FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT GIUSEPPE TESAURO

fremsat den 21. februar 1991 *

Hr. præsident,
De herrer dommere,

1. I de foreliggende sager har Det Forenede Kongerige (sag C-51/89), Frankrig (sag C-90/89) og Forbundsrepublikken Tyskland (sag C-94/89) nedlagt påstand om annullation af Rådets afgørelse 89/27/EØF af 16. december 1988 om vedtagelse af anden fase af programmet om samarbejde mellem universiteter og virksomheder om uddannelse på teknologiområdet (Comett II) [1]. De har påstået, at hjemmelen for afgørelsen er utilstrækkelig.

2. Comett II-afgørelsen blev truffet under henvisning til Traktatens artikel 128; samme hjemmel blev også benyttet ved udstedelsen af Rådets afgørelse 63/266/EØF af 2. april 1963 om opstilling af almindelige principper for gennemførelse af en fælles politik for faglig uddannelse [2]. Der består enighed mellem parterne om, at denne afgørelse, der selv er hjemlet i artikel 128, ikke kan udvide denne artikels anvendelsesområde.

De sagsøgende regeringer har gjort gældende, at også Traktatens artikel 235 skulle have været benyttet som hjemmel for Comett II-afgørelsen; det var den i øvrigt også blevet ved vedtagelsen af det første Comett-program [3], som den anfægtede afgørelse er anden fase af.

Det er ganske klart, at en sådan uenighed med hensyn til den korrekte hjemmel ikke kun er rent formel. Forholdet er jo det, at Traktatens artikler 128 og 235 indeholder forskellige regler med hensyn til, hvorledes Rådets afgørelse træffes, og undladelsen af at anvende artikel 235, dvs. den bestemmelse der kræver enstemmighed, har kunnet have betydning for indholdet af den anfægtede afgørelse [4]. Et fejlagtigt valg af retsgrundlag udgør således en tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter, der kan rejse tvivl om retsaktens lovlighed.

3. Sagsøgerne har gjort gældende, at anvendelsen af artikel 128 alene som hjemmel er retsstridig, idet denne artikel, hvori der tales om fastsættelse af almindelige principper for gennemførelsen af en fælles politik for faglig uddannelse, gør det muligt for institutionerne at gennemføre en samordning af medlemsstaternes politik på området, men ikke at gennemføre selvstændige uddannelsesaktioner inden for rammerne af et program som Comett II. De har navnlig anført, at et sådant program har karakter af et handlingsprogram, der kræver en betydelig finansiering over budgettet, og at det omfat-

* Originalsprog: italiensk.

1 — EFT 1989 L 13, s. 28.

2 — EFT 1963-1964, s. 22.

3 — Rådets afgørelse 86/365/EØF af 24.7.1986 om vedtagelse af programmet for samarbejde mellem universiteter og virksomheder om uddannelse på teknologiområdet (Comett) (EFT L 222, s. 17).

4 — Jf. Domstolens dom af 26.3.1987 (sag 45/86, Kommissionen mod Rådet, Sml. 1493, præmis 12).

ter aktioner, der ikke vedrører faglig uddannelse men forskning; disse forhold indebærer, at artikel 128 ikke kan være tilstrækkelig hjemmel for vedtagelsen af afgørelsen.

4. Til sagsøgernes to første anbringender — vedrørende programmets karakter af et handlingsprogram og dets finansielle og budgetmæssige betydning — skal jeg blot bemærke, at disse anbringender allerede er blevet forkastet i Erasmus-dommen[5], en dom, der blev afsagt efter, at de foreliggende sager blev anlagt. I denne dom bekræftede Domstolen først, at en udtrykkelig tilkendelse af en bestemt kompetence, her til at iværksætte en fælles politik for faglig uddannelse, indebærer, at institutionerne tilkendes »de handlemuligheder, der er nødvendige for på hensigtsmæssig måde at føre denne fælles politik ud i livet« (præmis 9). Domstolen udtalte dernæst, at det navnlig for at sikre, at artikel 128 får den tilsigtede virkning, må anerkendes, »at Rådet kan udstede retsakter om fællesskabsaktioner vedrørende faglig uddannelse, hvorved der pålægges medlemsstaterne tilsvarende forpligtelser til samarbejde« (præmis 11).

Domstolen har med hensyn til de procedurekrav, der stilles ved artikel 128, og som er mindre strenge end procedurekravene ifølge traktatbestemmelser om vedtagelse af foranstaltninger til iværksættelse af en fælles politik, klart udtalt, at der ikke på grundlag heraf kan argumenteres for en begrænsning af denne bestemmelses anvendelsesområde. Den har desuden fremhævet, at »betingelserne for udøvelse af lovgivningskompetencen og betingelserne for udøvelse af budgetkompetencen efter Traktatens ordning ikke er de samme«, og at det følgelig er uden betydning, at de procedurekrav, der gælder for vedtagelser vedrørende budgettet, er strengere end procedurekravene ifølge artikel 128.

På baggrund heraf fastslog Domstolen, at Erasmus-afgørelsen[6] ikke gik ud over »de beføjelser, der er tillagt Rådet ved Traktatens artikel 128 med hensyn til faglig uddannelse«, idet afgørelsen — i det væsentlige — fastsætter »fællesskabsaktioner om information og ansporing« og pålægger »medlemsstaterne en forpligtelse til samarbejde« (præmis 19).

På baggrund af det anførte kan den anfægtede afgørelse efter min mening ikke antages at have et indehold, der kan rokke ved de resultater, Domstolen nåede til i Erasmus-dommen.

I øvrigt har de sagsøgende regeringer allerede ved indgivelsen af replik og dernæst under retsmødet netop på grund af den omtalte dom lagt mindre vægt på disse anbringender. De har alene påstået den anfægtede afgørelse annulleret med den begrundelse, at den gik ud over den egentlige faglige uddannelse og ligesom Erasmus-afgørelsen også vedrørte forskning.

5. Hertil skal jeg tilføje, at den tyske regering har gjort gældende, at Rådet efter artikel 128 kun har kompetence til at vedtage foranstaltninger med henblik på »grundud-

5 — Domstolens dom af 30.5.1989 (242/87, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 1427); jf. endvidere Domstolens dom af 30.5.1989 (56/88, Det Forenede Kongerige mod Rådet, Sml. s. 1615).

6 — Rådets afgørelse 87/327/EØF af 15.6.1987 om vedtagelse af Fællesskabets handlingsprogram til fremme af de studerendes mobilitet (EFT L 166, s. 20).

dannelse« og altså ikke med henblik på videreuddannelse, dvs. foranstaltninger med henblik på faglig dygtiggørelse.

Dette synspunkt kan jeg ikke anerkende, eftersom der hverken kan hentes støtte herfor i ordlyden af artikel 128, hvor der alene tales om »en fælles politik for faglig uddannelse« eller i andre holdbare argumenter.

Faktisk kan ordene »faglig uddannelse« ikke kun omfatte grunduddannelse. Det er indlysende, at et uddannelsesprogram, der ikke omfatter videreuddannelse, for en stor dels vedkommende ikke kan virke efter hensigten. Uddannelse har nemlig stor betydning under hele karriereforløbet, netop fordi der derigennem kan opnås løbende tilpasning til arbejdslivets krav og til den faglige udvikling, der navnlig af et resultat af økonomiske og teknologiske strukturomlægninger.

Jeg skal desuden henvise til, at den tidligere nævnte afgørelse 63/266 omfatter videreuddannelse som et af målene for faglig uddannelse [jf. første princip, tredje afsnit, andet princip, litra f) og litra g), og niende princip, andet afsnit] og at fællesskabsprogrammer som f.eks. Eurotecnet[7] og Force[8], der begge er vedtaget alene med hjemmel i artikel 128, og ikke er blevet anfægtet af nogen medlemsstat, netop har til formål at udvikle efter- og videreuddannelse.

6. Når dette er sagt, må det undersøges, om den anfægtede afgørelse udelukkende drejer sig om faglig uddannelse eller som hævdet af sagsøgerne[9] også vedrører forskning, og at det derfor havde været nødvendigt at benytte såvel artikel 128 og artikel 235 som hjemmel.

På dette punkt er en kommentar på sin plads. Som nævnt ovenfor har de sagsøgende regeringer gjort gældende, at også artikel 235 skulle have været benyttet som hjemmel for den anfægtede afgørelse, idet denne, for så vidt angår forskning, gik ud over området for faglig uddannelse. I den forbindelse skal jeg allerførst henvise til, at Domstolen gentagne gange har udtalt, at »det fremgår af selve ordlyden af artikel 235, at den nævnte artikel kun kan være hjemmel for en retsakt, hvis ingen anden traktatbestemmelse giver fællesskabsinstitutionerne den fornødne kompetence til at udstede den pågældende retsakt« [10].

Som bekendt blev der ved Den Fælles Akt i Traktaten indsat et nyt afsnit om forskning og teknologisk udvikling (artiklerne 130 F-130 Q). Endvidere udtalte Domsto-

7 — Rådets afgørelse 89/657/EØF af 18.12.1989 om et handlingsprogram til fremme af innovation inden for erhvervsuddannelse som følge af en ny teknologi i Det Europæiske Fællesskab (EFT L 393, s. 29).

8 — Rådets afgørelse 90/267/EØF af 29.5.1990 om fastlæggelse af et handlingsprogram til udvikling af efter- og videreuddannelse i Det Europæiske Fællesskab (EFT L 156, s. 1).

9 — Jeg finder det i den forbindelse ikke uden interesse at nævne — selv om jeg ikke agter at komme ind herpå — at Det Forenede Kongerige og Frankrig først fremførte dette synspunkt i replikken, dvs. efter at Domstolen i Erasmus-dommen havde udtalt, at den anfægtede afgørelse ikke blot vedrørte faglig uddannelse, men også videnskabelig forskning, hvorfor Rådet ikke havde kompetence til at udstede den alene i henhold til artikel 128 og følgelig før Den Europæiske Fælles Akts ikrafttræden var nødsaget til også at anvende Traktatens artikel 235.

10 — Jf. Domstolens dom af 26.3.1987 (nævnt ovenfor i note 4), præmis 13.

len i nævnte Erasmus-dom, at det før Den Fælles Akts ikrafttræden var absolut nødvendigt at benytte artikel 235 som retsgrundlag, idet den dermed — hvilket i øvrigt er klart — lod forstå, at forskningsvirksomhed efter dette tidspunkt utvivlsomt var omfattet af de særlige gældende bestemmelser, det vil netop sige bestemmelserne i Traktatens afsnit VI.

På baggrund heraf har jeg meget svært ved at forstå, hvilke grunde sagsøgerne kan have til uanset de foreliggende særlige bestemmelser om forskning at gøre gældende, at også artikel 235, for så vidt angår forskningsaktioner, er en nødvendig hjemmel for den anfægtede afgørelse.

Omvendt mener jeg, at dersom der i den anfægtede afgørelse kan konstateres forhold eller aktioner, der vedrører forskning og teknologisk udvikling, skulle afgørelsen udstedes med hjemmel ikke alene i artikel 128, men også i den her omhandlede bestemmelse i afsnit VI.

Jeg må tilføje, at dette resultat ikke ændrer den foreliggende sags problemstilling, således at forstå, at denne heller ikke i så fald har en rent formel karakter. Artikel 130 Q, der her vil være det rette retsgrundlag, indeholder faktisk andre regler end i artikel 128, både for så vidt angår afstemningsproceduren og Parlamentets deltagelse i beslutningsprocessen. Når man derfor til det resultat, at den anfægtede afgørelse retteligt burde have været udstedt i henhold til artiklerne 128 og 130 Q, er afgørelsen behæftet med en væsentlig formmangel.

7. Hermed er jeg fremme ved spørgsmålet om, hvordan den anfægtede afgørelse retteligt skal karakteriseres og jeg skal her først se på retsaktens formål og indhold [11].

Retsaktens formål, fremgår klart af artikel 1, hvori Comett II defineres som et program »for samarbejdet inden for Fællesskabet mellem universiteter og virksomheder om grunduddannelse og efter- og videreuddannelse inden for teknologi, navnlig højteknologi«. Der er altså tale om et handlingsprogram, der bestemt har til formål at fremme faglig uddannelse.

At dette er tilfældet, bestrides af sagsøgerne, der henviser til forskellige bestemmelser i selve afgørelsen, som efter deres opfattelse er udtryk for, at afgørelsen også har til formål at fremme forskning.

Sagsøgerne har herved specielt henvist til afgørelsens artikel 3, hvorefter det omhandlede program »... *gennem de uddannelsesinitiativer, det støtter,* [bidrager] til anvendelse og udnyttelse af de teknologiske resultater, metoder og redskaber, der er *udviklet* i kraft af Fællesskabets forsknings- og udviklingspolitik« og »fremmer innovation og teknologioverførsel samt en afbalanceret økonomisk og social udvikling inden for Fællesskabet« (jf. også trettende betragtning til afgørelsen).

Efter min mening kan man imidlertid ikke som Det Forenede Kongeriges regering gøre gældende, at et program, der virker på denne måde, nødvendigvis omfatter forsk-

11 — Jf. Domstolens dom af 29.3.1990 (sag C-62/88, Grækenland mod Rådet, Sml. I, s. 1527).

ning. Faktisk er det efter min mening indlysende, at den omhandlede bestemmelse, som den er affattet, blot medfører, at forskningens resultater (dvs. allerede eksisterende) anvendes, og den forskning, der er tale om, er altså en *forudsætning* for den uddannelsesaktion, Comett II omfatter, men *ikke formålet med den.*

Et program for faglig uddannelse inden for højteknologi omfatter med andre ord nødvendigvis en bedre udnyttelse af de menneskelige ressourcer, en styrkelse af industriens videnskabelige grundlag og en tilskyndelse til innovation, idet industrien herved får stillet en højt kvalificeret arbejdskraft til rådighed, dvs. en arbejdskraft, der kan anvende og udvikle de fremskridt, der er opnået inden for teknologien. Der er altså tale om logiske og naturlige følger, der bestemt viser, at der er en sammenhæng mellem et program af den omhandlede art og forsknings- og udviklingspolitikken, men som bestemt også må udelukke, at programmet i sig selv kan anses for at skulle at fremme forskningen og dermed at indvirke på dette formål bortset fra, hvad der følger af ethvert program for faglig uddannelse på teknologiområdet.

Efter min mening er det ikke afgørende, at Kommissionen i medfør af afgørelsens artikel 5, stk. 10, skal påse, »at Comett II kommer til at harmonere med *de øvrige* allerede programsatte fællesskabsaktioner vedrørende forskning og udvikling«. Faktisk kan en sådan bestemmelse ikke forstås således, at det omhandlede Comett II-program dermed må anses for et forskningsprogram. Den må tværtimod forstås således, at det må sikres, at programmet harmonerer med forskningsprogrammer, således at det ikke blot undgås, at det kommer til overlapning med dele af disse programmer, der på en eller anden måde vedrører uddannelse, men også for at opnå den bedst mulige samordning af to politikker, der, selv om de er forskellige, er forbundne.

Denne fortolkning bekræftes desuden af femte betragtning til afgørelsen, hvori det efter en omtale af afgørelserne om programmer for forskning og udvikling udtales, at det ved disse programmer etablerede teknologiske og industrielle samarbejde »skal understøttes gennem en parallel indsats på erhvervsuddannelsesområdet«.

8. Efter denne behandling af den i sagen omhandlede retsakts formål, skal jeg også se nærmere på dens indhold, dvs. på den type aktioner, der er fastsat i den anfægtede afgørelse, og som er beskrevet i bilaget til afgørelsen.

Det Forenede Kongeriges regering har gjort gældende, at de i bilagets punkt 4 B a), navnlig under ii) og iii) omhandlede aktioner *sandsynligvis,* for så vidt som der deri er tale om tildeling af stipendier, vedrører forskning.

Sandt at sige går Det Forenede Kongeriges regering tilsyneladende ud fra, at de omhandlede stipendier, der efter Rådets opfattelse udelukkende skal tjene uddannelsesformål, ikke så meget skal virke som en anspo ring til forskning men snarere vil blive brugt til forskning, således at det udtrykkeligt fastlagte programs grænser sprænges, og programmet derved også vil blive omfattet af forskningsområdet.

Ved en nærmere behandling af dette spørgsmål et det afgørende i sagsøgernes argumentation tilsyneladende følgende: Comett II vedrører som sådant ikke forsknings- og udviklingspolitikken, men vil *potentielt* kunne gøre det, eftersom det er naturligt og uundgåeligt, at et sådant program kan få virkninger for forsknings- og udviklingsvirksomhed.

Denne måde at anskue tingene på er efter min mening i høj grad blevet bekræftet under retsmødet, hvor sagsøgerne, navnlig Det Forenede Kongeriges regerings og den franske regerings repræsentant fremhævede, at Comett II ikke er et blandet program (faglig uddannelse plus forskning), men et uddannelsesprogram, der på forskellig måde kan få betydning for forskningsområdet.

9. Når dette er sagt, må man efter min mening først tage stilling til, om et program for fællesskabsaktion, der som det foreliggende afgjort har til formål at fremme faglig uddannelse, kan vedtages alene med hjemmel i artikel 128, også selv om det i alt fald potentielt ved sine følger, vil kunne indvirke på politikken for teknologisk forskning og udvikling.

Spørgsmålet herom må jeg besvare bekræftende. Efter min mening kan den blotte mulighed for, at de inden for rammerne af Comett II planlagte aktioner kan få virkninger på forskningsområdet, ikke begrunde den påstand, at det omtvistede program sprænger rammen for uddannelsespolitikken på det faglige område eller afskærer Rådet fra at vedtage det alene under henvisning til artikel 128.

Dette ændres efter min opfattelse ikke af, at Domstolen nåede til et andet resultat vedrørende Erasmus-afgørelsen, idet det ikke modsat af, hvad sagsøgerne hævder, er muligt på Comett II *uden videre* at anvende den argumentation, Domstolen anlagde vedrørende Erasmus-programmet, da de to omhandlede programmers formål og indhold er forskellige.

I den forbindelse skal jeg først bemærke, at Erasmus-programmet kun omfatter universitetsverdenen. Der er med programmet alene tænkt på universitetsprofessorer og -studerende og programmets formål er foruden at øge de studerendes mobilitet at fremme »et mere snævert samarbejde mellem universiteterne«.

Det er netop på grund af disse særegenheder, at Domstolen i Erasmus-dommen efter en henvisning til, at begrebet faglig uddannelse omfatter universitetsstudier, bortset fra visse særlige studieretninger, »som efter deres særlige karakteristika henvender sig til personer, der snarere ønsker at erhverve en større almenviden end at få adgang til erhvervsmæssig beskæftigelse« [12], dog udtalte, at videnskabelig forskning udpræget hører til de funktioner, der er særegne for universiteterne, idet ikke blot en del af universitetspersonalet udelukkende er beskæftiget hermed, men forskning desuden i princippet udgør en væsentlig bestanddel af størstede-

12 — Jf. Domstolens dom af 2.2.1988 (sag 24/86, Blaizot, Sml. s. 379, præmis 20).

len af universitetslærernes samt en del af de studerendes virksomhed.

Domstolen nåede under henvisning til disse omstændigheder og til, at der ikke er taget noget udtrykkeligt forbehold med hensyn til videnskabelig forskning, for så vidt angår Erasmus-programmet, til det resultat, at »i hvert fald en del af de planlagte aktioner både vedrører forskning og faglig uddannelse« [13], og at det følgelig var nødvendigt at benytte artikel 235 som hjemmel ved dets vedtagelse.

10. Dette kan ikke blive resultatet, for så vidt angår Comett II. Comett II vedrører nemlig som nævnt til forskel fra Erasmus udviklingen af samarbejdet mellem universiteter og virksomheder på den faglige uddannelses område. Heraf følger, at de lærere og forskere, der har fordel af dette program, har det som uddannere og ikke som »forskere«. I øvrigt er udvekslingen over grænserne mellem universiteter og virksomheder, jf. punkt 4 B i bilaget til afgørelsen en klar indikation af, at programmet i sine virkninger er begrænset til udnyttelse og udbredelse af kendskabet til forskningens resultater, men ikke i sig selv omfatter forskning.

Skønt der efter Traktatens artikel 130 G, litra c), skal foranstaltes »udbredelse og udnyttelse af resultaterne af aktiviteter vedrørende forskning, teknologisk udvikling og demonstration *i Fællesskabet*«, fremgår det dog også klart af selve denne bestemmelses ordlyd, at der her er tale om fællesskabsforskningsprogrammer, der i hovedsagen skal sikre, at samtlige virksomheder og berørte erhvervsdrivende får adgang til de af Fællesskabet finansierede forskningsresultater.

Modsat vedrører et program som Comett II mere den faglige uddannelse som sådan, hvorfor programmet følgelig ikke omfatter særlige forsknings- eller udviklingsopgaver, som henhører under bestemmelserne i Traktatens afsnit VI.

Faktisk er som tidligere nævnt udbredelse af kendskabet til og udnyttelse af forskning, der følger af gennemførelsen af Comett II, kun en naturlig følge for ikke at sige nødvendigt supplement til enhver aktion for faglig uddannelse inden for højteknologi.

11. Af det ovenfor anførte følger ganske klart, at Rådet med føje har benyttet artikel 128 som eneste hjemmel for den anfægtede afgørelse.

Mit forslag til afgørelse er derfor, at Domstolen frifinder sagsøgte og pålægger sagsøgerne at betale sagens omkostninger, herunder intervenienternes omkostninger.

13 — Nævnte Erasmus-dom, præmis 36.