FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT SIR GORDON SLYNN

fremsat den 17. september 1987 *

Høje Domstol.

I den for tribunal de première instance de Liège's verserende sag, der har givet anledning til nærværende anmodning om en præjudiciel afgørelse, er sagsøgerne sytten franske statsborgere, der i forskellige tidsrum har modtaget undervisning på Liège's kommunes tekniske skoles våbentekniske afdeling (section armurerie de l'Institut communal d'enseignement technique de la fine mécanique, de l'armurerie et de l'horlogerie de Liège). De har alle som udenlandske studerende måttet betale en særlig studieafgift (herefter benævnt »minerval«) for de undervisningsår før undervisningsåret 1985, hvor de har været indskrevet ved nævnte skole. Det første undervisningsår, hvor en eller flere af sagsøgerne var indskrevet dér, var tilsyneladende 1979-1980. Sagsøgerne anlagde den 20. marts 1985, altså ganske kort tid efter Domstolens dom af 13. februar 1985 i sag 293/83 (Gravier mod byen Liège, Sml. s. 593) sag mod den belgiske stat med krav om tilbagebetaling som foreløbig forholdsregel af de beløb i studieafgift, de havde betalt før den 13. februar 1985. Byen Liège er efter ad citation den 12. juni 1985 indtrådt i sagen.

Denne sag blev afbrudt ved vedtagelsen af den belgiske lov af 1985, hvis bestemmelser jeg har gennemgået i mit forslag til afgørelse i sag 293/85, Kommissionen mod Belgien (det direkte søgsmål), og som jeg ikke i detaljer vil omtale på ny i dette forslag. Nærværende sag drejer sig kun om bestemmelserne i den belgiske lovs artikel 63 (hvorefter muligheden for at kræve studieafgiften tilbagebetalt kun består for elever eller studerende, der har anlagt sag med påstand herom før afsigelsen af dommen i Gravier-sagen, sammenholdt med artikel 69 (hvorefter studieafgiftsfritagelse i henhold til artikel 16, stk. 1, kun kan opnås i tiden efter den 1. oktober 1983) samt endelig om artikel 71 (hvorefter bestemmelser om pligt til at betale studieafgift har virkning fra den 1. september 1976 og den i artikel 59, stk. 2, omhandlede fritagelse træder i kraft den 1. januar 1985).

I loven fra 1985 findes ingen særlig bestemmelse om ikrafttrædelsesdatoen for lovens artikel 63, og bestemmelsen heri har således ikke været gældende i tiden fra den 13. februar 1985 og indtil lovens ikrafttræden.

Præsidenten for tribunal de première instance de Liège har stillet Domstolen de to følgende spørgsmål vedrørende den fortolkning af Traktaten, som Domstolen har givet i Gravier-dommen, for på grundlag af besvarelsen heraf at kunne afgøre, om artikel 63 i den belgiske lov er i overensstemmelse med fællesskabsretten:

»De Europæiske Fællesskabers Domstol har i dom af 13. februar 1985 i sag 293/83, Gravier, udtalt, at der foreligger en ved Traktatens artikel 7 forbudt forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, såfremt studerende, der er statsborgere i andre medlemsstater, som betingelse for at få adgang til fagundervisning skal betale en afgift, et indskrivningsgebyr eller en studieafgift, der

* Oversat fra engelsk.

ikke skal betales af indenlandske studerende.

1) Finder denne fortolkning af Traktaten kun anvendelse på ansøgninger om adgang til faglig undervisning, der er indgivet efter dommens afsigelse, eller finder den også anvendelse i tidsrummet 1. september 1976 — 31. december 1984?

2) Er det i tilfælde af, at nævnte fortolkning også finder anvendelse i sidstnævnte periode forud for domsafsigelsen, i overensstemmelse med fællesskabsretten, at elever og studerende fra andre medlemsstater, som i urigtig formening om skyld har betalt en afgift, et indskrivningsgebyr eller en studieafgift, fratages retten til at kræve tilbagebetaling heraf, såfremt de ikke før datoen for nævnte doms afsigelse har anlagt tilbagesøgningssag?

I forelæggelseskendelsen fastslås, at det er ubestridt, at vedkommende tekniske skole i Liège er en fagskole. Dette er ikke nødvendigvis ensbetydende med, at de særlige kurser, de forskellige sagsøgere har fulgt, repræsenterer faglig undervisning. Det må på linje med mit forslag til afgørelse i det direkte søgsmål her fastslås, at der er anledning til snarere at undersøge, hvilken undervisning end hvilken undervisningsanstalt, der er tale om. Den belgiske regering har i sine bemærkninger anført to grunde, der efter dens mening må medføre, at den i sagen omhandlede undervisning ikke kan anses for faglig undervisning. For det første er der — hævdes det — tale om undervisning på universitetsniveau; og for det andet er det ikke godtgjort, at der ikke i Frankrig, hvor sagsøgerne er statsborgere, gives en tilsvarende undervisning. Ingen af disse grunde har afgørende betydning. Af definitionen i *Gravier*-dommen fremgår klart, at en undervisning kan anses for faglig undervisning uden hensyn til uddannelsesniveauet og elevernes eller de studerendes alder. Afgørende er, at den omhandlede undervisning er kompetencegivende inden for en profession, et fag eller en bestemt stilling, og dette er sagens kerne. Såfremt en uddannelse opfylder kravet herom, er der tale om faglig undervisning også selv om denne gives på »universitetsniveau«, og det er herved uden betydning, at faglig undervisning ikke så ofte foregår på almindelige universiteter eller tilsvarende læreanstalter som på f. eks. tekniske skoler eller på andre højere læreanstalter. Den belgiske regering har påberåbt sig præmis 24 i Gravier-dommen hvori Domstolen udtaler, at »adgangen til faglig uddannelse... *især* [kan] fremme den frie bevægelighed for personer over alt i Fællesskabet, ..., idet de herved gives lejlighed til at videreuddanne sig og udvikle deres særlige evner i den medlemsstat, hvor den faglige undervisning fører til den ønskede specialisering.« Jeg har understreget ordet »især«. For efter min opfattelse skal denne præmis ikke fortolkes som en fravigelse af forbudet mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet for så vidt angår betingelserne for adgang til faglig undervisning; den indeholder blot en nærmere fremstilling af en af grundene til de studerendes valg af én uddannelse frem for en anden.

Afgørelsen om, hvorvidt en undervisning kan betegnes som faglig undervisning, afhænger efter min opfattelse slet ikke af, om den gives i et andet land. Jeg har i mit forslag til afgørelse i Gravier-sagen udtrykt den opfattelse, at faglig uddannelse falder inden for Traktatens anvendelsesområde,

»uden at [den uddannelsessøgende] afkræves bevis for, at der [foreligger] en objektiv grund for hans valg af en bestemt skole eller et bestemt land til at gennemføre sin uddannelse i«. Jeg kan ikke anerkende en argumentation om, at den uddannelsessøgende bør føre bevis for, at han umuligt har kunnet modtage vedkommende undervisning i sit eget land.

Idet jeg indtil videre ser bort fra spørgsmålet om, hvorvidt Domstolen i det foreliggende tilfælde kan begrænse rækkevidden af sin dom, vil jeg foreslå, at det første spørgsmål besvares således, at den i *Gravier*-dommen fastlagte regel (dvs. reglen om, at »pålæggelse af en afgift, et indskrivningsgebyr eller en studieafgift som betingelse for adgangen til at følge faglig undervisning for studerende, der er statsborgere i andre medlemsstater, mens en tilsvarende afgift ikke pålægges indenlandske studerende, udgør en forskelsbehandling, som udøves på grundlag af nationalitet, og som er forbudt ved Traktatens artikel 7«) finder anvendelse på ansøgninger om adgang til faglig uddannelse, indgivet såvel efter som før dommens afsigelse. Denne dom udtalte bestemt ikke alene, hvad der skulle gælde for fremtiden, men fastslog blot, hvad der var almindeligt gældende ret.

Det andet spørgsmål fra den nationale ret må besvares således, at kun Domstolen har kompetence til at begrænse en sådan doms tidsmæssige gyldighed, og at det strider mod fællesskabsretten, at studerende der har betalt indskrivningsgebyrer i urigtig formening om skyld, af en medlemsstat ved lovgivning eller retsafgørelser fratages retten til at kræve beløbet tilbagebetalt, såfremt de ikke før afsigelsen af Gravier-dommen har anlagt tilbagesøgningssag (jfr. Domstolens dom i sag 68/79, Hans Just I/S mod Ministeriet for Skatter- og Afgifter, Sml. 1980, s. 501; Amministrazione delle finanze dello Stato mod Ariete, Sml. 1980, s. 2545; Amministrazione delle finanze dello Stato mod San Giorgio, Sml. 1983, s. 3595). Præsidenten for tribunal de première instance de Liège er derfor tilsyneladende nået til det resultat, at artikel 63 i loven fra 1985 faktisk fører til at tilbagesøgning af beløb erlagt i urigtig formening om skyld bliver vanskeligere for udenlandske studerende end for belgiske studerende. Efter min mening gør bestemmelsen i nævnte artikel af de grunde, jeg har angivet vedrørende det direkte søgsmål, det faktisk umiddelbart umuligt for visse studerende at få tilbagebetalt beløb, de har erlagt i urigtig formening om skyld.

Når virkningerne af Gravier-dommen fastlægges på denne måde for så vidt angår al faglig uddannelse (i modsætning til universitetsuddannelser), og når Domstolen ikke kan begrænse disse virkninger tidsmæssigt for så vidt angår den faglige undervisning, der er givet på andre undervisningsanstalter end universiteter, skal der ske tilbagebetaling af beløb betalt fra 1976 alene med den begrænsning, der følger af belgisk rets almindelige regler vedrørende forældelse af fordringer. Der er som jeg har påvist det i forbindelse med det direkte søgsmål gode grunde til at antage, at forholdene for studerende, der har modtaget faglig uddannelse i alt fald på andre læreanstalter end universiteter, fuldstændig reguleres af Gravier-dommen, hvorefter de sagsøgende studenter i nærværende sag så vidt ses må gives medhold i deres påstande. Antallet af berørte studerende er vist nok noget mindre (642 på sådanne undervisningsinstitutioner, over for et meget større antal mulige ansøgere på universiteter), således at udgifterne bliver tilsvarende mindre. Hertil kommer, at der ikke er nogen væsentlig forskel mellem de studerende, afhængig af, hvornår de påbegyndte deres studier, hvorfor at det findes utilfredsstillende at bestemme, at nogle af dem kan rejse tilbagesøgningskrav, mens andre ikke kan.

Det forekommer mig imidlertid endnu mindre tilfredsstillende at gennemføre en sondring mellem de forskellige former for fag-

lig uddannelse på grundlag af uddannelsesinstitutionens art, altså alt efter om der er tale om undervisning på universiteter eller på andre undervisningsanstalter.

Domstolen kan efter min mening begrænse virkningen af sin dom i den foreliggende sag, selv om der foreligger grunde, der omvendt taler for det synspunkt, at problemet er definitivt afgjort ved Gravier-dommen. Det må med rette kunne gøres gældende, at det må være rimeligt i et vist omfang at begrænse tilbagesøgningsadgangen, således at der tages hensyn til udviklingen i holdningen til faglig uddannelse, til de udgifter, tilbagebetalingen medfører for de stater og undervisningsanstalter, som den påhviler, og til den omstændighed, at kun nogle få studerende hidtil har ment, at det var umagen værd at rejse tilbagesøgningskrav, og jeg er nærmest instillet på at følge dette synspunkt. Efter min mening må man derfor rimeligvis kunne begrænse tilbagesøgningsadgangen på samme måde som for universitetsstuderende, således som jeg foreslog det i mit forslag til afgørelse i det direkte søgsmål. Dette indebærer, at tilbagesøgning kun tilkendes de studerende, der modtog faglig undervisning på andre uddannelsesinstitutioner end universiteter den 13. februar 1985, eller som senere har modtaget sådan undervisning eller havde anlagt sag med påstand om tilbagebetaling af studieafgift for hele deres studieforløb før fremsættelsen af nærværende forslag til afgørelse. Det siger sig selv, at afgørelser om tilbagesøgning i de studerendes favør, der allerede er truffet, står fast. Dette resultat udgør naturligvis et kompromis, der som sådant ikke er fuldstændigt tilfredsstillende. Jeg finder det mindre uacceptabelt end de yderligtgående synspunkter, hvorefter enten samtlige studerende har krav på at få tilbagebetalt beløb, der er erlagt i urigtig formening om skyld fra 1976 at regne, eller Gravier-dommen kun kan tillægges virkning fra datoen for dommens afsigelse.

Såfremt den nationale ret herefter når til det resultat, at sagsøgerne har fulgt en faglig uddannelse og har betalt nævnte studieafgift, må sagsøgernes krav om tilbagebetaling af beløb betalt som studieafgift anerkendes.

En andet spørgsmål, der er blevet drøftet under sagen, vedrører forholdene for den stat eller de stater, der direkte har betalt eller refunderet den studieafgift, deres statsborgere er blevet afkrævet på de belgiske undervisningsinstitutioner. Det er — hævdes det — urimeligt, at studerende, der faktisk ikke har betalt studieafgiften, får denne godtgjort. Artikel 63 indeholder intet om denne situation. Af Just-dommen fremgår imidlertid, at Fællesskabsretten ikke er til hinder for at der ved belgisk rets almindelige regler (dvs. de nationale regler, der finder anvendelse i lignende rent indenlandske sager) om ugrundet berigelse, sker en begrænsning eller udelukkelse af tilbagebetaling af studieafgift i sådanne tilfælde (jfr. mit forslag til afgørelse i de forenede sager 331, 376 og 378/85, Jules Bianco's sønner mod generaldirektøren for told og indirekte skatter).

Jeg foreslår herefter Domstolen at besvare spørgsmålene fra præsidenten for tribunal de première instance de Liège på følgende måde: en afgift eller et indskrivningsgebyr, der pålægges studerende, der er statsborgere i andre medlemsstater som betingelse for adgang til at følge videregående faglig undervisning og som ikke tilsvarende pålægges indenlandske studerende, udgør en forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, som er forbudt ved Traktatens artikel 7, såvel hvor der

er tale om en uddannelse, der er påbegyndt før den 13. februar 1985 som i tiden derefter; det er endvidere i strid med fællesskabsretten ved national lov at fratage studerende, der har betalt indskrivningsgebyr i årene 1976-1984 i urigtig formening om skyld, retten til at søge dette gebyr tilbagebetalt eller at begrænse tilbagesøgningsadgangen, således at kun studerende, der har rejst sag om tilbagesøgning før den 13. februar 1985, kan få gebyret tilbagebetalt. Omvendt findes det rimeligt at statuere, at tilbagebetaling af indskrivningsgebyr, der er erlagt i urigtig formening om skyld, kun kan ske til studerende, som har deltaget i videregående faglig uddannelse (uden for et universitet) den 13. februar 1985, eller som har påbegyndt denne uddannelse senere, eller som før fremsættelsen af dette forslag til afgørelse har anlagt sag om tilbagesøgning af betalt indskrivningsgebyr, der kan kræves tilbagebetalt for hele deres uddannelsesforløb.

Det tilkommer den nationale ret at træffe afgørelse om sagens omkostninger i forhold til hovedsagens parter. De udgifter, der er afholdt af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber kan ikke godtgøres.