DOMSTOLENS DOM
3. maj 1994 *

I sag C-47/93,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Marie Wolfcarius, Kommissionens Juridiske Tjeneste, og advokat Théophile Margellos, maître de conférences ved Picardiets Universitet, udstationeret som national ekspert ved Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Georgios Kremlis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Kongeriget Belgien ved directeur d'administration J. Devadder, Den Juridiske Tjeneste i Ministeriet Udenrigsanliggender, Udenrigshandel og Udviklingssamarbejde, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg på Den Belgiske Ambassade, 4, rue des Girondins,

sagsøgt,

hvorunder der er nedlagt påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Belgien ved at opretholde en lovgivning om undervisning, der er diskriminatorisk mod studerende, som er statsborgere i andre medlemsstater end Belgien, hvad angår adgang til læreanstalter for faglig uddannelse samt betingelserne for tilbagebetaling af supplerende studieafgift, som er betalt med urette af disse studerende, har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til EØF-traktatens artikel 5 og 7,

har

* Processprog: fransk.

DOMSTOLEN

sammensat af afdelingsformand G. F. Mancini, som fungerende præsident, afdelingsformændene J. C. Moitinho de Almeida og D. A. O. Edward (refererende dommer) samt dommerne R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Zuleeg og J. L. Murray,

generaladvokat: C. Gulmann
justitssekretær: fuldmægtig L. Hewlett,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 15. december 1993,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 2. februar 1994,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 17. januar 1993 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i henhold til EØF-traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Belgien har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til EØF-traktatens artikel 5 og 7, ved ikke i artikel 16 i loven af 21. juni 1985 om undervisning at fritage statsborgere fra andre medlemsstater, der er kommet til Belgien alene med det formål dér at følge kurser på belgiske universitetsinstitutioner, fra studieafgiften for udenlandske studerende, ved at give rektorerne for universitetsinstitutionerne ret til at nægte at indskrive sådanne studerende og ved ad hoc at begrænse mulighederne for tilbage-

betaling af studieafgift, som i henhold til fællesskabsretten er betalt med urette, til alene at omfatte EF-borgere, som har anlagt sag før den 13. februar 1985, samt ved at lade de fritagelser for afgiften, som er givet dels for arbejdstagere og deres ægtefæller, dels for almindelige studerende, som er statsborgere i andre medlemsstater, træde i kraft henholdsvis den 1. oktober 1983 for universitetsstudier og den 1. januar 1985 for studier uden for universitetsområdet, som bestemt i den nævnte lovs artikel 63,69 og 71.

2 Med hensyn til universitetsundervisning bestemmer artikel 25 i den belgiske lov om finansiering af og tilsyn med universitetsinstitutioner af 27. juli 1971 (*Moniteur belge* af 17.9.1971, herefter benævnt »loven af 1971«), at den belgiske stat ved årlige tilskud bidrager til finansieringen af udgifterne ved universitetsinstitutionernes drift. Disse tilskud beregnes bl. a. på grundlag af antallet af forskriftsmæssigt indskrevne studerende. Samme lovs artikel 27 som ændret ved artikel 85 i lov af 5. januar 1976 (*Moniteur belge* af 6.1.1976) bestemmer, at de almindelige driftsudgifter for universitetsinstitutionerne afholdes over det nationale uddannelsesbudget på grundlag af antallet af forskriftsmæssigt indskrevne studerende, nærmere bestemt belgiske og luxembourgske studerende. Nogle udenlandske studerende kommer også i betragtning ved finansieringen af universitetsinstitutionerne, bl. a. studerende, hvis forældre bor i Belgien eller dér udøver eller har udøvet faglig beskæftigelse, og studerende, som selv bor i Belgien, og hvis forældre er EF-borgere, som arbejder eller har arbejdet på belgisk område. Antallet af øvrige udenlandske studerende kan ikke overskride 2 % af det samlede antal belgiske studerende. De studerende med udenlandsk statsborgerskab, som ikke er omfattet af de nationale uddannelsesbudgetter, bidrager til de almindelige driftsudgifter for den universitetsinstitution, ved hvilken de er indskrevet. De skal bl.a. betale en supplerende studieafgift, som i almindelighed benævnes »minerval«.

3 Ved lov af 21. juni 1985 om undervisning (*Moniteur belge* af 6.7.1985, herefter benævnt »loven af 1985«) blev lovbestemmelserne om finansiering af universitetsinstitutioner og om studieafgiften ændret. For det første blev ved denne lovs artikel 16, stk. 1, kategorien af udenlandske studerende, for hvem udgifterne afholdes af den belgiske stat, udvidet med studerende, der er statsborgere i et af Fælles-

skabets medlemslande, og som er lovligt bosat på belgisk område, hvor de udøver eller har udøvet erhvervsvirksomhed, samt studerende, hvis ægtefælle opfylder samme betingelser. For det andet bestemmer denne lovs artikel 16, stk. 2, at universitetsinstitutionernes rektorer fra studieåret 1985/1986 kan nægte at indskrive studerende, som ikke kommer i betragtning ved finansieringen af universitetsinstitutionerne.

4 I 1987 blev der ved kongelig anordning nr. 543 af 31. marts 1987 (*Moniteur belge* af 16.4.1987) indført en bestemmelse om, at universitetsinstitutionernes almindelige driftsudgifter ligeledes afholdes af den belgiske stat på grundlag af antallet af studerende, der er statsborgere i en af Fællesskabets medlemsstater, og som tilbringer et studieår i Belgien, på betingelse af, at de godtgør, at de har fået adgang til at følge identiske studier i det land, hvor de er statsborgere, og at de har betalt indskrivningsgebyret dér.

5 Med hensyn til undervisning uden for universitetsområdet bestemmer artikel 59 i loven af 1985, at der opkræves et særligt indskrivningsgebyr for udenlandske studerende, hvis forældre eller værge ikke har belgisk statsborgerskab og ikke er bosat i Belgien. Gennemførelsesbekendtgørelsen af 30. august 1985 (*Moniteur belge* af 12.9.1985) bestemmer dog, at visse kategorier udenlandske studerende er fritaget for betaling af det særlige indskrivningsgebyr.

6 Hvad angår tilbagebetaling af indskrivningsgebyret bestemmer artikel 63 i loven af 1985, at studieafgifter og supplerende indskrivningsgebyrer, som er betalt af elever og studerende, der er statsborgere i en af Fællesskabets medlemsstater, og som har fulgt en faglig uddannelse, refunderes på grundlag af retsafgørelser truffet i et søgsmål om tilbagebetaling anlagt ved de belgiske domstole før den 13. februar 1983. Artikel 69 i loven af 1985 bestemmer, at artikel 16 har virkning fra den 1. oktober 1983.

7 Da Kommissionen var af den opfattelse, at de nævnte bestemmelser i loven af 1985 var i strid med fællesskabsretten, anmodede den ved skrivelse af 21. november 1989

i henhold til traktatens artikel 169 de belgiske myndigheder om at tilstille den deres bemærkninger inden for en frist på to måneder. Denne skrivelse forblev ubesvaret. Kommissionen fremsatte dernæst over for de belgiske myndigheder en begrundet udtalelse af 21. marts 1991, hvori den opfordrede Kongeriget Belgien til at træffe de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme denne inden for to måneder. Ved skrivelse af 19. oktober 1992 svarede de belgiske myndigheder på denne begrundede udtalelse. Da Kommissionen fandt, at dette svar ikke var tilfredsstillende, anlagde den nærværende sag.

8 Det bemærkes, at af de fire klagepunkter, som den har anført under sagen, har Kommissionen under retsmødet erklæret, at den fastholder tre, som følgelig må behandles.

9 Den belgiske regering har ikke bestridt det traktatbrud, som den ved disse tre klagepunkter hævdes at have begået, men har dog tilkendegivet, at der er ved at blive indført ændringer for at bringe den belgiske lovgivning i overensstemmelse med fællesskabsretten.

Det første klagepunkt

10 Ifølge Kommissionen indebærer den studieafgiftsordning, der blev indført ved artikel 16 i loven af 1985, en forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, fordi studerende, der er statsborgere i en medlemsstat, og som kommer til Belgien alene med det formål dér at følge universitetsstudier, fortsat er pålagt studieafgiften, skønt denne studieafgift ikke afkræves belgiske studerende. Kommissionen er af den opfattelse, at den ændring, der er indført ved den ovennævnte kongelige anordning nr. 543 af 1987, hvorved de kategorier studerende, der er fritaget for studieafgiften, udvides med fællesskabsstatsborgere, som studerer i Belgien, på betingelse af, at de godtgør, at de er optaget på samme studium i det land, hvor de er statsborgere, ikke har ophævet traktatbruddet, da det forekommer usandsynligt, at en studerende, som allerede er indskrevet ved et universitet i sit hjemland, skulle flytte til Belgien for dér at studere det samme.

11 Det må konstateres, at den studieafgiftsordning, der er indført ved artikel 16 i loven af 1985, indebærer en forskelsbehandling på grundlag af nationalitet på et område, der er omfattet af traktaten, for så vidt som studerende, der er statsborgere i en anden medlemsstat end Belgien, og som kommer til denne stat alene med det formål dér at følge universitetsstudier, er pålagt studieafgiften som betingelse for adgang til disse studier, mens studieafgiften ikke afkræves belgiske studerende (jf. dom af 2.2.1988, sag 24/86, Blaizot, Sml. s. 379).

12 Den ændring, der blev indført ved artikel 1 i den ovennævnte kongelige anordning nr. 543, hvorved de kategorier studerende, der er fritaget for betaling af studieafgift, er blevet udvidet med EF-statsborgere, som allerede har fået adgang til at følge studier i det land, hvor de statsborgere, og hvor de har betalt indskrivningsgebyr for disse studier, har ikke ophævet forskelsbehandlingen.

Det andet klagepunkt

13 Kommissionen har gjort gældende, at artikel 16 i loven af 1985 indebærer en forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, idet studerende, der er statsborgere i andre medlemsstater, kan nægtes indskrivning ved universitetsinstitutionerne, mens dette ikke kan nægtes belgiske studerende. Kommissionen har endvidere anført, at universitetsinstitutionernes rektorer kan nægte at indskrive en studerende, der er statsborger i en EF-medlemsstat, selv om denne studerende tilbyder at betale studieafgiften, såfremt den pågældende studerende ikke hører til kategorien på 2 % udenlandske studerende, for hvem universitetsinstitutionerne har ret til finansiering. Ifølge Kommissionen er denne grænse på 2 % en økonomisk hindring for adgang til uddannelse. Til støtte for dette klagepunkt har Kommissionen anført, at dette spørgsmål allerede er blevet afgjort af Domstolen med hensyn til højere undervisning uden for universitetsområdet i dommen af 27. september 1988 (sag 42/87, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 5445). Domstolen fastslog, at den pågældende lovgivning, da den begrænsede finansieringen af de højere faglige læreanstalter, i praksis medførte, at studerende med statsborgerskab i andre medlemsstater blev udelukket, når kvoten på 2 % var udtømt. Da der ikke var fastsat

en sådan restriktion for belgiske studerende, var denne begrænsning en forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, som er forbudt i henhold til traktatens artikel 7.

14 Det bemærkes, at den kompetence, der er givet universitetsinstitutionernes rektorer til at nægte indskrivning af studerende, der har statsborgerskab i andre medlemsstater, og som ikke kommer i betragtning ved finansieringen af disse institutioner, ligeledes er en forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, fordi dette ikke må nægtes belgiske studerende (jf. den ovennævnte dom, Kommissionen mod Belgien).

Det tredje klagepunkt

15 Det tredje klagepunkt, som Kommissionen fastholder, vedrører de bestemmelser i loven af 1985, som begrænser mulighederne for at opnå tilbagebetaling af urigtigt erlagt studieafgift.

16 Kommissionen har herved for det første anført, at artikel 63 i loven af 1985 bestemmer, at en udenlandsk studerende kun kan opnå tilbagebetaling af den erlagte studieafgift, hvis han har anlagt sag før den 13. februar 1985, datoen for Gravier-dommen (sag 293/83, Sml. s. 593), hvorved Domstolen fastslog, 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. Med hensyn til undervisning uden for universitetsområdet har Domstolen afslået at begrænse de tidsmæssige virkninger af Gravier-dommen (jf. dom af 2.2.1988, sag 309/85, Barra, Sml. s. 355). Hvad angår universitetsundervisning har Kommissionen anført, at Domstolen har begrænset de

tidsmæssige virkninger af den ovennævnte Blaizot-dom, hvorved Gravier-dommens rækkevidde blev udvidet til at omfatte sådan undervisning, men at den dog har præciseret, at denne begrænsning ikke kunne gøres gældende over for studerende, som havde anlagt sag før denne dato. Kommissionen mener derfor, at artikel 63 berøver universitetsstuderende retten til tilbagebetaling af studieafgifter, der er betalt med urette før den 2. februar 1988, selv om der var anlagt retssag om disse studieafgifter mellem den 13. februar 1985 og den 2. februar 1988.

17 Kommissionen har for det andet gjort gældende, at artikel 69 i loven af 1985, for så vidt den bestemmer, at samme lovs artikel 16 træder i kraft den 1. oktober 1983, begrænser fritagelsen for den studieafgift, der skal betales for universitetsstudier af de studerende, der er nævnt i samme artikel 16, stk. 1, nemlig EF-statsborgere, der er lovligt bosat i Belgien, og som dér udøver eller har udøvet erhvervsvirksomhed, til perioden efter den 1. oktober 1983, skønt Domstolen i dommen af 13. juli 1983 (sag 152/82, Forcheri, Sml. s. 2323) har fastslået, at den omstændighed, at denne kategori studerende afkrævedes et indskrivningsgebyr, som ikke blev afkrævet belgiske statsborgere, var i strid med traktatens artikel 7.

18 Det bemærkes, at artikel 63 og 69 i loven af 1985 fører til forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, fordi de begrænser mulighederne for studerende med statsborgerskab i andre EF-lande for at opnå tilbagebetaling af studieafgifter, der i henhold til fællesskabsretten er betalt med urette (se de ovennævnte domme i sagerne Gravier, Barra, Blaizot og Forcheri).

19 Det må herefter fastslås, at Kongeriget Belgien har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til EØF-traktatens artikel 5 og 7, ved ikke i loven af 21. juni 1985 om undervisning at fritage statsborgere fra andre medlemsstater, der er kommet til Belgien alene med det formål dér at følge kurser på belgiske universitetsinstitutioner, fra studieafgiften for udenlandske studerende, ved at give universitetsinstitutionernes rektorer ret til at nægte at indskrive sådanne studerende, ved ad hoc at begrænse mulighederne for at opnå tilbagebetaling af studieafgifter, som i henhold til fællesskabsretten er betalt med urette, til alene at omfatte EF-borgere, som har anlagt sag før den 13. februar 1985, og ved at lade de fritagelser, der er

fastsat for arbejdstagere og deres ægtefæller, som er statsborgere i andre medlemsstater, træde i kraft den 1. oktober 1983, således som det er fastsat i den nævnte lovs artikel 63 og 69.

Sagens omkostninger

20 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger. Kongeriget Belgien har tabt sagen og bør følgelig betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) Kongeriget Belgien har tilsidesat de forpligtelser, som påhviler det i henhold til EØF-traktatens artikel 5 og 7, ved i loven af 21. juni 1985 om undervisning ikke at fritage statsborgere fra andre medlemsstater, der er kommet til Belgien alene med det formål dér at følge kurser på belgiske universitetsinstitutioner, fra studieafgiften for udenlandske studerende, ved at give universitetsinstitutionernes rektorer ret til at nægte at indskrive sådanne studerende, ved ad hoc at begrænse mulighederne for at opnå tilbagebetaling af studieafgifter, der i henhold til fællesskabsretten er betalt med urette, til EF-borgere, som har anlagt sag før den 13. februar 1985, og ved at lade de fritagelser, der er fastsat for arbejdstagere og deres ægtefæller, som er statsborgere i andre medlemsstater, træde i kraft den 1. oktober 1983, således som det er fastsat i den nævnte lovs artikel 63 og 69.

2) Kongeriget Belgien betaler sagens omkostninger.

Mancini Moitinho de Almeida Edward

Joliet Schockweiler Rodríguez Iglesias

Grévisse Zuleeg Murray

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 3. maj 1994.

R. Grass
Justitssekretær

G. F. Mancini
Fungerende præsident,
formand for Anden og Sjette Afdeling