# FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT JEAN MISCHO

fremsat den 22. februar 1989 *

*Høje Domstol.*

1. Kommissionen har nedlagt påstand om annullation af tilføjelsen af EØF-Traktatens artikel 235 til hjemmelen for Rådets afgørelse 87/327/EØF af 15. juni 1987 om vedtagelse af Fællesskabets handlingsprogram til fremme af de studerendes mobilitet (Erasmus) [1] samt om annullation af afgørelsens sidste betragtning, som begrunder denne tilføjelse. Subsidiært, såfremt Domstolen ikke kan anordne en sådan delvis annullation, har den nedlagt påstand om annullation af afgørelsen i sin helhed, i det omfang den er truffet med hjemmel i artikel 235.

2. Kommissionen mener, at Traktatens artikel 128 sammenholdt med Rådets afgørelse 63/266/EØF af 2. april 1963 om opstilling af almindelige principper for gennemførelse af en fælles politik for faglig uddannelse [2] er den eneste retmæssige hjemmel for Erasmus-afgørelsen, hvorfor henvisningen til artikel 235 er en tilsidesættelse af Traktaten. Kommissionen har tilføjet, at henvisningen til denne artikel under alle omstændigheder er baseret på en utilstrækkelig og uprecis begrundelse.

3. I dommen om det generelle præferencesystem [3] har Domstolen fastslået, at »det fremgår af selv 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.«

4. Det kan i øvrigt konstateres, at tvisten om den retmæssige hjemmel i det foreliggende tilfælde ikke er rent formel, da artiklerne 128 og 235 indeholder forskellige regler for beslutningstagningen i Rådet. Valget af hjemmel kunne altså have konsekvenser for fastlæggelsen af den anfægtede afgørelses indhold.

5. Med hensyn til afgørelse 63/266/EØF vil jeg ikke gå nærmere ind på parternes kontrovers, som er mere tilsyneladende end reel, vedrørende den betydning, der skal tillægges denne afgørelse, enten som fortilfælde eller som hjemmel til den her anfægtede afgørelse, idet den under ingen omstændigheder har kunnet ændre anvendelsesområdet for og rækkevidden af Traktatens artikel 128 [4].

* Originalsprog: fransk.

1 — EFT L 166 af 25.6.1987, s. 20.

2 — EFT 1963-1964, s. 22.

3 — Dom af 26. marts 1987, Kommissionen mod Rådet, sag 45/86, præmis 13.

4 — I »hormon«-dommen af 23. februar 1988, Det Forenede Kongerige mod Rådet, sag 68/86, har Domstolen udtalt dels, at en praksis i Rådet ikke kan ændre retsvirkningerne af Traktatens bestemmelser og således ikke kan have en præcedensvirkning, der binder Fællesskabets institutioner med hensyn til spørgsmålet om, hvad der er den rette hjemmel (præmis 24), og dels, at det er Traktaten, som regulerer spørgsmålet om, hvorledes Fællesskabets institutioner træffer afgørelse, og at bestemmelserne herom hverken kan ændres af medlemsstaterne eller af institutionerne selv (præmis 38).

6. Denne artikel bestemmer følgende:

»På forslag af Kommissionen og efter høring af Det Økonomiske og Sociale Udvalg fastsætter Rådet de almindelige principper for gennemførelsen af en fælles politik for faglig uddannelse, som kan bidrage til en harmonisk udvikling af såvel hvert enkelt lands økonomi som af fællesmarkedet.«

7. Ifølge Rådet og intervenienterne er denne bestemmelse ikke tilstrækkelig hjemmel til at vedtage en afgørelse som Erasmus-afgørelsen. De har dels gjort gældende, at de aktioner, som Erasmus-programmet omfatter, går ud over de beføjelser, der er tillagt Rådet ved artikel 128, og dels at dette program omfatter områder, som ikke hører til faglig uddannelse.

**1. Omfanget af Rådets beføjelser**

8. I det foreliggende tilfælde er det ikke bestridt, at Erasmus-programmet, som det fremgår af den anfægtede afgørelses titel, er et »fællesskabshandlingsprogram«, som skal iværksættes af Kommissionen i overensstemmelse med afgørelsens bilag (se afgørelsens artikel 3).

9. De aktioner, der er fastsat i bilaget, indebærer direkte kontakter mellem den for programmets forvaltning kompetente institution og

— universiteterne (aktionerne 1, 3 og 4),

— universitetssammenslutningerne (aktion 4),

— undervisningspersonale og universitetsadministratorer (aktion 1),

— nationale informationscentre vedrørende akademisk anerkendelse af eksamensbeviser og studieperioder (aktion 3),

— personer, der udarbejder fælles studieplaner for universiteter (aktion 3).

10. Alle disse enheder kan få støtte af Fællesskabet, som gives efter Kommissionens beslutning. Denne kan også finansiere publikationer, der giver øget kendskab til mulighederne for at studere og undervise i andre medlemsstater (aktion 4) og tildele studerende og lærere »Erasmus-priser« (aktion 4).

11. Det er kun de stipendier, der ydes af Fællesskabet til studerende ved universiteter, som gennemgår en studieperiode i en anden medlemsstat, der administreres af medlemsstaternes myndigheder (aktion 2).

12. Spørgsmålet er altså, om Rådets kompetence til at fastsætte »de almindelige principper for gennemførelsen af en fælles politik for faglig uddannelse« omfatter kompetence til at vedtage et fællesskabshandlingsprogram, der består af sådanne konkrete handlinger, som skal iværksættes af Kommissio-

nen i direkte samarbejde med universiteter og undervisere.

...

13. Uenigheden skyldes, at artikel 128 anvender begreber, som tilsyneladende umiddelbart er vanskeligt forenelige. På den ene side nævner bestemmelsen »en fælles politik for faglig uddannelse«, på den anden side henviser den kun til fællesskabsinstitutionernes kompetence i forbindelse med fastsættelsen af »almindelige principper for [dens] gennemførelse«.

14. I deres indlæg har parterne tillagt det ene eller det andet af disse to elementer større eller mindre vægt. Efter min opfattelse bør de imidlertid ikke stilles i modsætning til hinanden på denne måde. Formuleringen bør læses i sin helhed. »Fastsættelsen af de almindelige principper« skal udmunde i »gennemførelsen af en fælles politik«, som er det mål, der skal nås.

15. Men fremgår det da af artikel 128, at denne fælles politik skal gennemføres direkte af Fællesskabets institutioner, og endog i form af konkrete aktioner som f. eks. ydelse af tilskud til den og den sammenslutning af universiteter eller til den og den individuelle lærer?

16. For at kunne besvare dette spørgsmål må jeg først indplacere artikel 128 i Traktatens system og herved først og fremmest se de bestemmelser, i hvilke der er tale om »gennemførelsen af en fælles politik«.

17. Ifølge artikel 3 »skal Fællesskabets virke under de betingelser og i det tempo, som er foreskrevet i denne Traktat, indebære:

b) indførelse af en fælles toldtarif og af en fælles handelspolitik over for tredjelande,

...

d) indførelse af en fælles politik på landbrugsområdet,

e) indførelse af en fælles politik på transportområdet,

...

i) oprettelse af en europæiske socialfond med henblik på at forbedre arbejdstagernes beskæftigelsesmuligheder og bidrage til en højnelse af deres levestandard,

...«.

18. Efter min mening kan det vanskeligt bestrides, at hvis den fælles politik for faglig uddannelse havde samme rækkevidde og samme grad af fællesskabsintensitet som de fælles politikker for landbrug, transport og udenrigshandel, ville den have været nævnt i artikel 3, som indeholder en opregning af Fællesskabets vigtigste formål.

19. Den fælles landbrugspolitik og den fælles transportpolitik tilhører endog Fælles-

skabets »grundlag« (overskriften til Traktatens anden del). Selv om den fælles handelspolitik ligesom den fælles politik for faglig uddannelse ganske vist hører til Traktatens tredje del, som blot har titlen »Fællesskabets politik«, er et helt, særskilt kapitel dog helliget den førstnævnte, mens den sidstnævnte kun nævnes i en enkelt, særskilt artikel i afsnit III om »socialpolitikken« i sin helhed, og ydermere på en plads, som har givet anledning til mange spørgsmål. Den befinder sig nemlig i slutningen af kapitlet om Den Europæiske Socialfond, og det er kun dennes oprettelse, der figurerer blandt de i artikel 3 opregnede formål. Stabenow antager[5] efter min mening med rette, at denne placering af artikel 128 er et tegn på, at tilskyndelse til faglig uddannelse ved Traktatens redaktion blev anset for at være Socialfondens vigtigste opgave, og at de »almindelige principper« skulle give en referenceramme (»Bezugsrahmen«) herfor. Den faglige uddannelse har faktisk altid været en af Socialfondens vigtigste aktiviteter.

20. For det andet må det konstateres, at artiklerne 43, 75 og 113 i modsætning til artikel 128 ved siden af fastlæggelse af retningslinjer (artikel 43, stk. 1) eller fastlæggelse af ensartede principper (artikel 113, stk. 1) bestemmer, at Kommissionen skal fremlægge forslag, som direkte har til formål at gennemføre den pågældende fælles politik. Disse foranstaltninger skal for landbrugspolitikkens og den fælles transportpolitiks vedkommende fastsættes efter høring af Europa-Parlamentet.

21. De vedtages enstemmigt i løbet af de to første etaper i overgangsperioden og derefter med kvalificeret flertal. (Artikel 43, stk. 2, artikel 75, stk. 1, artikel 111, stk. 3, artikel 113, stk. 4, artikel 114). Endelig bestemmer artikel 116, hvorefter medlemsstaterne i alle spørgsmål, som er af særlig interesse for Fællesmarkedet, efter overgangsperiodens udløb udelukkende *optræder i fællesskab* i internationale organisationer af økonomisk karakter, også, at Kommissionen fremsætter forslag for Rådet, som træffer afgørelse med kvalificeret flertal, vedrørende *rækkevidden og gennemførelsen* af denne fælles optræden.

22. Hertil kommer, at artikel 41, litra a), indeholder en bestemmelse om effektiv samordning af de bestræbelser, der udfoldes inden for den faglige uddannelses, forskningens og den landbrugsfaglige oplysnings område, som kan indebære, at projekter eller institutioner *finansieres i fællesskab.*

23. Selv om det står fast, at denne artikel, som vedrører landbrug, ikke kun handler om faglig uddannelse, må det alligevel erkendes, at det ikke ville have været nødvendigt dér at foreskrive, at projekter kunne finansieres i fællesskab, hvis en sådan mulighed allerede fremgik af artikel 128, der er en generel bestemmelse om faglig uddannelse.

24. Stillet over for denne helhedsoversigt, som ubestrideligt er sammenhængende, kan

5 — Wolfgang Stabenow i Groeben, Boeck, Thiesing, Ehlermann, Kommentar zum EWG-Vertrag, 3. udgave, 1983, bind 1, kommentar til artikel 128, s. 2087, nr. 2.

det *ikke* antages, at det beror på en forglemmelse eller en fejltagelse, at Traktatens ophavsmænd har undladt i artikel 128 at overdrage Rådet den opgave på forslag af Kommissionen at fastsætte de *nødvendige foranstaltninger til gennemførelsen* af en fælles politik for faglig uddannelse. Det er ikke muligt at læse denne artikel, som om den *stiltiende* gav Rådet kompetence til med simpelt flertal og uden obligatorisk høring af Parlamentet at fastsætte sådanne foranstaltninger. I Traktatens ophavsmænds øjne måtte denne gennemførelse følgelig være overladt andre, som kun kan være medlemsstaterne.

25. Som jeg har fastslået ovenfor, omfatter Erasmus-afgørelsen imidlertid sådanne *konkrete foranstaltninger.* Det samme gælder Comett I-programmet, som også har hjemmel i artiklerne 128 og 235 [6] og Comett II-programmet [7] som alene har hjemmel i artikel 128. Sidstnævnte giver også Kommissionen mulighed for at træffe foranstaltninger, der »tager sigte på personer under uddannelse, herunder personer, der har afsluttet deres grunduddannelse, samt erhvervsaktive personer, indbefattet arbejdsmarkedets parter og de involverede undervisere« (afgørelsens bilag, første del, andet afsnit). Den giver Kommissionen mulighed for at give økonomisk støtte indtil 50% af de udgifter, der kan komme i betragtning, men denne kan stige til 100% til »uddannelsespartnerskaber mellem universiteter og virksomheder (UPUV)«. I modsætning til, hvad der gælder i Erasmus-programmet, kan Kommissionen også direkte yde stipendier til studerende og andre personer, der tilbagelægger en uddannelsesperiode på 3-12 måneder i en virksomhed i en anden medlemsstat samt til personale ved universiteter og på virksomheder; den kan give støtte til uddannelseskurser i teknologi, støtte til planlægning, udvikling og afprøvning på europæisk plan af fælles projekter vedrørende uddannelse i teknologi osv. Commett II-afgørelsen er altså særdeles relevant for den foreliggende sag, fordi det herved bliver klarere, hvor vidtgående de beføjelser er, som artikel 128 ifølge fortalerne for en bred fortolkning af denne bestemmelse giver Rådet og tillader dette at delegere til Kommissionen.

26. Til støtte for denne brede fortolkning har Kommissionen også henvist til princippet om »den tilsigtede virkning«. Selv om man i artikel 128 har undladt at angive de konkrete midler, ved hjælp af hvilke den fælles politik for faglig uddannelse skal gennemføres, kan man dog ifølge Kommissionen ikke fortolke denne bestemmelse således, at Fællesskabet fratages de nødvendige handlemuligheder for effektivt at gennemføre denne fælles politik.

27. Kommissionen tænker her utvivlsomt på Domstolens dom om indvandrerpolitik af 9. juli 1987 [8], hvori Domstolen udtalte, at

»når en artikel i EØF-Traktaten, i dette tilfælde artikel 118, *pålægger Kommissionen en bestemt opgave,* må det antages, at den netop derfor også giver Kommissionen de

6 — Rådets afgørelse af 24. juli 1986 om vedtagelse af programmet for samarbejde mellem universiteter og virksomheder om uddannelse på teknologiområdet (Comett) EFT L 222 af 8.8.1986, s. 17.

7 — Rådets afgørelse af 16. december 1988 om vedtagelse af anden fase af programmet om samarbejde mellem universiteter og virksomheder om uddannelse på teknologiområdet (Comett II) (1990-1994), EFT L 13 af 17.1.1989, s. 28.

8 — Tyskland, Frankrig, Nederlandene, Danmark og Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, de forenede sager 281, 283, 284, 285 og 287/85, Sml. s. 3203.

beføjelser, der er nødvendige for, at den kan udføre denne opgave« (præmis 28).

28. Jeg erkender gerne, at det, der inden for rammerne af artikel 118 gælder for Kommissionen, *gælder generelt for fællesskabsinstitutionerne.* Kommissionen har således forstået med rette anført, at meningen med Traktatens artikel 128 ikke har kunnet være alene at fastsætte formålet (en fælles politik) uden at fastsætte de nødvendige handlemuligheder for at opnå dette.

29. Heraf følger uden videre, at de almindelige principper, som Rådet kan fastsætte, ikke blot er retningslinjer, men bindende retsregler.

30. Henvisningen til den »tilsigtede virkning« af artikel 128 må imidlertid ikke føre til, at de handlemuligheder, som den udtrykkeligt fastsætter, erstattes af eller tilføjes andre handlemuligheder af en anden art, selv om disse skulle gøre det muligt at nå de forfulgte formål lettere og mere effektivt. Artikel 235 er netop blevet affattet for at udfylde sådanne lakuner og for at gøre det muligt for Fællesskabet fuldt ud at nå sine mål, selv om Traktaten ikke har givet det de herfor nødvendige handlemuligheder.

31. Denne sondring findes også i den nævnte dom om indvandrerpolitik. Artikel 118's »tilsigtede virkning« har foranledigede Domstolen til at anerkende, at Kommissionen har kompetence til at forpligte medlemsstaterne til at deltage i det samråd, som den har besluttet at tilrettelægge (præmis 28), uden at den dog kan pålægge dem det resultat, der skal nås ved dette samråd, eller forhindre dem i at sætte aftaler, forpligtelser eller foranstaltninger i kraft, som den ikke anser for at være i overensstemmelse med Fællesskabets politikker og foranstaltninger (præmis 34).

32. Artikel 118 pålægger alene Kommissionen at fremme et snævert samarbejde mellem medlemsstaterne på det sociale område. Artikel 128 går imidlertid så at sige et skridt videre ved som formål at fastsætte »gennemførelsen af en fælles politik for faglig uddannelse, som kan bidrage til en harmonisk udvikling af såvel hvert enkelt lands økonomi som af fællesmarkedet«. Princippet om den tilsigtede virkning kræver altså, at der skal nås et resultat, som er i overensstemmelse med denne definition, men ved alene at indeholde fastsættelse af almindelige principper bestemmer artikel 128 ikke, at den fælles politik skal føre til en egentlig harmonisering af nationale bestemmelser om faglig uddannelse[9], og den pålægger ikke Fællesskabets institutioner at gennemføre den fælles politik.

33. Det tilsigtede formål kan nås ved at gøre de almindelige principper så præcise som muligt og ved periodisk at tilpasse dem til de nye problemer, som opstår, ved at udarbejde sammenlignende undersøgelser og ved regelmæssigt at afholde obligatoriske samråd, under hvilke de nationale erfaringer sammenlignes og der drages fælles konklusioner.

34. Desuden påhviler det Kommissionen opmærksomt at følge medlemsstaternes gennemførelse af de almindelige principper, at henlede deres opmærksomhed på eventuelle uoverensstemmelser og i givet fald at ind-

9 — Se herom Stabenow i den allerede nævnte kommentar, s. 2088.

lede en procedure over for dem i henhold til artikel 169, fordi de almindelige principper er bindende for medlemsstaterne. Artikel 128, sammenholdt med artikel 155, giver også Kommissionen mulighed for at rette henstillinger til medlemsstaterne om aktioner, der skal iværksættes parallelt. Hvis disse aktioner vælges omhyggeligt, vil medlemsstaterne ikke undlade hver især at engagere sig heri.

35. Denne opfattelse svarer til den definition, som Rådet gav af den fælles politik for faglig uddannelse i afgørelse 63/266/EØF. Ifølge denne afgørelses første princip forstås »ved en fælles politik for faglig uddannelse... en fælles sammenhængende og trinvis gennemført fremgangsmåde, der forudsætter, at *hver medlemsstat opstiller* programmer *og gennemfører* planer, der er i overensstemmelse med disse almindelige principper og de til gennemførelse heraf nødvendige foranstaltninger«.

36. Fremgår det af henvisningen til eventuelle gennemførelsesforanstaltninger, at Rådet i hvert fald i 1963 var af den opfattelse, at de almindelige principper også kunne gennemføres ved egentlige fællesskabsaktioner? Det mener jeg ikke. Den bestemmelse, jeg netop har citeret, er klart affattet, idet ikke blot »planerne«, men også »programmerne« er medlemsstaternes eneansvar. Jeg mener derfor at kunne konkludere, at »gennemførelsesforanstaltninger, der følger af de almindelige principper«, i Rådets øjne kun skulle bestå i at præcisere rækkevidden af de almindelige principper i forhold til dette eller hint særlige aspekt af den fælles politik for faglig uddannelse.

37. Ganske vist præciseres det også i sidste afsnit af det første princip i afgørelsen af 1963, at »inden for Traktatens rammer påhviler det medlemsstaterne og Fællesskabets kompetente institutioner at gennemføre de her opstillede almindelige principper«. Men tilføjelsen »inden for Traktatens rammer« ville ikke have været nødvendig, hvis Rådet havde været af den opfattelse, at artikel 128 allerede i sig selv gav institutionerne mulighed for at træffe alle de gennemførelsesforanstaltninger, som de fandt nødvendige. Disse ord må fortolkes således, at institutionerne kan anvende de almindelige principper i det omfang, andre bestemmelser i Traktaten giver dem de nødvendige beføjelser hertil.

38. De eneste bestemmelser, som kan komme i betragtning i den forbindelse, er imidlertid bestemmelserne om Den Europæiske Socialfond og artikel 235. (Eventuelt også artikel 100, hvis forskellene mellem de nationale politikker kan have direkte indflydelse på fællesmarkedets oprettelse og funktion).

39. Under nærværende sag har Rådets befuldmægtigede fremført den opfattelse, at hans institution også havde ret til alene i henhold til artikel 128 at indlede aktioner, der skulle være vejledende og ansporende for medlemsstaternes aktiviteter, men som befandt sig på et lavere niveau end en fællesskabsaktion, hvis formål og virkemidler fastsættes ved en fællesskabsretsakt, og som gennemføres af Kommissionen. Efter min opfattelse er dette allerede en ret dristig fortolkning af artikel 128, og det må undersøges meget nøje fra tilfælde til tilfælde, hvad sådanne »aktioner« kan bestå i. Men dette problem foreligger ikke her. Her drejer det sig om at undersøge de foranstaltninger, der er fastsat i Erasmus-programmet.

40. Jeg kan imidlertid ikke være enig med Kommissionen, når denne hævder, at de i Erasmus-programmet fastsatte fællesskabsaktioner netop kun består i »aktioner til ansporing«, som snarere inspirerer medlemsstaterne end direkte pålægger dem nye retlige forpligtelser, da de fastsatte aktioner forudsætter de potentielle begunstigedes frivillige deltagelse.

41. Vi står her faktisk over for konkrete foranstaltninger, som direkte skal iværksættes »i marken«. Programmet er på ingen måde begrænset til at anspore medlemsstaterne, men skaber umiddelbare forpligtelser for dem i forbindelse med sådanne konkrete foranstaltninger. Således pålægges medlemsstaternes kompetente myndigheder udtrykkeligt at forvalte de stipendier, der gives til studerende i henhold til aktion 2 og at samarbejde snævert om gennemførelsen af de aktioner, der er fastsat i aktion 3 for at fremme mobiliteten ved akademisk anerkendelse af eksamensbeviser og studieperioder.

42. Selv om Rådet i øvrigt har benyttet en retsakt af særlig art, nemlig en afgørelse sui generis (»Beschluß«), som ikke figurerer blandt dem, der udtrykkeligt er opregnet i Traktatens artikel 189, ligner denne retsakt med hensyn til sin egentlige art meget en forordning, fordi den direkte giver private, f. eks. universiteter, undervisere og studerende, ret til at kræve at blive omfattet af dem. Den omstændighed, at disse potentielle begunstigede kun bliver faktiske begunstigede, hvis de selv vil, og hvis deres ansøgning imødekommes, er ikke noget særegent for handlingsprogrammer af Erasmus-typen; dette gælder for en hel række støtteforanstaltninger, som navnlig anvendes som led i den fælles landbrugspolitik, i almindelighed på grundlag af forordninger.

43. Et yderligere argument, som viser, at Erasmus-programmet ikke er begrænset til »aktioner til ansporing«, som inspirerer medlemsstaterne, kan endelig muligvis udledes af den omstændighed, at den direkte forvaltning af programmet og udbetalingen af støtte til de begunstigede (undtagen stipendier til studerende) varetages af Kommissionen.

44. Det følger af det anførte, at et »fællesskabshandlingsprogram« som Erasmus-programmet ikke har kunnet vedtages alene med hjemmel i artikel 128, men at Rådet nødvendigvis også måtte anvende artikel 235 som hjemmel.

45. Tilbage står at sige et par ord om de udgifter på budgettet, som dette program medfører. Herom er det tilstrækkeligt at konstatere, at da artikel 128 i sig selv ikke giver Fællesskabets institutioner mulighed for selv at træffe eller at foranledige eller finansiere konkrete foranstaltninger med henblik på iværksættelsen af den fælles politik for faglig uddannelse »i marken«, kan den heller ikke berettige udgifter på budgettet, der følger af sådanne aktioner.

46. Jeg skal nu gå over til Rådets andet argument for at anvende artikel 235, nemlig at det ikke er alle de i Erasmus-programmet fastsatte foranstaltninger, der henhører under faglig uddannelse.

## 2. Begrebet »faglig uddannelse«

47. Ifølge Rådet og intervenienterne omfatter den anfægtede afgørelse andre områder end faglig uddannelse, dels fordi ikke alle former for universitetsundervisning nødvendigvis henhører under dette begreb, og dels fordi nogle af Erasmus-programmets formål er faglig uddannelse uvedkommende.

48. I denne forbindelse skal jeg først understrege, at det faktisk fremgår af Blaizot-dommn af 22. februar 1988 [10], at selv om universitetsstudier i almindelighed hører til faglig uddannelse, gælder der noget andet for visse særlige studieretninger, som efter deres særlige karakteristika kan følges af personer, der nok så meget ønsker at erhverve større almen viden som at få adgang til erhvervsmæssig beskæftigelse.

49. Det må dernæst konstateres, at selv om Domstolen i Gravier-dommen af 13. februar 1985 [11] har udtalt, at »vilkårene for adgang til faglig uddannelse henhører under Traktatens anvendelsesområde« (præmis 26), har den dog i det foregående omhyggeligt præciseret, at

»undervisnings*systemet* og uddannelses*politikken* ikke som sådan hører til de områder, som ifølge Traktaten henhører under fællesskabsinstitutionernes kompetence« (præmis 19) [12].

50. I denne dom har Domstolen altså udtrykkeligt kun sigtet til »*adgang* til og *deltagelse* i undervisning og lærlingeuddannelse« (præmis 20) og ikke selve organiseringen af disse kurser, som henhører under undervisnings- og uddannelsespolitikken.

51. Endelig har Domstolen i Casagrande-dommen af 3. juli 1974 [13] udtalt, at

»skønt undervisnings- og uddannelsespolitikken ikke som sådan er et af de områder, som ifølge Traktaten henhører under fællesskabsinstitutionernes kompetence, følger det ikke deraf, at udøvelsen af de beføjelser, der er tillagt Fællesskabet, er begrænset tilsvarende, når den *berører de foranstaltninger, som er truffet til gennemførelse af en politik* på f. eks. undervisnings- og uddannelsesområdet« (præmis 6).

52. Det kan udledes af alle disse domme, at definitionen af undervisningspolitik, herunder uddannelsens organisering, stadig henhører under medlemsstaternes kompetence, selv om fællesskabsretten kan påvirke visse af dennes »gennemførelsesforanstaltninger«.

53. Men dels sondrer Erasmus-afgørelsen ikke mellem universitetsundervisning, alt efter om den henhører under faglig uddannelse eller almindelig uddannelse, og dels *fastsætter den foranstaltninger, som direkte påvirker selve organiseringen af* denne undervisning i de forskellige medlemsstater.

10 — Blaizot mod Liège Universitet m. fl., sag 24/86, navnlig præmis 20.

11 — Gravier mod byen Liège, sag 293/83, Sml. 1985, s. 593.

12 — Se i samme retning dom af 13. juli 1983, Forcheri mod Belgien, sag 152/82 (Sml. s. 2323).

13 — Casagrande mod Landeshauptstadt München, sag 9/74, Sml. s. 773.

54. Ifølge artikel 1, stk. 1, skal den ikke blot betydeligt fremme *de studerendes mobilitet*, men også fremme *et mere snævert samarbejde mellem universiteterne.*

55. I samme artikels stk. 2 gives en særdeles bred definition af udtrykket »universitet« i programmets forstand, og dermed af begrebet universitetsundervisning. Dette udtryk »dækker... *alle* former for højere uddannelsesinstitutioner, der tilbyder videregående uddannelser på akademisk niveau og udsteder *eksamensbeviser* herfor, uanset deres respektive betegnelse i medlemsstaterne.«

56. Denne definition omfatter således også de universitetsstudier, som ifølge Blaizot-dommen ikke henhører under faglig uddannelse.

57. Denne konstatering kan ikke drages i tvivl med den af Kommissionen anførte begrundelse, at »Erasmus-programmet er tænkt som et program for faglig uddannelse« og at »de studerendes mobilitet ses i Erasmus-programmet i sammenhæng med faglig uddannelse« (replikkens afsnit 37). Det fremgår af Blaizot-dommens præmisser 16 og 20, at når universitetsstudier i almindelighed opfylder betingelserne for at kunne betragtes som faglig uddannelse, gør de det »efter deres beskaffenhed«, og når nogle særlige studieretninger ikke er omfattet af begrebet faglig uddannelse, skyldes dette »deres særlige karakteristika«.

58. For at kunne afgøre, om bestemte studier henhører under faglig uddannelse, skal der afgjort ikke tages hensyn til, om de, der følger dem, gør det for at få adgang til et bestemt erhverv, eller om foranstaltninger, der træffes på universitetsundervisningsområdet, træffes med henblik på en sådan adgang, *når alle studier*, selv de, der objektivt set ikke forbereder til adgang til erhvervsvirksomhed, *kan påvirkes deraf.*

59. Endelig skal det samarbejde mellem universiteterne, som Erasmus-programmet skal fremme, og som figurerer blandt de formål, der nævnes i den anfægtede afgørelses artikel 2, ifølge den i bilaget hertil beskrevne aktion 1 konkretiseres ved etablering af et »europæisk net« bestående af universisteter, som har indgået aftaler om udveksling af studerende og lærere med universiteter i andre medlemsstater. Disse aftaler skal tage sigte på »at give de universitetsstuderende lejlighed til at gennemføre en fuldt anerkendt studieperiode i mindst én anden medlemsstat som en integreret del af deres eksamen eller universitetsuddannelse«. Inden for disse rammer prioriteres udarbejdelse af integrerede studieprogrammer, der indebærer fuld anerkendelse af studieperiode tilbagelagt ved de pågældende universiteter.

60. Samarbejdet mellem universiteterne, således som det er udformet her, indebærer utvivlsomt ændringer i undervisningens organisering, idet der skal oprettes særlige undervisningsforløb, der foregår på to eller flere universiteter beliggende i forskellige medlemsstater, og tilrettelægges særlige undervisningsprogrammer med dette formål for øje.

61. Det anførte er tilstrækkeligt til at konkludere, at Rådet har haft grund til i den sidste betragtning til den anfægtede afgørelse at mene, at

»i dette handlingsprogram indgår undervisningsmæssige aspekter, som på det nuværende stadium i udviklingen af fællesskabsretten kan anses for at overskride rammerne for den fælles erhvervsuddannelsespolitik som fastsat i Traktatens artikel 128«.

62. Hertil kommer, at andre af Erasmusprogrammets formål og elementer kan anses for ikke udelukkende at henhøre under artikel 128. Selve den måde, hvorpå Erasmusafgørelsen er affattet, er i hvert fald ikke egnet til at bortvejre enhver tvivl herom.

63. Det er ikke bestridt, at Erasmus-programmet har sin politiske oprindelse i ad hoc-komiteen vedrørende borgernes Europas arbejde, navnlig dennes rapport til Det Europæiske Råd i Milano den 28. og 29. juni 1985 [14]. I den ottende og den niende betragtning til den anfægtede afgørelse henvises der udtrykkeligt til borgernes Europa, og et af de i artikel 2 nævnte formål er netop at »styrke forbindelserne mellem de forskellige medlemsstaters borgere for derved at befæste ideen om et borgernes Europa«.

64. Rapportens kapitel 5, som har titlen »Ungdom, uddannelse, udveksling og sport«, indeholder et meget kortfattet afsnit om faglig uddannelse (5.7) og indeholder som eneste forslag

»at medlemsstaterne i deres nationale politik, når det er muligt i samarbejde med erhvervslivet og arbejdsmarkedets parter, gør alt for at sikre, at alle unge, der ønsker det, får adgang til en erhvervsuddannelse af et års eller helst to års varighed som supplement til den lovpligtige skolegang«.

65. Det er netop disse aktioner fra medlemsstaternes side, som Rådets afgørelse af 1. december 1987 [15], som anfægtes i sag 56/88, skal støtte og supplere.

66. I øvrigt handler rapportens kapitel 5 i det væsentlige om udveksling af unge, hvad enten der er tale om elever (5.2 og 5.3), studerende (5.6) eller arbejdstagere (5.8). Det foreslåede samarbejde mellem universiteter (5.6) skulle selv først og fremmest være centreret om sådanne udvekslinger.

67. Det mindste, man kan sige, er, at den betydning, der således tillægges udvekslinger, er kommet til udtryk i formuleringen af Erasmus-afgørelsen, der i sin titel defineres som et fællesskabshandlingsprogram til fremme af de studerendes *mobilitet*, som den har til formål »i væsentlig grad at øge« (artikel 1, stk. 1). I meddelelse 88/C240/03 offentliggjort i EFT C 240 af 15.9.1988, s. 3 [16] fremstilles forstærkningen af denne mobilitet som »hovedformålet« med Erasmus-programmet.

14 — Se *De Europæiske Fællesskabers Bulletin*, tillæg 7/85, s. 19 ff.

15 — Afgørelse om et handlingsprogram for erhvervsuddannelse af unge og forberedelse af unge til arbejds- og voksenlivet, EFT L 346 af 10.12.1987, s. 31.

16 — Erasmus, finansiel støtte til samarbejde og mobilitet inden for den højere uddannelse i Det Europæiske Fællesskab (det akademiske år 1989/1990).

68. Desuden har de fleste af de i bilaget til Erasmus-afgørelsen beskrevne aktioner til formål at »åbne mulighed for udveksling af studerende i hele Fællesskabet« (aktion 1, første afsnit).

69. Bortset fra de kontakter, som afgørelsen har til formål at knytte mellem universitetsadministratorer og lærere med henblik på at sammenligne deres respektive metoder, forekommer det mig ikke overdrevet at antage, at Erasmus-programmets primære og oprindelige formål ikke direkte er at styrke den faglige uddannelse for studerende, der kan være omfattet af det, men at udvikle kontakterne mellem studerende, der er statsborgere i forskellige medlemsstater, og udvide deres personlige snarere end faglige kundskaber. Erasmus-programmet sikrer i alle tilfælde ikke, at »personer..., der direkte har deltaget i andre medlemsstaters økonomiske og sociale liv« [artikel 2, litra i)], altid samtidig får forbedret deres faglige uddannelse. Det udelukker følgelig ikke, at ophold i udlandet kan være et formål i sig selv, uafhængigt af alle faglige uddannelseshensyn.

70. Udveksling af personer falder imidlertid i sig selv afgjort ikke ind under artikel 128 og kan kun fremmes på grundlag af artikel 235, som det fremgår af Rådets afgørelse 88/348/EØF af 16. juni 1988 om vedtagelse af handlingsprogrammet til fremme af ungdomsudvekslinger inden for Fællesskabet — »Ungdom for Europa«-programmet (EFT L 158 af 25.6.1988, s. 42).

71. På denne baggrund finder jeg, at det vanskeligt kan anerkendes, at Erasmus-programmet direkte og umiddelbart skulle have til formål at forbedre den faglige uddannelse på universitetsniveau, og at fremme af de studerendes mobilitet kun er et middel til at nå dette mål. Selv om jeg ikke nødvendigvis vil gå så langt som at tillægge Kommissionen den hensigt alene at have givet formålet at fremme denne mobilitet et »skær« af faglig uddannelse for at opnå, at den anfægtede afgørelse falder ind under anvendelsesområdet for artikel 128, er jeg overbevist om, at dennes formål lige så meget er personers mobilitet som universitetsstuderendes faglige uddannelse. Også af denne grund mener jeg, at det har været nødvendigt at anvende såvel artikel 128 som artikel 235 som hjemmel [17].

### 3. Begrundelsen for at anvende artikel 235

72. For at Rådet skal være forpligtet til at anvende artikel 235, er det tilstrækkeligt, at den pågældende retsakt indeholder et enkelt element, som ikke kan have hjemmel i nogen anden bestemmelse i Traktaten.

73. Som det fremgår, er de i den sidste betragtning angivne motiver (undervisningsmæssige aspekter, som kan anses for at overskride rammerne for den fælles erhvervsuddannelsespolitik) et sådant element.

74. Afgørelsen må derfor anses for at være tilstrækkelig begrundet, selv om andre af afgørelsens aspekter i øvrigt havde kunnet nævnes som berettigelse for at anvende

17 — I dommen af 27. september 1988, Kommissionen mod Rådet, sag 165/87, har Domstolen udtrykkeligt udtalt, at »i det omfang en institutions kompetence hviler på to bestemmelser i Traktaten, skal institutionen anvende begge disse bestemmelser som hjemmel, når den udsteder retsakter på området« (præmis 11).

denne artikel. Klagepunktet om en utilstrækkelig begrundelse kan derfor ikke lægges til grund.

75. Helt subsidiært, dvs. såfremt Domstolen ikke deler min opfattelse, men statuerer, at Rådet har kunnet finde den nødvendige hjemmel i artikel 128 til at vedtage Erasmus-programmet, står det tilbage at tage stilling til spørgsmålet, om det er muligt, som Kommissionen principalt har nedlagt påstand om, at »statuere, at tilføjelsen af artikel 235 som en del af hjemmelen for Rådets afgørelse 87/327/EØF samt afgørelsens sidste betragtning, der indeholder begrundelsen for at angive denne bestemmelse som hjemmel, er ugyldig«.

76. En sådan løsning er efter min mening ikke mulig, da tilføjelsen af artikel 235 ved at gøre vedtagelsen af afgørelsen betinget af alle medlemsstaternes enstemmige samtykke, har kunnet have indflydelse på selve afgørelsens indhold. Hvis det ikke var berettiget at anvende artikel 235, må afgørelsen i sin helhed annulleres.

## Konklusion

77. Det fremgår imidlertid af den foregående gennemgang, at Rådet efter min opfattelse ikke i artikel 128 har kunnet finde hele den nødvendige hjemmel til at vedtage afgørelse 87/327/EØF, og at det med rette ligeledes har anvendt artikel 235 som hjemmel for denne. I øvrigt er tilføjelsen af denne artikel tilstrækkeligt begrundet i den sidste betragtning. Følgelig foreslår jeg Domstolen at frifinde sagsøgte og at dømme Kommissionen til at betale sagens omkostninger, herunder intervenienternes omkostninger.