoofdbezigheid aldaar een beroepsopleiding te volgen en mits zij een ziektekostenverzekering hebben die alle risico's in het gastland dekt."

12. Ingevolge artikel 2, lid 1, van de richtlijn is het verblijfsrecht beperkt tot de duur van de betrokken opleiding. Het blijft bestaan zolang de betrokkene aan de in artikel 1 gestelde voorwaarden voldoet (artikel 4). De richtlijn geeft echter geen recht op betaling door het gastland van enige toelage voor levensonderhoud (artikel 3). Het Hof heeft verklaard dat dit onderwerp buiten de werkingssfeer valt van het beginsel van toegang tot onderwijs in het kader van een beroepsopleiding zonder discriminatie (zie het reeds aangehaalde arrest Brown).

13. Artikel 2, lid 1, van de richtlijn bepaalt voorts, dat het door de richtlijn toegekende verblijfsrecht moet worden aangetoond door een document „verblijfskaart van een onderdaan van een Lid-Staat van de EEG" genoemd. De geldigheidsduur van deze kaart kan worden beperkt tot de duur van de opleiding, dan wel tot één jaar indien de opleiding langer duurt. Een kaart van het laatste type moet ieder jaar kunnen worden verlengd. Indien een gezinslid van de student niet de nationaliteit van een Lid-Staat bezit, ontvangt hij een verblijfsdocument met dezelfde geldigheidsduur als het document dat is afgegeven aan de onderdaan van wie hij afhankelijk is. Voor de afgifte van het verblijfsdocument kan de Lid-Staat van de aanvrager slechts verlangen, dat hij een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort overlegt en dat hij voldoet aan de in artikel 1 gestelde voorwaarden.

14. Artikel 2, lid 2 bepaalt dat de artikelen 2, 3 en 9 van richtlijn 68/360/EEG inzake de opheffing van de beperkingen van de verplaatsing en het verblijf van de werknemers der Lid-Staten en van hun familie binnen de Gemeenschap (PB 1968, L 257, blz. 13) mutatis mutandis van toepassing zijn op de personen die onder de bestreden richtlijn vallen. Bovendien bepaalt het artikel: „De echtgenoot en de ten laste komende kinderen van een onderdaan van een Lid-Staat die het recht van verblijf op het grondgebied van een Lid-Staat geniet, hebben het recht, zelfs indien zij niet de nationaliteit van een Lid-Staat bezitten, om op het gehele grondgebied van die Lid-Staat iedere arbeid, al dan niet in loondienst, te verrichten." De Lid-Staten mogen niet van de bepalingen van de bestreden richtlijn afwijken, behalve om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid. Wanneer een Lid-Staat een beroep doet op een van deze gronden, zijn de artikelen 2 tot en met 9 van richtlijn 64/221/EEG voor de coördinatie van de

voor vreemdelingen geldende bijzondere maatregelen ten aanzien van verplaatsing en verblijf, die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid (PB 1964, nr. 56, blz. 850) van toepassing. De Lid-Staten moeten de bestreden richtlijn op 30 juni 1992 hebben uitgevoerd.

15. De bestreden richtlijn maakt deel uit van een drietal maatregelen die door de Raad op dezelfde dag zijn vastgesteld, en die alle zijn bedoeld om de nog overgebleven belemmeringen voor het vrije verkeer van personen in de Lid-Staten op te heffen. De twee andere maatregelen zijn richtlijn 90/364/EEG betreffende het verblijfsrecht (PB 1990, L 180, blz. 26) en richtlijn 90/365/EEG betreffende het verblijfsrecht van werknemers en zelfstandigen die hun beroepswerkzaamheid hebben beëindigd (PB 1990, L 180, blz. 28). Richtlijn 90/365 luidt als volgt: „De Lid-Staten kennen het verblijfsrecht toe aan iedere onderdaan van een Lid-Staat die in de Gemeenschap als werknemer of als zelfstandige een beroepswerkzaamheid heeft uitgeoefend, alsmede aan zijn familieleden, (...) mits hij een invaliditeitsuitkering, vervroegd pensioen of een ouderdomsuitkering, dan wel een uitkering van de arbeidsongevallen-of beroepsziektenverzekering ontvangt waarvan het bedrag toereikend is om te voorkomen dat zij tijdens hun verblijf ten laste van de bijstandsregeling van het gastland komen en mits zij een ziektekostenverzekering hebben die alle risico's in het gastland dekt (artikel 1, lid 1). Richtlijn 90/364 is een residuaire maatregel, die de Lid-Staten verplicht, het verblijfsrecht toe te kennen aan onderdanen van de Lid-Staten die dit recht niet bezitten op grond van andere bepalingen van het gemeenschapsrecht alsmede aan hun familieleden, (...) mits zij voor zichzelf en hun familieleden een ziektekostenverzekering hebben die alle risico's in het gastland dekt en over toereikende bestaansmiddelen beschikken om te voorkomen dat zij tijdens hun verblijf ten laste van de bijstandsregeling van het gastland komen (artikel 1, lid 1)." Evenals de bestreden richtlijn zijn zowel richtlijn 90/364 als 90/365 op artikel 235 EEG-Verdrag gebaseerd.

16. De drie op 28 juni 1990 vastgestelde richtlijnen vormden het sluitstuk van een ontwikkeling die was ingezet op 31 juli 1979, toen de Commissie bij de Raad een voorstel indiende voor een richtlijn, gebaseerd op de artikelen 56, lid 2, en 235 EEG-Verdrag, inzake het verblijfsrecht van onderdanen van Lid-Staten op het grondgebied van een andere Lid-Staat (PB 1979, C 207, blz. 14). Volgens dit voorstel zou aan alle onderdanen van de Lid-Staten, die niet onder de bestaande bepalingen van gemeenschapsrecht vielen omdat zij geen beroepswerkzaamheid uitoefenden, een recht van verplaatsing en van verblijf worden toegekend.

17. Hoewel het voorstel van de Commissie op 17 april 1980 door het Parlement gunstig werd ontvangen (PB 1980, C 117, blz. 48), kon binnen de Raad geen overeenstemming over het onderwerp worden bereikt, en werd het voorstel op 3 mei 1989 door de Commissie ingetrokken. Op 26 juni van hetzelfde jaar werd het vervangen door drie voorstellen die uiteindelijk leidden tot de richtlijnen die op 28 juni 1990 werden aanvaard. In de loop van de wetgevingsprocedure heeft de Raad de rechtsgrondslag van elk van de drie richtlijnen gewijzigd, terwijl de Commissie de tweede alinea van artikel 7 had voorgesteld voor de bestreden richtlijn, artikel 100 voor richtlijn 90/364 en de artikelen 49 en 54 voor richtlijn 90/365.

18. Nadat hij het voorstel van de Commissie voor een richtlijn op grond van artikel 7, tweede alinea, EEG-Verdrag inzake het verblijfsrecht van studenten had ontvangen, won de Raad overeenkomstig artikel 149, lid 2, sub a, EEG-Verdrag het advies van het Parlement in. In een resolutie van 13 december 1989 (PB 1990, C 15, blz. 82) gaf het Parlement zijn goedkeuring aan de inhoud van de voorgestelde richtlijn, onder voorbehoud van enige wijzigingen. Het verzocht de Commissie, haar voorstel overeenkomstig de amendementen van het Parlement te wijzigen. De Commissie diende dienovereenkomstig een op 21 december 1989 bij de Raad gewijzigd voorstel in (PB 1990, C 26, blz. 15). Het geamendeerde voorstel van de Commissie was opnieuw gebaseerd op artikel 7, tweede alinea, EEG-Verdrag, welke grondslag het Parlement in zijn resolutie van 13 december 1989 uitdrukkelijk had goedgekeurd.

19. Op 9 januari 1990 deelde de voorzitter van de Raad de voorzitter van het Parlement schriftelijk mee, dat de Raad overeenstemming had bereikt over de drie voorgestelde richtlijnen, en dat hij had besloten het Parlement nogmaals te raadplegen. Zij vestigde de aandacht van de voorzitter van het Parlement op het feit, dat de Raad had besloten de oorspronkelijk door de Commissie voorgestelde rechtsgrondslagen te wijzigen en deze bij alle voorgestelde richtlijnen te vervangen door artikel 235 EEG-Verdrag. Niettemin werd in de tekst van de voorstellen die naar het Parlement werden gestuurd, nog steeds verwezen naar de door de Commissie voorgestelde rechtsgrondslagen. Zo werd in de considerans van het voorstel betreffende het verblijfsrecht van studenten nog steeds uitgelegd waarom de beoogde richtlijn zou bijdragen aan de opheffing van discriminatie op grond van nationaliteit. De Raad schijnt deze tweede raadpleging van het Parlement echter te hebben beschouwd als een onderdeel van de procedure van artikel 235 en, voor zover dat voorstel betrof, niet als een fase in de samenwerkingsprocedure van artikel 149, lid 2.

20. Op 13 juni 1990 nam het Parlement opnieuw een resolutie aan betreffende de voorgestelde richtlijn inzake het verblijfsrecht van studenten (PB 1990, C 175, blz. 100), waarin het verklaarde dat het overeenkomstig artikel 7 EEG-Verdrag door de Raad was geraadpleegd en waarin het benadrukte dat het de door de Commissie voorgestelde rechtsgrondslag juist achtte. Voorts hechtte het zijn goedkeuring aan de inhoud van de voorgestelde richtlijn, onder voorbehoud dat artikel 7 als rechtsgrondslag zou worden gehandhaafd en behoudens enige nadere amendementen.

21. Op 20 juni 1990 verklaarde een van de vice-voorzitters van de Commissie, M. Bangemann, dat de Commissie de wijziging die de Raad had aangebracht in de door de Commissie voorgestelde rechtsgrondslag niet aanvaardde, aangezien zij deze als een bedreiging van de prerogatieven van het Parlement beschouwde. De Commissie behield zich het recht voor om gerechtelijke stappen te nemen. Ondanks de standpunten van het Parlement en de Commissie stelde de Raad op 28 juni 1990 de bestreden richtlijn vast op basis van artikel 235 EEG-Verdrag. In een brief aan de voorzitter van de Raad van 23 juli 1990 herhaalde vice-voorzitter Bangemann het standpunt van de Commissie, dat de richtlijn niet op basis van de juiste rechtsgrondslag was vastgesteld en dat het beroep van de Raad op artikel 235 indruiste tegen de prerogatieven van het Parlement.

22. Ik wil opmerken, dat het standpunt dat de richtlijn op grond van artikel 7 kon worden vastgesteld, is bevestigd door het House of Lords Select Committee on the European

Communities in zijn rapport van 6 februari 1990, „Free Movement of People and Right of Residence in the European Community" (zittingsjaar 1989-1990, zevende rapport), in de paragrafen 51 en 64.

Ontvankelijkheid

23. De enige uitdrukkelijke verdragsbepaling, op grond waarvan bij het Hof een beroep tot nietigverklaring van handelingen van de Raad kan worden ingesteld, is artikel 173. Zoals bekend, wordt in dit artikel in zijn huidige vorm het Parlement niet genoemd, en het Hof heeft in twee gevallen beslist, dat het Parlement niet gerechtigd is, een beroep op grond van artikel 173 in te stellen (zie arresten van 27 september 1988, zaak 302/87, Parlement/Raad, Jurispr. 1988, blz. 5615, en 22 mei 1990, zaak C-70/88, Parlement/Raad, Jurispr. 1990, blz. I-2041). In laatstgenoemde zaak verklaarde het Hof in rechtsoverweging 26 evenwel dat „de omstandigheid dat in de Verdragen een bepaling ontbreekt, die het Parlement het recht verleent om een beroep tot nietigverklaring in te stellen, een procedurele leemte kan vormen, maar niet kan afdoen aan het fundamentele belang van de handhaving en de eerbiediging van het in de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen neergelegde institutionele evenwicht".

24. Op grond van zijn taak om de eerbiediging van het recht bij de uitlegging en toepassing van de Verdragen te verzekeren, en teneinde het door de Verdragen ingestelde institutionele evenwicht te bewaren, verklaarde het Hof in deze zaak dat „(...) een beroep dat het Parlement bij het Hof instelt tegen een handeling van de Raad of de Commissie, ontvankelijk (is), mits dit beroep slechts strekt tot eerbiediging van zijn prerogatieven en slechts berust op middelen die aan een schending van deze prerogatieven zijn ontleend. Met dit voorbehoud gelden voor het beroep tot nietigverklaring van het Parlement de regels die in de Verdragen zijn neergelegd voor het beroep tot nietigverklaring van de andere instellingen" (r. o. 27). Het Hof preciseerde, dat tot deze prerogatieven „deelneming aan de wetgevingsprocedure en met name aan de in het EEG-Verdrag voorziene samenwerkingsprocedure" behoort (r. o. 28).

25. In de onderhavige zaak is het voornaamste bezwaar van het Parlement, dat de Raad een rechtsgrondslag op grond waarvan de samenwerkingsprocedure moet worden gebruikt, heeft vervangen door een rechtsgrondslag die enkel vereist dat de Raad het Parlement raadpleegt. Aangezien deze verandering van nadelige invloed was op de wijze waarop het Parlement werd betrokken in de wetgevingsprocedure die leidde tot de vaststelling van de bestreden richtlijn, meent het dat inbreuk op zijn prerogatieven is gemaakt.

26. Dit argument kan niet van kritiek verschoond blijven. De regering van het Verenigd Koninkrijk merkt op, dat het Hof in zaak 302/87 in rechtsoverweging 27 van het arrest tot staving van zijn uitspraak dat het Parlement niet gerechtigd was om een beroep tot nietigverklaring ingevolge artikel 173 EEG-Verdrag in te stellen, verklaarde dat: „artikel 155 in het bijzonder de Commissie met de verantwoordelijkheid (belast) om toe te zien op de inachtneming van de prerogatieven van het Parlement en om ter zake eventueel beroep tot nietigverklaring in te stellen". De regering van het Verenigd Koninkrijk wijst erop, dat het Parlement er in zaak C-70/88 niet op kon rekenen dat de Commissie zijn prerogatieven zou verdedigen, aangezien de twee instellingen het niet eens waren over het punt in geschil. Volgens

deze regering was dit de enige reden, waarom het Hof het beroep van het Parlement ontvankelijk achtte. In de onderhavige zaak zijn het Parlement en de Commissie het echter eens met elkaar, aangezien laatstgenoemde ter ondersteuning van eerstgenoemde heeft geïntervenieerd. De regering van het Verenigd Koninkrijk betoogt, dat de Commissie derhalve verantwoordelijk is voor de verdediging van de prerogatieven van het Parlement en dat het beroep niet-ontvankelijk is. Zij betoogt zelfs, dat indien de Commissie in een geval als het onderhavige niet voldoet aan haar verplichting de prerogatieven van het Parlement te verdedigen, het Parlement het recht heeft tegen haar een procedure wegens nalaten ingevolge artikel 175 EEG-Verdrag in te stellen.

27. Ik kan dit argument niet aanvaarden. In de uitspraak van het Hof in zaak C-70/88 wordt naar mijn mening erkend, dat het Parlement zelf de meest aangewezen instantie is om zijn prerogatieven te verdedigen. Het Hof heeft zich in rechtsoverweging 27 van het zojuist aangehaalde arrest in algemene bewoordingen uitgedrukt. Deze rechtsoverweging bevat geen enkele aanwijzing, dat zij in de door de regering van het Verenigd Koninkrijk bedoelde beperkte zin moet worden gelezen.

28. Het idee dat het Parlement, indien de Commissie zijn prerogatieven niet verdedigt, tegen haar een procedure krachtens artikel 175 zou kunnen instellen, is naar mijn mening als beginsel niet verdedigbaar en in de praktijk onuitvoerbaar, zoals het onderhavige geval aantoont. De Commissie heeft uitgelegd dat zij, hoewel zij het standpunt van het Parlement juridisch deelt, niet zelf een beroep tot nietigverklaring heeft ingesteld, omdat zij het beter achtte, dat een zo belangrijke maatregel als de richtlijn na zo'n lange incubatietijd kon blijven bestaan. Hoewel de Commissie en het Parlement het derhalve eens zijn over de grond van de zaak, verschillen zij van mening over de wenselijkheid van het instellen van een beroep tot nietigverklaring. Het zou naar mijn mening onredelijk zijn om van de Commissie te verlangen, dat zij het openbaar belang bij handhaving van de richtlijn afweegt tegen de noodzaak om de prerogatieven van het Parlement te verdedigen. Voor het Parlement zou het in ieder geval buitengewoon moeilijk, zo niet onmogelijk zijn om in het kader van een beroep krachtens artikel 175 aan te tonen, dat een besluit van de Commissie om het eerste belang zwaarder te laten wegen, onwettig was. Zelfs indien het Parlement zou slagen in zijn beroep tegen de Commissie op grond van artikel 175, zou het bovendien een Pyrrhus-overwinning hebben behaald, aangezien het tegen die tijd voor de Commissie te laat zou zijn om nog een beroep tot nietigverklaring in te stellen tegen de instelling die de bestreden richtlijn heeft vastgesteld. Wanneer de prerogatieven van het Parlement in het geding zijn, is het derhalve beter, het Parlement een rechtstreeks recht van beroep te geven. Dit is naar mijn mening nu juist wat het als gevolg van de uitspraak van het Hof in zaak C-70/88 heeft gekregen.

29. De Raad betwist niet rechtstreeks de ontvankelijkheid van het beroep van het Parlement in de onderhavige zaak, maar stelt wel aan de orde wat hij als een risico ziet, namelijk dat het recht van het Parlement om beroep in te stellen, zich van een hulpmiddel waarover het slechts in uitzonderlijke gevallen beschikt, in feite zou kunnen ontwikkelen tot een hulpmiddel dat in de praktijk als vanzelfsprekend wordt aangewend. De Raad betoogt dat het Parlement altijd zal kunnen stellen, dat een maatregel die is vastgesteld op grond van een verdragsbepaling waarin een eenvoudige raadpleging wordt voorzien, had moeten worden vastgesteld op grond van een bepaling die voorschrijft dat de samenwerkingsprocedure moet worden gevolgd. Om een dergelijk beroep te kunnen

behandelen, zal de zaak steeds ten gronde moeten worden onderzocht. De Raad betoogt dat dit risico alleen kan worden afgewend, indien het Parlement voor de ontvankelijkheid van zijn beroep een kennelijke inbreuk op zijn wezenlijke prerogatieven moet aantonen.

30. Zoals het Parlement in zijn repliek opmerkt, suggereert de Raad niet dat in het onderhavige geval niet aan deze criteria is voldaan. Zoals advocaat-generaal Darmon opmerkte in zijn conclusie van 26 februari 1992 in zaak C-65/90 (Parlement/Raad), waarin een vergelijkbaar argument werd aangevoerd, is het argument van de Raad hoe dan ook onverenigbaar met „het fundamentele belang dat toekomt aan de handhaving en eerbiediging van het in het Verdrag neergelegde institutioneel evenwicht", dat aan de uitspraak van het Hof in zaak C-70/88 ten grondslag lag. In de uitspraak van het Hof in deze zaak kan dan wel impliciet besloten liggen, dat om de juiste rechtsgrondslag van een handeling te kunnen vaststellen, een beroep ten gronde zal moeten worden onderzocht, maar hiermee wordt naar mijn mening het Parlement nog niet een onbeperkt recht verleend om op te komen tegen handelingen van andere instellingen, zoals de Raad en de Commissie wel bezitten. Dit kan worden geïllustreerd met het arrest dat op 4 oktober 1991 is gewezen in de procedure ten gronde betreffende de vordering van het Parlement in zaak C-70/88, waarin het Hof twee middelen zonder meer niet-ontvankelijk verklaarde, omdat het Parlement niet had aangetoond dat inbreuk op zijn prerogatieven was gemaakt. Voor mij lijdt het daarom geen twijfel, dat het beroep van het Parlement in de onderhavige zaak ontvankelijk is.

Ten gronde

31. Indien het standpunt van het Parlement, dat de bestreden richtlijn op grond van artikel 7, tweede alinea, EEG-Verdrag had kunnen worden vastgesteld, juist is, dan had de Raad, zoals ik reeds heb uiteengezet, niet het recht de richtlijn op artikel 235 EEG-Verdrag te baseren en is zij bijgevolg nietig. Om het voornaamste middel uit het beroep van het Parlement te kunnen behandelen, moet derhalve de strekking van artikel 7 worden onderzocht.

32. Toen de processtukken in de onderhavige zaak werden opgesteld, had het Hof nog niet de gelegenheid gehad om te preciseren, of artikel 7 studenten het recht verleende een andere Lid-Staat dan die waaruit zij afkomstig waren, binnen te komen en aldaar te verblijven om onderwijs in het kader van een beroepsopleiding te volgen. Nadat de schriftelijke procedure was afgesloten, deed het Hof op 26 februari 1992 echter uitspraak in zaak C-357/89 (Raulin, Jurispr. 1992, blz. I-1027), waarin deze vraag werd beantwoord. In deze zaak vroeg het College van beroep Studiefinanciering — een Nederlands rechtscollege dat in hoogste instantie beslist in geschillen betreffende bepaalde soorten van studietoelagen — het Hof om een prejudiciële beslissing, onder andere over de vraag of een onderdaan van een Lid-Staat, die in een andere Lid-Staat is toegelaten tot een beroepsopleiding, aan het gemeenschapsrecht het recht ontleent laatstgenoemde Lid-Staat binnen te gaan en aldaar te verblijven teneinde de betrokken opleiding te kunnen volgen.

33. Het Hof bepaalde dat het recht op gelijke behandeling ten aanzien van de voorwaarden voor toegang tot de beroepsopleiding niet alleen betrekking had op door de betrokken onderwijsinstelling gestelde eisen, zoals inschrijfgeld, maar ook op iedere maatregel die de uitoefening van dat recht kan belemmeren. Het Hof merkte op dat een student die tot een beroepsopleiding is toegelaten, de lessen wel eens niet zou kunnen volgen indien hij geen recht had op verblijf in

de Lid-Staat waar de opleiding wordt gegeven. Mitsdien, aldus het Hof, brengt het uit de artikelen 7 en 128 EEG-Verdrag voortvloeiende beginsel van non-discriminatie inzake de voorwaarden voor toegang tot de beroepsopleiding mee, dat een onderdaan van een Lid-Staat die is toegelaten tot een beroepsopleiding in een andere Lid-Staat, daartoe in deze Lid-Staat over een verblijfsrecht beschikt voor de duur van de opleiding. Het Hof voegde hieraan toe dat het recht op toelating en verblijf van een student in deze omstandigheden niet afhankelijk was van de afgifte van een verblijfsvergunning door het gastland.

34. Het Hof stelde vervolgens wel enige beperkingen aan de rechten van studenten in deze omstandigheden. Aangezien het verblijfsrecht van de student slechts een uitvloeisel is van het recht om zonder discriminatie tot een beroepsopleiding te worden toegelaten, was het verblijfsrecht beperkt tot hetgeen noodzakelijk is om de student in staat te stellen de betrokken opleiding te volgen. Lid-Staten hebben derhalve het recht, het verblijfsrecht van studenten te beperken tot de duur van de betrokken studie en van hem te eisen dat hij voldoet aan bepaalde voorwaarden welke zijn ingevoerd door gewettigde belangen van het gastland. In het bijzonder mag dit land eisen dat de student over voldoende middelen beschikt om de kosten van levensonderhoud te dekken en dat hij is verzekerd tegen ziektekosten. Deze aspecten werden niet gedekt door het beginsel van toegang tot de beroepsopleiding zonder discriminatie (zie de reeds aangehaalde zaak Brown).

35. In het licht van de zaak Raulin aanvaardde het Verenigd Koninkrijk ter terechtzitting, dat de richtlijn op grond van artikel 7, tweede alinea, had kunnen worden vastgesteld. De Raad en de Nederlandse regering trachtten echter aan te tonen, dat de richtlijn zich niet beperkte tot de opheffing van discriminatie, maar dat zij studenten ook een reëel recht van vrij verkeer wilde toekennen. Naar mijn mening is echter duidelijk, dat de richtlijn slechts uitvoering geeft aan het recht op toelating en verblijf, dat volgens het Hof uit artikel 7 voortvloeit. Zo is volgens artikel 1 het doel van het door de richtlijn toegekende verblijfsrecht van studenten, „de toegang tot de beroepsopleidingen te vergemakkelijken", en dat recht wordt door artikel 2, lid 1, beperkt tot de duur van de gevolgde opleiding. Onderwerpen als de betaling van toelagen voor levensonderhoud, die, zoals het Hof in de reeds aangehaalde zaak Brown oordeelde, buiten de werkingssfeer van artikel 7 vallen, zijn dus van de richtlijn uitgesloten. Bovendien mogen de Lid-Staten van de richtlijn afwijken om redenen van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid, terwijl gevallen van ongelijke behandeling, zoals de Commissie opmerkt, objectief gerechtvaardigd kunnen zijn en derhalve geoorloofd op grond van artikel 7. Het beperken van de door de richtlijn aan studenten verleende rechten kan er in elk geval niet toe leiden, dat de rechten zelf buiten de werkingssfeer van artikel 7 worden gebracht.

36. Inderdaad blijft het door de richtlijn verleende recht niet beperkt tot de student, maar strekt het zich ook uit tot zijn echtgenoot en hun ten laste komende kinderen, doch zoals in de achtste overweging van de considerans van de richtlijn zelf wordt opgemerkt: „het verblijfsrecht kan alleen reëel worden uitgeoefend indien het tevens aan de echtgenoot en de ten laste komende kinderen wordt toegekend". Deze benadering is in overeenstemming met de uitspraken van het

Hof — in andere maar verwante contexten — dat discriminatie jegens gezinsleden van iemand in bepaalde omstandigheden kan neerkomen op discriminatie van de betrokkene zelf (zie bij voorbeeld arresten van 30 september 1975, zaak 32/75, Cristini, Jurispr. 1975, blz. 1085 en 20 juni 1985, zaak 94/84, Deak, Jurispr. 1985, blz. 1873). De Raad behoefde naar mijn mening derhalve geen beroep te doen op artikel 235 om het verblijfsrecht uit te breiden tot gezinsleden van de student, en hij hoefde dit evenmin te doen om hen het recht te geven, in het gastland te werken, omdat dit recht eveneens noodzakelijk moet worden geacht om het in artikel 7 neergelegde nondiscriminatiebeginsel zijn volle werking te verlenen. Indien gezinsleden van een student, ongeacht hun nationaliteit, niet het recht zouden hebben om in het gastland te werken, zou hierdoor een ernstige belemmering worden gecreëerd voor de uitoefening van het bij de richtlijn toegekende recht van vrij verkeer, aangezien de student dan zowel zichzelf als zijn gezin zou moeten onderhouden en tegelijkertijd een studie volgen.

37. Naar mijn mening volgt derhalve uit de uitspraak van het Hof in de zaak Raulin, dat het recht op toelating en verblijf dat de richtlijn wil verlenen aan studenten die in een andere dan hun eigen Lid-Staat een beroepsopleiding willen volgen, rechtstreeks voortvloeit uit de eerste alinea van artikel 7. Om uitvoering te geven aan dat recht kon de Raad dientengevolge maatregelen treffen op grond van artikel 7, tweede alinea, en hoefde hij geen beroep op artikel 235 te doen. Derhalve moet de richtlijn nietig worden verklaard.

38. Aangezien deze conclusie in het licht van de uitspraak van het Hof in de zaak Raulin naar mijn mening onafwendbaar is, behoef ik strikt gezien niet in te gaan op de twee andere middelen van het beroep van het Parlement. Ik zal het tweede middel echter kort bespreken, aangezien het nauw verband houdt met het eerste en het Parlement ter terechtzitting heeft verklaard, dat het hieraan veel belang hecht. In het derde middel worden op zichzelf staande vraagstukken aangesneden waarop ik niet behoef in te gaan.

39. Het Parlement betoogt dat zelfs indien de richtlijn correct op artikel 235 was gebaseerd, zij nog steeds nietig zou zijn geweest, omdat de Raad niet heeft uitgelegd, waarom zij niet op een andere verdragsbepaling had kunnen worden gebaseerd. Dit middel van het Parlement lijkt mij zowel niet-ontvankelijk als ongegrond. Het is niet-ontvankelijk, omdat zelfs indien het standpunt van de Raad, dat een beroep op artikel 235 noodzakelijk was, juist was gebleken, het feit dat hij niet heeft uitgelegd waarom geen enkele andere verdragsbepaling hem de nodige bevoegdheden gaf, nog geen schending van de prerogatieven van het Parlement opleverde. Het is ongegrond, omdat een maatregel zal worden vernietigd wegens gebrekkige motivering indien dit gebrek het vermoeden wettigt, dat de betrokken instelling niet alle relevante factoren behoorlijk heeft overgewogen alvorens de betrokken maatregel vast te stellen. Dit was hier niet het geval, aangezien uit de hierboven beschreven totstandkomingsprocedure blijkt, dat de Raad zich simpelweg op het standpunt stelde dat geen enkele andere bepaling dan artikel 235 hem de bevoegdheid gaf, de richtlijn vast te stellen. Bovendien zou het naar mijn mening onredelijk zijn, van de Raad te verlangen dat hij, telkens als hij op grond van artikel 235 wil handelen, gedetailleerd uitlegt waarom geen andere verdragsbepaling hem de noodzakelijke bevoegdheden verleent, aangezien het in de praktijk wel eens moeilijk zou kunnen zijn de grenzen van een dergelijk vereiste af te bakenen.

40. Hoewel het Hof naar mijn mening dit middel strikt bezien niet hoeft te bespreken, zou een uitspraak over deze kwestie, zoals de Raad ter terechtzitting heeft opgemerkt, geschillen in de toekomst kunnen vermijden.

De gevolgen van een nietigverklaring

41. Het Parlement en de Commissie hebben geopperd, dat indien het Hof besluit de bestreden richtlijn nietig te verklaren, het de gevolgen van zijn uitspraak zou moeten beperken, aangezien het mogelijk is dat studenten hun rechten uit hoofde van een ter uitvoering van de richtlijn vastgestelde nationale wetgeving reeds hebben uitgeoefend. Dit idee werd ter terechtzitting door de Nederlandse en de Britse regering ondersteund.

42. Het Verdrag bevat geen bepaling die het Hof uitdrukkelijk de bevoegdheid geeft, de gevolgen van een uitspraak waarbij een richtlijn nietig wordt verklaard, op deze wijze te beperken. Indien een verordening in een procedure op grond van artikel 173 EEG-Verdrag nietig wordt verklaard, geeft artikel 174 het Hof echter de bevoegdheid die gevolgen van de verordening aan te wijzen welke als gehandhaafd moeten worden beschouwd. Hoewel artikel 174 zich beperkt tot verordeningen, belet dit het Hof naar mijn mening niet, in aangewezen gevallen een soortgelijke bevoegdheid uit te oefenen met betrekking tot richtlijnen die het nietig heeft verklaard.

43. In de rechtspraak van het Hof is vastgesteld dat artikel 174 is gebaseerd op het beginsel van rechtszekerheid, dat een algemeen beginsel is. Het Hof heeft artikel 174 derhalve analoog toegepast in procedures op grond van artikel 177, waarin het een verordening ongeldig heeft verklaard (zie bij voorbeeld arresten van 15 oktober 1980, zaak 4/79, Providence Agricole de la Champagne, Jurispr. 1980, blz. 2823; 27 februari 1985, zaak 112/83, Produits de Maïs, Jurispr. 1985, blz. 719; 15 januari 1986, zaak 41/84, Pinna, Jurispr. 1986, blz. 1, en 10 maart 1992 in de gevoegde zaken C-38/90 en C-151/90, Lomas e. a., Jurispr. 1992, blz. I-1781). Een soortgelijke bevoegdheid is uitgeoefend met betrekking tot de communautaire begroting na de nietigverklaring van de handeling van de voorzitter van het Parlement houdende constatering dat de begroting definitief was vastgesteld (zie arresten van 3 juli 1986, zaak 34/86, Raad/Parlement, Jurispr. 1986, blz. 2155; en 31 maart 1992, zaak C-284/90, Raad/Parlement, Jurispr. 1992, blz. I-2277). Bovendien wordt in de tekst van artikel 174 geen rekening gehouden met het feit, dat een richtlijn evenals een verordening rechtstreekse werking kan hebben in de Lid-Staten. Zelfs indien een richtlijn deze werking niet heeft, moeten nationale rechters rekening met deze richtlijn houden bij de uitlegging van relevante bepalingen van nationaal recht. Dit geldt ongeacht of de termijn voor uitvoering van de richtlijn is verstreken (zie arrest van 8 oktober 1987, zaak 80/86, Kolpinghuis Nijmegen, Jurispr. 1987, blz. 3969, r. o. 15). De nietigverklaring van een richtlijn zonder handhaving van bepaalde of alle gevolgen zou de rechtszekerheid evenzeer in gevaar kunnen brengen als een nietigverklaring van een verordening of van een handeling van de voorzitter van het Parlement houdende constatering dat de begroting van de Gemeenschap definitief is vastgesteld (zie r. o. 48 van de reeds aangehaalde zaak 34/86).

44. Ik ben derhalve van mening, dat artikel 174 analoog kan worden toegepast indien

een andere handeling dan een verordening door het Hof nietig wordt verklaard, zowel in een rechtstreeks beroep op grond van artikel 173 als in een procedure krachtens artikel 177. Hoewel het onderhavige beroep niet op grond van artikel 173 is ingesteld, moet het te dien einde duidelijk worden behandeld alsof het wel op grond van deze bepaling was ingesteld. Zoals het Hof in rechtsoverweging 27 van zijn arrest in de reeds aangehaalde zaak C-70/88 heeft uitgelegd, gelden voor een door het Parlement ingesteld beroep dat strekt tot eerbiediging van zijn prerogatieven, de regels die in de Verdragen zijn neergelegd voor het beroep tot nietigverklaring van de andere instellingen.

45. In het onderhavige geval zou het naar mijn mening te ver gaan om te zeggen dat de richtlijn als definitief moet worden beschouwd, aangezien dit het doel van de nietigverklaring, namelijk het beschermen van de prerogatieven van het Parlement, zou frustreren. Aangezien de inhoud van de richtlijn door de Raad, de Commissie en het Parlement unaniem wordt gesteund, acht ik het niettemin in het belang van de rechtszekerheid wenselijk, dat zij wordt gehandhaafd tot zij door de Raad is vervangen door een nieuwe richtlijn die op basis van de juiste rechtsgrondslag is vastgesteld.

46. Stellig kent de richtlijn op zichzelf aan studenten geen rechten toe die verder gaan dan die welke zij bezitten op grond van artikel 7 EEG-Verdrag, dat in de Lid-Staten rechtstreeks werking heeft. De richtlijn expliciteert deze rechten echter wel, hetgeen nuttig is omdat hun strekking anders zou kunnen worden betwist. Zoals de Commissie in haar opmerkingen aangeeft, heeft de richtlijn bovendien een nuttig doel, omdat zij de voorwaarden vaststelt waaronder de betrokken rechten kunnen worden uitgeoefend. De zevende overweging van de considerans van de richtlijn erkent namelijk, dat „de Lid-Staten bestuursrechtelijke maatregelen moeten nemen om het verblijf (...) zonder discriminatie te vergemakkelijken". Dit verklaart tot op zekere hoogte de aanzienlijke hoeveelheid wetgeving die is vastgesteld om uitvoering te geven aan het recht van vrij verkeer van werknemers dat is verleend bij artikel 48 EEG-Verdrag, dat eveneens rechtstreekse werking heeft. Bovendien helpt de richtlijn te verzekeren, dat iedere Lid-Staat studenten uit een andere Lid-Staat hetzelfde behandelt.

47. Bovendien bleek ter terechtzitting, dat hoewel waarschijnlijk geen van de Lid-Staten de richtlijn voor de gestelde datum van 30 juni 1992 zal hebben uitgevoerd, sommige Lid-Staten bereid waren dit met ingang van deze datum te doen. Indien het Hof de richtlijn daarna nietig zou verklaren, doch zou weigeren haar gevolgen te handhaven, dan zou de status van alle nationale maatregelen die ter uitvoering daarvan waren vastgesteld, onzeker worden.

48. Wanneer wordt overwogen, een nieuwe richtlijn vast te stellen, zal de samenwerkingsprocedure moeten worden gevolgd, hetgeen kan leiden tot inhoudelijke verschillen tussen die richtlijn en richtlijn 90/366. Aangezien over de inhoud van deze laatste richtlijn echter in hoge mate overeenstemming lijkt te bestaan en de richtlijn slechts uitvoering geeft aan rechten die voortvloeien uit artikel 7 EEG-Verdrag, waarvan de strekking niet door de instellingen van de

Gemeenschap kan worden gewijzigd, mag redelijkerwijs worden verwacht, dat dergelijke verschillen miniem zullen zijn.

49. Ik ben derhalve van mening dat de gevolgen van de richtlijn moeten worden gehandhaafd totdat zij is vervangen door een nieuwe richtlijn die op de juiste rechtsgrondslag berust. Tegelijkertijd wil ik duidelijk maken dat de Raad verplicht zal zijn, binnen redelijke tijd te handelen om zich te voegen naar de uitspraak van het Hof, waarbij de richtlijn nietig wordt verklaard.

Conclusie

50. Derhalve geef ik het Hof in overweging:

1) richtlijn 90/366/EEG van de Raad van 28 juni 1990 betreffende het verblijfsrecht van studenten nietig te verklaren;

2) te verklaren, dat de gevolgen van de richtlijn gehandhaafd blijven totdat zij is vervangen door een op de juiste rechtsgrondslag berustende richtlijn;

3) de Raad te verwijzen in de kosten, met uitzondering van de kosten van de Commissie, Nederland en het Verenigd Koninkrijk, die hun eigen kosten moeten dragen.