CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL J. MISCHO van 22 februari 1989 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. De Commissie verzoekt het Hof om nietigverklaring van de toevoeging van artikel 235 EEG-Verdrag aan de rechtsgrondslag van besluit 87/327/EEG van de Raad van 15 juni 1987 tot vaststelling van het communautaire actieprogramma inzake de mobiliteit van studenten (Erasmus) [1], alsmede van de laatste overweging van dat besluit, waarin die toevoeging wordt gemotiveerd. Subsidiair, voor het geval een dergelijke gedeeltelijke nietigverklaring niet mogelijk mocht zijn, vordert zij nietigverklaring van het besluit zonder meer, aangezien het gebaseerd is op genoemd artikel 235.

2. De Commissie is van mening dat artikel 128 EEG-Verdrag, in samenhang met besluit 63/266/EEG van de Raad van 2 april 1963 houdende vaststelling van de algemene beginselen voor de toepassing van een gemeenschappelijk beleid met betrekking tot de beroepsopleiding [2], de enige juiste rechtsgrondslag voor het Erasmus-besluit is, zodat het beroep op artikel 235 een schending van het Verdrag oplevert. Bovendien zou het beroep op dat artikel hoe dan ook onvoldoende en onnauwkeurig gemotiveerd zijn.

3. In het arrest over het stelsel van de algemene tariefpreferenties [3] bevestigde het Hof, dat „reeds uit de bewoordingen van artikel 235 blijkt, dat op dit artikel slechts een beroep kan worden gedaan als rechtsgrondslag van een handeling, wanneer geen andere verdragsbepaling de gemeenschapsinstellingen de voor de vaststelling van die handeling vereiste bevoegdheid verleent".

4. Overigens is het verschil van mening over de juiste rechtsgrondslag in casu niet een louter formele kwestie, aangezien de artikelen 128 en 235 verschillende regels bevatten voor de wilsvorming van de Raad en de keuze van de rechtsgrondslag derhalve kon doorwerken in de inhoud van het bestreden besluit.

5. Ik wil mij hier verder niet inlaten met het — meer schijnbare dan werkelijke — meningsverschil tussen partijen over de vraag, welke betekenis aan besluit 63/266/EEG moet worden toegekend — of dit moet worden gezien als precedent of als rechtsgrondslag van het aangevochten besluit —, aangezien dat besluit hoe dan ook het toepassingsgebied en de reikwijdte van artikel 128 EEG-Verdrag niet heeft kunnen wijzigen. [4]

* Oorspronkelijke taal: Frans.

1 — PB 1987, L 166, blz. 20.

2 — PB 1963, nr. 63, blz. 1338.

3 — Arrest van 26 maart 1987, zaak 45/86, Commissie/Raad, Jurispr. 1987, blz. 1493, r. o. 13.

4 — In het „hormonen"-arrest van 23 februari 1988 (zaak 68/86, Verenigd Koninkrijk/Raad, Jurispr. 1988, blz. 855) verklaarde het Hof in de eerste plaats, dat een gewone praktijk van de Raad niet van de in het Verdrag vervatte voorschriften kan afwijken en daarmee een precedent creëren dat de gemeenschapsinstellingen bindt met betrekking tot de juiste rechtsgrondslag (r. o. 24), en in de tweede plaats, dat de regels betreffende de besluitvorming van de gemeenschapsinstellingen worden vastgesteld door het Verdrag en dat zij niet ter beschikking staan van de Lid-Staten of van de instellingen zelf (r. o. 38).

6. Artikel 128 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. Volgens de Raad en de interveniënten is die bepaling geen voldoende rechtsgrondslag voor de vaststelling van een besluit als het Erasmus-besluit. Zij stellen, dat de in dat programma voorziene acties buiten de bevoegdheden vallen waarover de Raad in het kader van artikel 128 beschikt, en dat het programma ook gebieden bestrijkt die niet tot de beroepsopleiding behoren.

1. De omvang van de bevoegdheden van de Raad

8. In casu staat niet ter discussie, dat het Erasmus-programma, zoals de titel van het gewraakte besluit aangeeft, een „communautair actieprogramma" is dat door de Commissie moet worden uitgevoerd overeenkomstig de bijlage (vgl. artikel 3 van het besluit).

9. De in die bijlage omschreven acties impliceren rechtstreekse contacten tussen de met het beheer van het programma belaste instantie en

— de universiteiten (acties 1, 3 en 4),

— de verenigingen van universiteiten (actie 4),

— de docenten en administrateurs van de universiteiten (actie 1),

— de nationale informatiecentra inzake de academische erkenning van diploma's en studieperioden (actie 3),

— degenen die de ontwikkeling van gemeenschappelijke cycli van universiteiten bevorderen (actie 3).

10. Al die instellingen kunnen steun van de Gemeenschap ontvangen, over de toekenning waarvan de Commissie beslist. De Commissie kan ook middelen ter beschikking stellen voor de financiering van publikaties die tot doel hebben, een beter inzicht te geven in de mogelijkheden om in andere Lid-Staten te studeren en te doceren (actie 4), en „Erasmus-prijzen" toekennen aan studenten of docenten (actie 4).

11. Enkel de communautaire beurzen voor universitaire studenten die een studieperiode in een andere Lid-Staat vervullen, worden beheerd door de bevoegde instanties van de Lid-Staten (actie 2).

12. Het gaat er nu dus om, of de bevoegdheid van de Raad om de „algemene beginselen... voor de toepassing van een gemeenschappelijk beleid met betrekking tot de beroepsopleiding" vast te stellen, ook de bevoegdheid tot vaststelling van een uit dergelijke concrete maatregelen bestaand communautair actieprogramma omvat, die door de Commissie in rechtstreekse samenwerking

met universiteiten en docenten moeten worden uitgevoerd.

13. Dat partijen op dit punt van mening verschillen, is toe te schrijven aan het feit, dat in artikel 128 een aantal begrippen worden gebezigd die op het eerste gezicht moeilijk met elkaar te verzoenen zijn. Waar enerzijds wordt gesproken van „een gemeenschappelijk beleid met betrekking tot de beroepsopleiding", wordt anderzijds de bevoegdheid van de gemeenschapsinstellingen enkel gekoppeld aan de vaststelling van „algemene beginselen voor de toepassing" van dat beleid.

14. Al naar gelang het door hen verdedigde standpunt hechten de partijen meer of minder gewicht aan het ene of het andere element. Mijns inziens gaat het echter niet aan, in artikel 128 een dergelijke tegenstelling te zien. De bepaling dient in haar totaliteit te worden beschouwd: „de vaststelling van de algemene beginselen" moet uitmonden in „de toepassing van een gemeenschappelijk beleid", het uiteindelijk te bereiken doel.

15. Maar brengt artikel 128 nu mee, dat dat gemeenschappelijke beleid rechtstreeks door de gemeenschapsinstellingen kan worden toegepast, en dan nog wel in de vorm van concrete acties als de toekenning van steun aan een bepaalde vereniging van universiteiten of aan een bepaalde docent ?

16. Om die vraag te beantwoorden moet artikel 128 om te beginnen worden bezien in samenhang met de overige verdragsbepalingen, met name die waarin wordt gesproken van de „toepassing van een gemeenschappelijk beleid".

17. Volgens artikel 3 EEG-Verdrag omvat „de activiteit van de Gemeenschap onder de voorwaarden en volgens het ritme in dit Verdrag voorzien:

...

b) de invoering van een gemeenschappelijk douanetarief en van een gemeenschappelijke handelspolitiek ten opzichte van derde staten,

...

d) het tot stand brengen van een gemeenschappelijk beleid op het gebied van de landbouw,

e) het tot stand brengen van een gemeenschappelijk beleid op het gebied van het vervoer,

...

i) de vorming van een Europees Sociaal Fonds, ten einde de werkgelegenheid voor de werknemers te verbeteren en bij te dragen tot de verhoging van hun levensstandaard.

..."

18. Mijns inziens valt moeilijk te betwisten, dat als aan het gemeenschappelijk beleid op het gebied van de beroepsopleiding dezelfde betekenis en hetzelfde communautaire gewicht moeten worden toegekend als aan het gemeenschappelijk beleid op de terreinen landbouw, vervoer en buitenlandse handel, dat beleid dan vermeld zou zijn in artikel 3, waarin de voornaamste doelstellingen van de Gemeenschap worden opgesomd.

19. Het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het gemeenschappelijk vervoerbeleid be-

horen zelfs tot de „grondslagen" van de Gemeenschap (titel van het tweede deel van het Verdrag). De gemeenschappelijke handelspolitiek en het gemeenschappelijk beleid met betrekking tot de beroepsopleiding zijn weliswaar beide opgenomen in het derde deel van het Verdrag, kortweg met de titel „het beleid van de Gemeenschap", maar aan de handelspolitiek is een heel hoofdstuk gewijd, terwijl het beleid met betrekking tot de beroepsopleiding maar in één afzonderlijk artikel van de aan de „sociale politiek" in haar totaliteit gewijde titel III aan bod komt, en dan nog wel op een nogal omstreden plaats: aan het slot van het hoofdstuk over het Europees Sociaal Fonds, waarvan enkel de vorming wordt genoemd bij de in artikel 3 opgesomde doelstellingen. Stabenow[5] stelt mijns inziens terecht, dat die plaatsing van artikel 128 erop wijst, dat bij de opstelling van het Verdrag de bevordering van de beroepsopleiding als de belangrijkste taak van het Europees Sociaal Fonds werd beschouwd, en dat de „algemene beginselen" daarvoor een referentiekader („Bezugsrahmen") moesten verschaffen. De beroepsopleiding is inderdaad altijd een van de belangrijkste werkterreinen van het Sociaal Fonds geweest.

20. In de tweede plaats voorzien de artikelen 43, 75 en 113, anders dan artikel 128, niet alleen in de opstelling van hoofdlijnen (artikel 43, lid 1) of de ontwikkeling van eenvormige beginselen (artikel 113, lid 1), maar bepalen zij tevens, dat de Commissie voorstellen doet die rechtstreeks gericht zijn op de uitvoering van het desbetreffende gemeenschappelijk beleid. Bij het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het gemeenschappelijk vervoerbeleid moeten die maatregelen worden vastgesteld na raadpleging van het Europees Parlement.

21. De betrokken maatregelen worden tijdens de eerste twee etappes van de overgangsperiode met eenparigheid, en vervolgens met gekwalificeerde meerderheid van stemmen vastgesteld (artikelen 43, lid 2, 75, lid 1, 111, lid 3, 113, lid 4, en 114). Artikel 116 ten slotte, volgens hetwelk de Lid-Staten voor alle vraagstukken die van bijzonder belang zijn voor de gemeenschappelijke markt, na het einde van de overgangsperiode in het kader van de internationale organisaties die een economisch karakter dragen, nog slechts *gezamenlijk optreden*, bepaalt eveneens, dat de Commissie aan de Raad, die met gekwalificeerde meerderheid van stemmen besluit, voorstellen doet betreffende de *draagwijdte* en de *uitvoering* van dat gezamenlijk optreden.

22. Bovendien voorziet artikel 41, sub a, in een doeltreffende coördinatie van hetgeen ondernomen wordt op het gebied van de beroepsopleiding, het landbouwkundig onderzoek en de landbouwkundige voorlichting, waarbij projecten of instellingen *gemeenschappelijk gefinancierd* kunnen worden.

23. Het moge dan wel zo zijn dat het in die bepaling, die betrekking heeft op de landbouw, niet uitsluitend om de beroepsopleiding gaat, maar dat neemt nog niet weg dat het toch niet nodig was geweest om daarin de mogelijkheid van gemeenschappelijk gefinancierde projecten op te nemen, wanneer die mogelijkheid reeds besloten had gelegen in artikel 128, de algemene bepaling op het gebied van de beroepsopleiding.

24. Gelet op het hierboven geschetste — en onbetwistbaar coherente — totaalbeeld valt

5 — Wolfgang Stabenow, in Groeben, Boeck, Thiesing, Ehlermann, *Kommentar zum EWG-Vertrag*, 3e druk, 1983, Band 1, commentaar op artikel 128, blz. 2087, nr. 2.

niet aan te nemen, dat de opstellers van het Verdrag zijn vergeten of door onachtzaamheid hebben nagelaten, de Raad in artikel 128 op te dragen, op voorstel van de Commissie de voor de *toepassing* van een gemeenschappelijk beleid met betrekking tot de beroepsopleiding *noodzakelijke maatregelen* te nemen. Men kan in dat artikel geen *impliciete* bevoegdheid van de Raad lezen om, met gewone meerderheid van stemmen en zonder verplichte raadpleging van het Parlement, dergelijke maatregelen te nemen. Volgens de verdragsopstellers moest die toepassing dus aan anderen worden overgelaten, en dat kunnen enkel de Lid-Staten zijn.

25. Zoals ik al zei, houdt het Erasmus-programma echter juist wel dergelijke *concrete maatregelen* in. Hetzelfde geldt voor het Comett I-programma, dat eveneens gebaseerd is op de artikelen 128 en 235 [6], en het Comett II-programma [7], waaraan enkel artikel 128 ten grondslag ligt. Ingevolge laatstgenoemd programma kan de Commissie ook maatregelen vaststellen die bedoeld zijn „voor personen in opleiding, met inbegrip van degenen die hun initiële opleiding hebben beëindigd, alsmede voor personeel in actieve dienst, met inbegrip van de sociale partners en de betrokken opleiders" (bijlage bij het besluit, nr. 1, tweede alinea). De Commissie kan financiële steun verlenen tot een bedrag van 50% van de in aanmerking komende kosten. Voor de „samenwerkingsverbanden" op opleidingsgebied tussen universiteit en onderneming (AUEF)" kan die steun echter oplopen tot 100%. Anders dan bij het Erasmus-programma kan de Commissie ook rechtstreeks beurzen toekennen aan studenten en andere personen die een opleidingsperiode van drie tot twaalf maanden in een onderneming in een andere Lid-Staat volbrengen, alsmede aan de personeelsleden van universiteiten en ondernemingen; zij kan steun verlenen aan cursussen op het gebied van de technologieën en helpen bij het ontwerpen en het ontwikkelen van, en het experimenteren met, gezamenlijke projecten op Europees niveau voor opleidingen op het gebied van de technologieën, enzovoort. Het Comett II-besluit is dus in zoverre van groot belang voor de onderhavige zaak, dat het de mogelijkheid biedt een nog beter inzicht te krijgen in de totale omvang van de bevoegdheden die artikel 128, althans volgens degenen die een ruime uitlegging van die bepaling voorstaan, aan de Raad verleent en die het de Raad toestaat aan de Commissie te delegeren.

26. Tot staving van die ruime uitlegging voert de Commissie ook het beginsel van het „nuttig effect" aan. Ook al worden in artikel 128 niet de concrete middelen aangegeven waarmee aan het gemeenschappelijk beleid met betrekking tot de beroepsopleiding gestalte moet worden gegeven, zo stelt zij, mag men die bepaling toch niet zo uitleggen, dat de Gemeenschap de middelen zouden worden onthouden die nodig zijn om dat beleid succesvol te kunnen voeren.

27. De Commissie zinspeelt hier ongetwijfeld op het arrest van 9 juli 1987 inzake het „migratiebeleid" [8], waarin het Hof vaststelde:

„Wanneer een artikel van het EEG-Verdrag, in casu artikel 118, *de Commissie met een welomschreven taak belast*, valt aan te nemen — wil men althans niet ieder nuttig effect aan de betrokken bepaling ontnemen

6 — Besluit van de Raad van 24 juli 1986 tot aanneming van het Programma betreffende samenwerking tussen universiteit en onderneming inzake opleiding op het gebied van de technologie (Comett), PB 1986, L 222, blz. 17.

7 — Besluit van de Raad van 16 december 1988 tot aanneming van de tweede fase van het programma betreffende samenwerking tussen universiteit en onderneming inzake opleiding op het gebied van de technologie (Comett II) (1990-1994), PB 1989, L 13, blz. 28.

8 — Gevoegde zaken 281, 283 tot en met 285 en 287/85, Duitsland, Frankrijk, Nederland, Denemarken, Verenigd Koninkrijk/Commissie, Jurispr. 1987, blz. 3203.

—, dat dat artikel de Commissie daarmee tevens de noodzakelijke bevoegdheden verleent om die taak te kunnen vervullen" (r. o. 28).

28. Ik geef graag toe, dat wat in het kader van artikel 118 voor de Commissie geldt, *voor de gemeenschapsinstellingen in het algemeen geldt.* In zoverre heeft de Commissie gelijk waar zij stelt, dat het Verdrag in artikel 128 niet een bepaald doel (een gemeenschappelijk beleid) kan hebben gesteld, zonder de ter bereiking van dat doel noodzakelijke middelen te verschaffen.

29. Dit betekent zonder twijfel, dat de algemene beginselen die de Raad kan vaststellen, niet louter richtlijnen, maar bindende rechtsregels zijn.

30. De verwijzing naar het „nuttig effect" van artikel 128 mag er echter niet toe leiden, dat de in die bepaling uitdrukkelijk genoemde middelen worden vervangen door of aangevuld met andersoortige middelen, ook al kunnen daarmee de beoogde doelstellingen gemakkelijker en efficiënter worden verwezenlijkt. Juist om dergelijke leemtes op te vullen en de Gemeenschap in staat te stellen haar doelstellingen ten volle te verwezenlijken, ook wanneer het Verdrag haar daartoe niet de vereiste bevoegdheden heeft verleend, is artikel 235 geschreven.

31. Dat onderscheid speelt ook in het eerder genoemde arrest inzake het „migratiebeleid". Omwille van het „nuttig effect" van artikel 118 heeft het Hof de Commissie de bevoegdheid toegekend, de Lid-Staten te verplichten om deel te nemen aan een overlegprocedure waartoe zij besloten heeft (r. o. 28). De Commissie kan de Lid-Staten echter niet voorschrijven, welk resultaat met dat overleg moet worden bereikt, noch ook kan zij hun beletten om toepassing te geven aan ontwerpen, overeenkomsten of bepalingen die volgens haar niet met het beleid en de acties van de Gemeenschap in overeenstemming zijn (r. o. 34).

32. Artikel 118 draagt de Commissie enkel op, tussen de Lid-Staten een nauwe samenwerking op sociaal gebied te bevorderen. Artikel 128 gaat in zekere zin een stap verder, doordat daarin als doel wordt gesteld „de toepassing van een gemeenschappelijk beleid... dat kan bijdragen tot een harmonische ontwikkeling zowel van de nationale economieën als van de gemeenschappelijke markt". Het beginsel van het nuttig effect verlangt dus, dat een aan die omschrijving beantwoordend resultaat wordt bereikt. Artikel 128, dat enkel voorziet in de vaststelling van algemene beginselen, bepaalt echter niet, dat het gemeenschappelijk beleid moet uitmonden in een daadwerkelijke harmonisatie van de nationale bepalingen op het stuk van de beroepsopleiding[9], noch ook draagt het de gemeenschapsinstellingen op, voor de uitvoering van dat beleid zorg te dragen.

33. Het beoogde doel kan immers worden bereikt door de algemene beginselen zo nauwkeurig mogelijk te omschrijven en ze van tijd tot tijd aan te passen aan de nieuwe problemen die zich voordoen, alsmede door vergelijkend onderzoek te verrichten en regelmatig verplichte overlegbijeenkomsten te organiseren, waarop de nationale ervaringen met elkaar worden vergeleken en gemeenschappelijke conclusies worden getrokken.

34. Het is overigens de taak van de Commissie, de toepassing van de algemene beginselen door de Lid-Staten nauwlettend te volgen, hen te wijzen op eventuele tegenstrijdigheden en zo nodig een procedure ex

9 — Vgl. Stabenow, a. w., blz. 2088.

artikel 169 tegen hen in te leiden, aangezien de algemene beginselen voor de Lid-Staten bindend zijn. Op grond van artikel 128 juncto artikel 155 kan de Commissie de Lid-Staten ook aanbevelen, bepaalde acties gelijktijdig te ondernemen. Wanneer die acties goed worden gekozen, zal elke Lid-Staat, voor zover het hem aangaat, zeker zijn steentje bijdragen.

35. Deze zienswijze sluit aan bij de door de Raad in besluit 63/266/EEG gegeven omschrijving van het gemeenschappelijk beleid met betrekking tot de beroepsopleiding. Het eerste beginsel van dat besluit bepaalt: „Onder gemeenschappelijk beleid met betrekking tot de beroepsopleiding wordt verstaan een sluitend geheel vormende en geleidelijk voortschrijdende gemeenschappelijke actie, die inhoudt dat *elke Lid-Staat* programma's *samenstelt* en voorzieningen *treft*, die overeenstemmen met deze algemene beginselen en met de daaruit voortvloeiende uitvoeringsmaatregelen."

36. Kan die verwijzing naar eventuele uitvoeringsmaatregelen nu dienen als bewijs, dat de Raad in elk geval in 1963 van mening was, dat aan de algemene beginselen ook door werkelijke communautaire acties uitvoering kon worden gegeven ? Ik denk van niet. Aan het zojuist aangehaalde eerste beginsel ligt duidelijk de gedachte ten grondslag, dat niet alleen de „voorzieningen", maar ook de „programma's" onder de exclusieve verantwoordelijkheid van de Lid-Staten vallen. Dat rechtvaardigt mijns inziens de conclusie, dat de Raad met de „uit de algemene beginselen voortvloeiende uitvoeringsmaatregelen" louter maatregelen op het oog had, waardoor de strekking van de algemene beginselen ten aanzien van bepaalde specifieke aspecten van het beroepsopleidingsbeleid, nader werd gepreciseerd.

37. De laatste alinea van het eerste beginsel van het besluit van 1963 bepaalt weliswaar ook, dat „de toepassing van deze algemene beginselen... bij de Lid-Staten en de bevoegde instellingen van de Gemeenschap in het kader van het Verdrag" berust; maar de toevoeging van de woorden „in het kader van het Verdrag" was overbodig geweest, wanneer de Raad had gemeend dat de instellingen reeds op grond van artikel 128 bevoegd waren, alle noodzakelijk geachte uitvoeringsmaatregelen te nemen. Deze uitdrukking moet aldus worden uitgelegd, dat de instellingen de algemene beginselen kunnen toepassen voor zover andere verdragsbepalingen hun de daartoe vereiste bevoegdheden verlenen.

38. De enige bepalingen die wat dat betreft in aanmerking kunnen komen, zijn die betreffende het Europees Sociaal Fonds en artikel 235 (eventueel ook artikel 100, indien de verschillen tussen het nationale beleid van de onderscheiden Lid-Staten rechtstreeks van invloed zouden zijn op de instelling of de werking van de gemeenschappelijke markt).

39. De gemachtigde van de Raad heeft in de onderhavige zaak de opvatting verdedigd, dat de Raad op grond van artikel 128 alléén ook gerechtigd is, acties te ondernemen om de activiteiten van de Lid-Staten te sturen en te stimuleren. Het zou dan echter gaan om acties van een ander kaliber dan werkelijke communautaire acties, waarvan de doelstellingen en mechanismen worden vastgesteld door een communautaire rechtshandeling en die door de Commissie worden uitgevoerd. Dit lijkt mij reeds een vrij gedurfde uitlegging van artikel 128 en ik denk, dat van geval tot geval zeer zorgvuldig moet worden nagegaan, waarin dergelijke „acties" zouden kunnen bestaan. Maar dat probleem is thans niet aan de orde. Het gaat hier immers om de maatregelen van het Erasmus-programma.

40. Ik kan mij niet vinden in de opvatting van de Commissie, dat de communautaire acties van het Erasmus-programma in feite niet méér zijn dan „stimuleringsacties", waardoor de Lid-Staten veeleer worden aangespoord dan dat hun rechtstreeks nieuwe juridische verplichtingen worden opgelegd, aangezien die acties op de vrijwillige deelname van de eventuele begunstigden berusten.

41. Het gaat bij het Erasmus-programma namelijk om concrete maatregelen, die direct „ter plaatse" moeten worden uitgevoerd. Het programma beperkt zich geenszins tot een aansporing van de Lid-Staten, doch roept voor hen in verband met die concrete maatregelen rechtstreekse verplichtingen in het leven. Zo zijn de bevoegde instanties van de Lid-Staten uitdrukkelijk belast met het beheer van de krachtens actie 2 toegekende studiebeurzen en dienen zij nauw samen te werken bij de verwezenlijking van de in actie 3 genoemde acties ter verbetering van de mobiliteit door middel van de academische erkenning van diploma's en studieperioden.

42. Bovendien, al heeft de Raad dan gekozen voor een speciale, niet in artikel 189 opgesomde rechtshandeling, te weten een besluit sui generis („Beschluß"), neemt dit niet weg, dat deze rechtshandeling, gelet op haar werkelijke aard, sterk op een verordening lijkt: particulieren — bij voorbeeld universiteiten, docenten of studenten — wordt rechtstreeks het recht toegekend, een verzoek om toelating tot het programma in te dienen. Dat die potentiële begunstigden eerst dan feitelijk aan het programma gaan deelnemen, wanneer zij dat zelf graag willen en hun verzoek wordt ingewilligd, is geen eigenaardigheid van programma's als het Erasmus-programma. Dat geldt namelijk voor een hele reeks subsidies en premies, met name die welke worden toegekend in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, en dan meestal op basis van verordeningen.

43. Een extra argument om aan te tonen, dat het bij het Erasmus-programma niet enkel gaat om stimuleringsacties waardoor de Lid-Staten tot handelen worden aangezet, kan ten slotte worden ontleend aan het feit, dat het rechtstreekse beheer van het programma en de toekenning van de steun aan de begunstigden (met uitzondering van de studiebeurzen) bij de Commissie berusten.

44. Uit al het voorgaande volgt, dat een „communautair actieprogramma" als het Erasmus-programma niet enkel op grond van artikel 128 kon worden vastgesteld en dat de Raad genoodzaakt was om het ook artikel 235 te baseren.

45. Tot slot nog een woord over de consequenties van het programma voor de begroting. Ik kan wat dat betreft volstaan met de vaststelling, dat aangezien artikel 128 alléén de gemeenschapsinstellingen niet toestaat om zelf „ter plaatse" concrete maatregelen te nemen ter uitvoering van het gemeenschappelijk beleid met betrekking tot de beroepsopleiding of om dergelijke maatregelen te stimuleren en te financieren, die bepaling evenmin kan dienen ter rechtvaardiging van de uitgaven die dergelijke maatregelen voor de begroting meebrengen.

46. Thans wil ik ingaan op het tweede argument dat de Raad heeft aangevoerd ter rechtvaardiging van het beroep op artikel 235: niet alle in het Erasmus-programma voorziene acties zouden op het terrein van de beroepsopleiding liggen.

2. Het begrip „beroepsopleiding"

47. Volgens de Raad en de interveniënten bestrijkt het gewraakte besluit ook andere terreinen dan de beroepsopleiding, in de eerste plaats omdat niet iedere vorm van universitair onderwijs per definitie als beroepsopleiding is te beschouwen, en in de tweede plaats omdat bepaalde doelstellingen van het Erasmus-programma het kader van de beroepsopleiding te buiten gaan.

48. Uit het arrest Blaizot van 22 februari 1988 [10] blijkt inderdaad, dat waar universitaire studie in haar algemeenheid als beroepsopleiding is aan te merken, dit niet geldt voor enkele bijzondere studierichtingen, die wegens hun specifieke kenmerken vooral bestemd zijn voor personen die veeleer hun algemene kennis willen vergroten dan een beroep willen gaan uitoefenen.

49. Verder stelde het Hof in het arrest Gravier van 13 februari 1985 [11] weliswaar vast, dat „de voorwaarden voor de toegang tot een beroepsopleiding onder de werkingssfeer van het EEG-Verdrag (vallen)" (r. o. 25), maar daaraan voorafgaand al had betoogd, dat

„de inrichting van het *onderwijs* en het onderwijs*beleid* als zodanig niet behoren tot de onderwerpen die het Verdrag onder de bevoegdheid van de gemeenschapsinstellingen heeft gebracht" (r. o. 19). [12]

50. In dit arrest spitste het Hof zich dus uitdrukkelijk toe op „de *toegang* tot en *deelneming* aan het onderwijs en het leerlingenstelsel" (r. o. 19), en niet op de inrichting van dat onderwijs als zodanig, dat onder het onderwijsbeleid valt.

51. In het arrest Casagrande van 3 juli 1974 [13] verklaarde het Hof ten slotte:

„dat het onderwijsbeleid als zodanig weliswaar niet behoort tot de onderwerpen die het Verdrag onder de bevoegdheid van de gemeenschapsinstellingen heeft gebracht, doch dat hieruit niet volgt dat de uitoefening van de aan de Gemeenschap overgedragen bevoegdheden op enigerlei wijze zou zijn beperkt, wanneer zij kan *doorwerken op maatregelen ter uitvoering van een beleid* zoals het onderwijsbeleid" (r. o. 6).

52. Uit al die arresten valt af te leiden dat de vaststelling van het onderwijsbeleid, daaronder begrepen de inrichting van het onderwijs, steeds tot de bevoegdheid van de Lid-Staten behoort, ook al kan het gemeenschapsrecht doorwerken op „maatregelen ter uitvoering" van dat beleid.

53. Het Erasmus-besluit maakt echter geen onderscheid tussen het universitair onderwijs als beroepsopleiding dan wel als algemene vorming, en bovendien *voorziet het in maatregelen die rechtstreeks doorwerken op de inrichting* van dit onderwijs in de verschillende Lid-Staten.

10 — Zaak 24/86, Blaizot, Jurispr. 1988, blz. 379, in het bijzonder r. o. 20.

11 — Zaak 293/83, Gravier, Jurispr. 1985, blz. 593.

12 — In gelijke zin: arrest van 13 juli 1983, zaak 152/82, Forcheri, Jurispr. 1983, blz. 2323.

13 — Zaak 9/74, Jurispr. 1974, blz. 773.

54. Volgens artikel 1, lid 1, van het besluit moet niet enkel de *mobiliteit van studenten* aanzienlijk worden vergroot, maar ook de *samenwerking tussen universiteiten worden bevorderd.*

55. In artikel 1, lid 2, wordt een buitengewoon ruime definitie gegeven van de term „universiteit" in de zin van het programma, en daarmee dus ook van het begrip universitair onderwijs. De term universiteit omvat „*alle* soorten instellingen voor post-secundair onderwijs en post-secundaire opleiding waar, in voorkomend geval in het kader van een voortgezette opleiding, kwalificaties *of diploma's* op dat niveau kunnen worden behaald ongeacht de onderscheiden benamingen die daaraan in de Lid-Staten worden gegeven".

56. Onder die definitie vallen dus ook alle universitaire studies die volgens het arrest Blaizot niet onder het begrip beroepsopleiding vallen.

57. Aan die vaststelling kan geen afbreuk worden gedaan door het door de Commissie aangevoerde argument, dat „het Erasmus-programma is opgezet als een beroepsopleidingsprogramma" en dat „de mobiliteit van studenten in het Erasmus-programma is toegesneden op de beroepsopleiding" (punt 37 van de repliek). Uit de rechtsoverwegingen 16 en 20 van het arrest Blaizot blijkt namelijk, dat universitaire studie in haar algemeenheid voldoet aan de criteria van beroepsopleiding, en wel op grond van haar aard, en dat het enkel „wegens hun specifieke kenmerken" is, dat een aantal bijzondere studierichtingen niet als beroepsopleiding zijn aan te merken.

58. Bij de beantwoording van de vraag, of bepaalde studierichtingen als beroepsopleiding zijn aan te merken, speelt dus zeker geen rol, of degenen die die studierichtingen volgen, daarmee al dan niet de toegang tot een bepaald beroep voor ogen hebben, noch ook of bepaalde maatregelen op het gebied van het universitair onderwijs juist met het oog op die beroepsuitoefening zijn genomen, daar *alle* studies, ook die welke objectief gezien niet tot een bepaald beroep opleiden, *daarvan invloed kunnen ondervinden.*

59. Ten slotte moet de door het Erasmusprogramma te bevorderen interuniversitaire samenwerking, één van de in artikel 2 van het gewraakte besluit genoemde doelstellingen, luidens de in de bijlage omschreven eerste actie gestalte krijgen door het opzetten van een „Europees netwerk", bestaande uit universiteiten die met universiteiten van de andere Lid-Staten overeenkomsten hebben gesloten voor de uitwisseling van studenten en docenten. Die overeenkomsten moeten erop gericht zijn, „de studenten van een universiteit de gelegenheid te geven een volledig erkende studieperiode in ten minste één andere Lid-Staat te volgen als integrerend onderdeel van hun diploma of academische kwalificatie". In dat kader zal prioriteit worden gegeven aan geïntegreerde studieprogramma's die voorzien in de volledige erkenning van de aan de betrokken universiteiten vervulde studieperiode.

60. In deze opzet zal de interuniversitaire samenwerking zonder twijfel leiden tot wijzigingen in de inrichting van het onderwijs. In het kader van die samenwerking zullen immers bijzondere studiecycli moeten worden gecreëerd, die onder de verantwoordelijkheid vallen van twee of meer universiteiten van verschillende Lid-Staten, en daartoe zullen speciale onderwijsprogramma's moeten worden opgesteld.

61. Het voorgaande rechtvaardigt reeds de conclusie, dat de Raad in de laatste overweging van het gewraakte besluit terecht heeft gesteld:

„dat dit actieprogramma onderwijsaspecten bevat die bij de huidige stand van het communautaire recht geacht kunnen worden niet binnen het gemeenschappelijke beleid met betrekking tot de beroepsopleiding bedoeld in artikel 128 van het Verdrag te vallen."

62. Daar komt nog bij, dat ook van bepaalde andere doelstellingen en elementen van het Erasmus-programma kan worden gezegd, dat ze niet uitsluitend onder artikel 128 vallen. In ieder geval laat de redactie van het Erasmus-besluit wat dat betreft ruimte tot twijfel.

63. Het staat buiten kijf, dat het Erasmus-programma politiek gezien zijn oorsprong vindt in de werkzaamheden van het ad hoc-Comité Europa van de Burgers, en met name in het verslag van dat comité aan de Europese Raad te Milaan van 28 en 29 juni 1985.[14] De achtste en de negende overweging van het Erasmus-besluit refereren uitdrukkelijk naar het Europa van de Burgers, en één van de in artikel 2 genoemde doelstellingen is nu juist, het tot stand brengen van „hechtere banden tussen de burgers van de verschillende Lid-Staten, ten einde het begrip Europa van de Burgers vastere vorm te geven".

64. In hoofdstuk 5 van bedoeld rapport, getiteld „Jeugd, onderwijs, uitwisseling en sport", is een zeer beknopte paragraaf gewijd aan de beroepsopleiding (5.7). Die passage bevat enkel het volgende voorstel:

„dat de Lid-Staten in het kader van hun nationaal beleid en zo mogelijk in overleg met de ondernemingen en de sociale partners, alles in het werk stellen om alle jongeren die zulks wensen een beroepsopleiding te geven van één of zo mogelijk twee jaar, nadat zij hun leerplicht hebben vervuld."

65. Het zijn nu juist die maatregelen van de Lid-Staten, die besluit 87/569/EEG van de Raad van 1 december 1987[15], dat in zaak 56/88 in het geding is, beoogt te stimuleren en aan te vullen.

66. Verder is hoofdstuk 5 van het betrokken rapport hoofdzakelijk gewijd aan de uitwisseling van jongeren, of het nu scholieren (5.2 en 5.3), studenten (5.6) of werkenden zijn (5.8). De voorgestelde interuniversitaire samenwerking (5.6) zou vooral op dergelijke uitwisselingen gebaseerd moeten zijn.

67. Het minste dat men kan zeggen, is dat het daarmee aan de uitwisseling toegekende belang doorklinkt in de wijze waarop het Erasmus-besluit is geformuleerd. Luidens de titel gaat het hier immers om een communautair actieprogramma inzake de *mobiliteit* van studenten, welke mobiliteit het besluit „aanzienlijk" wil „vergroten" (artikel 1, lid 1). In de in Publikatieblad C 240 van 15 september 1988 (blz. 3) gepubliceerde mededeling 80/C240/03[16] wordt de bevordering van die mobiliteit aangemerkt als de „voornaamste doelstelling" van het Erasmus-programma.

14 — Zie het Bulletin van de Europese Gemeenschappen, supplement 7/85, blz. 19 en volgende.

15 — Besluit betreffende een actieprogramma voor de beroepsleiding van jongeren en de voorbereiding van jongeren op het leven als volwassene en in een beroep, PB 1987, L 346, blz. 31.

16 — Erasmus, Financiële steun voor samenwerking en mobiliteit in het hoger onderwijs binnen de Europese Gemeenschap (Academisch jaar 1989-1990).

68. Zo ook is het merendeel van de in de bijlage bij het Erasmus-besluit omschreven acties erop gericht, de „studentenuitwisseling in de Gemeenschap te bevorderen" (actie 1, eerste alinea).

69. Afgezien van de contacten die het besluit tot stand wil brengen tussen administrateurs en docenten van universiteiten met het doel, de onderwijsmethoden onderling te vergelijken, lijkt het mij niet overdreven om te stellen, dat het primaire en oorspronkelijke doel van het Erasmus-programma niet zozeer de verruiming van de beroepsopleiding van de voor het programma in aanmerking komende studenten is, maar veeleer de ontwikkeling van contacten tussen studenten uit verschillende Lid-Staten en de verbreding van hun persoonlijke — en niet zozeer hun professionele — kennis. Het Erasmus-programma garandeert in elk geval niet, dat het opdoen van „rechtstreekse ervaring met het economisch en sociaal leven in andere Lid-Staten (artikel 2, sub i), ook steeds gepaard gaat met een verbetering van de beroepsopleiding. Het sluit derhalve niet uit, dat een verblijf in het buitenland een doel op zich kan zijn, dat op geen enkele wijze verband houdt met wat voor beroepsopleiding dan ook.

70. De uitwisseling van personen als zodanig valt echter stellig niet onder artikel 128 en lijkt enkel bevorderd te kunnen worden op grond van artikel 235, zoals ook blijkt uit besluit 88/348/EEG van de Raad van 16 juni 1988 tot vaststelling van een actieprogramma „Jeugd voor Europa", ter bevordering van de uitwisseling van jongeren in de Gemeenschap (PB 1988, L 158, blz. 42).

71. Onder deze omstandigheden lijkt mij moeilijk te verdedigen, dat het Erasmusprogramma er eerst en vooral op gericht is, de beroepsopleiding op universitair niveau te verbeteren, en dat de bevordering van de mobiliteit van studenten slechts een middel is om dat doel te bereiken. Ook al wil ik de Commissie er nu niet direct van beschuldigen, dat zij de beoogde bevordering van die mobiliteit een „zweem" van beroepsopleiding heeft meegegeven enkel om het aangevochten besluit onder het toepassingsgebied van artikel 128 te doen vallen, ben ik er niettemin van overtuigd, dat het besluit evenzeer gericht is op de mobiliteit van personen als op de beroepsopleiding van universitaire studenten. Ook daarom ben ik van mening, dat zowel artikel 128 als artikel 235 als rechtsgrondslag moest worden aangevoerd. [17]

3. De motivering van het beroep op artikel 235

72. De Raad is reeds verplicht zich op artikel 235 te beroepen, wanneer de betrokken handeling ook maar één element bevat dat niet op een andere verdragsbepaling kan worden gebaseerd.

73. Zoals we al zagen, hebben de in de laatste overweging aangevoerde motieven (aanwezigheid van onderwijsaspecten die geacht kunnen worden niet binnen het gemeenschappelijke beleid met betrekking tot de beroepsopleiding te vallen) betrekking op een dergelijk element.

74. De motivering van het besluit moet derhalve toereikend worden geacht, zelfs al hadden daarnaast nog andere aspecten van het besluit kunnen worden aangevoerd ter

17 — In zijn arrest van 27 september 1988, zaak 165/87, Commissie/Raad, verklaarde het Hof uitdrukkelijk, „dat wanneer haar bevoegdheid op twee verdragsbepalingen berust, een instelling gehouden is de desbetreffende handelingen op basis van die twee bepalingen vast te stellen" (r. o. 11).

rechtvaardiging van het beroep op dat artikel. De grief van onvoldoende motivering moet dan ook worden verworpen.

75. Volkomen subsidiair, dat wil zeggen voor het geval het Hof mijn zienswijze niet zou delen en zou beslissen, dat de Raad de voor de vaststelling van het Erasmus-programma vereiste bevoegdheden aan artikel 128 heeft kunnen ontlenen, wil ik nog iets zeggen over de vraag, of het mogelijk is, zoals de Commissie primair verzoekt, „de toevoeging van artikel 235 aan de rechtsgrondslag van besluit 87/327/EEG alsmede de laatste overweging van dit besluit, waarin die rechtsgrondslag wordt gemotiveerd, nietig te verklaren".

76. Een dergelijke oplossing lijkt mij niet mogelijk, aangezien de toevoeging van artikel 235, waardoor voor de vaststelling van het besluit eenstemmigheid van alle Lid-Staten vereist werd, gevolgen kan hebben gehad voor de inhoud van het besluit. Indien het beroep op artikel 235 niet gerechtvaardigd was, zou het besluit dus in zijn geheel moeten worden nietig verklaard.

Conclusie

77. Uit het voorgaande valt evenwel op te maken, dat de Raad aan artikel 128 EEG-Verdrag niet alle bevoegdheden kon ontlenen die nodig waren voor de vaststelling van besluit 87/327/EEG, en dat hij zich terecht mede op artikel 235 heeft gebaseerd. Bovendien is de toevoeging van dit artikel in de laatste overweging voldoende gemotiveerd. Ik geef het Hof dan ook in overweging, het beroep te verwerpen en de Commissie in de kosten te verwijzen, daaronder begrepen die van interveniënten.