DOMSTOLENS DOM
av den 13 februari 1985*

I mål 293/83

har ordföranden vid Tribunal de première instance i Liège till domstolen gett in en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 177 i EEG-fördraget i det mål som pågår vid den nationella domstolen mellan

Françoise Gravier,

och

staden Liège,

med stöd av:

belgiska staten och Communauté française.

Begäran avser tolkningen av bl.a. artiklarna 7 och 59 i EEG-fördraget.

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden Mackenzie Stuart, avdelningsordförandena G. Bosco, O. Due och C. Kakouris samt domarna T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot och R. Joliet,

generaladvokat: Sir Gordon Slynn,
justitiesekreterare: D. Louterman, byrådirektör,

**

* Rättegångsspråk: franska.

** som beaktat yttrandena från
— sökanden Gravier, genom advokaten L. Mission,
— staden Liège, genom advokaten J. E. Derwal,
— belgiska staten och Communatué Française, genom advokaterna B. Perin och F. Herbert,
— den danska regeringen, genom advokaten L. Mikaelsen, i egenskap av ombud,
— den brittiska regeringen, genom advokaten J. R. J. Braggins, i egenskap av ombud,
— Europeiska gemenskapernas kommission, genom advokaterna C. Durand och G. Kremlis, i egenskap av ombud,
och som hört generaladvokatens förslag till avgörande, framlagt vid sammanträde den 16 januari 1985,

meddelar följande

dom

DOMSKÄL

1 Genom beslut av den 23 december 1983, som inkom till domstolen den 28 december 1983, har ordföranden vid Tribunal de première instance i Liège, i enlighet med artikel 177 i EEG-fördraget, ställt två frågor om tolkningen av artikel 7 i fördraget.

2 Dessa frågor har uppkommit inom ramen för ett interimistiskt förfarande under vilket Françoise Gravier, en student vid Académie Royale des Beaux-Arts i Liège, har yrkat att staden Liège skall förbjudas att kräva henne på betalning av den studieavgift som kallas "minerval", som inte studerande med belgiskt medborgarskap behöver betala. Staden Liège har begärt att belgiska staten, eftersom den har utfärdat de cirkulär som föreskriver uttagande av denna avgift, och Communauté Française, den regionala myndighet som ansvarar för konstutbildningen, skall intervenera.

3 Av handlingarna i målet framgår att med stöd av artikel 12 i lagen av den 29 maj 1959 om ändring av vissa bestämmelser som rör utbildning (*Moniteur belge* av den 19 juni 1959), är grundskole- och gymnasieutbildning kostnadsfri inom det statliga skolväsendet och i statsunderstödda skolor. Skolor som bedriver eftergymnasial utbildning, eller högre utbildning, har endast rätt att ta ut mycket låga inskrivningsavgifter som skall bidra till finansieringen av deras sociala verksamhet. Varje år sedan läsåret 1976–77 har emellertid de lagar där den nationella utbildningsbudgeten fastställs, som ett undantag till artikel 12, givit ministern bemyndigande att införa "en studieavgift för de utländska elever och de studerande vars föräldrar inte är bosatta i Belgien och som går i statliga eller statsunderstödda skolor på förskole-, grundskole-, yrkesskole-, gymnasieskole- eller högskolenivå, med kortare eller längre studietid, och tekniska skolor på andra eller tredje nivån".

4 På grundval av en sådan bestämmelse — i detta fall artikel 15 i budgetlagen för år 1983 — införde utbildningsministern, genom cirkulär nr 83.24 G av den 30 juni 1983 (*Moniteur belge* av den 3 februari 1984), "för läsåret 1983–84, liksom för tidigare år, en studieavgift... för elever och studerande som inte är belgiska medborgare och som deltar i en konstutbildning på heltid vid en statlig eller statsunderstödd skola". I cirkuläret föreskrivs att bl.a. följande kategorier av studerande skall vara befriade från studieavgif-

ten: de vars ena förälder är belgisk medborgare, de som har luxemburgskt medborgarskap, samt de vars mor eller far är bosatt i Belgien och där utövar sin huvudsakliga yrkesverksamhet, uppbär andra motsvarande inkomster eller pension och som där betalar skatt.

5 Sökanden i målet vid den nationella domstolen, Françoise Gravier, en fransk medborgare vars föräldrar bor i Frankrike, reste till Belgien 1982 för att studera serieteckning inom ramen för en fyraårig högre konstutbildning vid Académie Royale des Beaux-Arts i Liège. Hon ansökte om att för läsåret 1982–83 bli befriad från studieavgiften, på 24 622 BEF, för utländska studerande som deltar i undervisningen vid en konsthögskola. Genom en skrivelse av den 7 oktober 1983 meddelade Académie Royale att hennes begäran hade avslagits med motiveringen att "varje utländsk studerande bör känna till att utbildningen inte är kostnadsfri och bör förvänta sig att betala en studieavgift".

6 Sedan hennes ansökan avslagits uppmanades Françoise Gravier att betala studieavgiften för läsåren 1982–83 och 1983–84. Eftersom det krävda beloppet inte betalades in i rätt tid vägrade man att skriva in henne för läsåret 1983–84. Detta medförde att hennes uppehållstillstånd i Belgien inte förlängdes. Mot bakgrund av detta vände hon sig till Tribunal de première instance i Liège för att erhålla befrielse från betalning av studieavgiften och för att få de intyg utfärdade, som var nödvändiga för att förlänga hennes rätt till uppehåll i Belgien.

7 Under förfarandet inför ordföranden vid Tribunal de première instance har sökanden bestridit giltigheten av de ministeriella cirkulär genom vilka den omtvistade studieavgiften infördes. Hon har anfört att hon inte kan vara skyldig att betala en studieavgift som inte krävs av belgiska medborgare, dels eftersom en sådan skyldighet utgör en enligt artikel 7 i fördraget förbjuden diskriminering på grund av nationalitet, dels eftersom en medborgare i en medlemsstat som reser till Belgien för att studera har rätt att göra detta i egenskap av mottagare av tjänster i den mening som avses i artikel 59 i fördraget.

8 Staden Liège, motpart i förfarandet vid den nationella domstolen, har sett till att ett tillfälligt inskrivningsbevis har utfärdats till sökanden, så att hon har kunnat legalisera sitt uppehåll i Belgien. I övrigt har staden Liège hävdat att det är upp till intervenienterna, nämligen den belgiska staten och Communauté Française, att ta ställning till de invändningar som sökanden har framfört mot cirkulären om betalning av studieavgiften.

9 Den domstol där saken har anhängiggjorts har funnit målet vara av brådskande karaktär och att det rör en fråga om tolkningen av gemenskapsrätten. Den har därför förklarat målet vilande och ställt följande tolkningsfråga till domstolen:

"1. Är det förenligt med gemenskapsrätten att anse att medborgare från medlemsstaterna i Europeiska gemenskapen, som reser till en annan medlemsstats territorium enbart i syfte att där i vederbörlig ordning delta i undervisningen vid en läroanstalt som erbjuder undervisning med bl.a. inriktning på yrkesutbildning, i förhållande till denna läroanstalt skall omfattas av tillämpningsområdet för artikel 7 i EEG-fördraget av den 25 mars 1957?

2. Om svaret blir jakande: på grundval av vilka kriterier skall det avgöras huruvida undervisning i konsten att teckna serier omfattas av tillämpningsområdet för EEG-fördraget?"

10 Det framgår av skälen till beslutet om hänskjutande att den nationella domstolen anser att den uppfattning som går ut på att inskrivningen vid en institution som Académie Royale des Beaux-Arts i staden Liège borde vara gratis för medborgare från andra medlemsstater eftersom den är gratis för belgiska medborgare, endast kan godkännas om sökanden, som reste till Belgien uteslutande för att studera, omfattas av bestämmelserna i EEG-fördraget. Efter att ha fastslagit att det inte finns någon entydigt svar på frågan om studerande skall betraktas som mottagare av tjänster, påpekas i beslutet om hänskjutande att även om denna fråga besvaras nekande går det inte att sluta sig till att tillträde till utbildningen faller utanför fördragets tillämpningsområde. Av domstolens dom av den 13 juli 1983 i målet 152/82 Forcheri (Rec. s. 2323) framgår nämligen att under vissa omständigheter kan det förhållandet att medborgare från andra medlemsstater, för att få tillträde till yrkesutbildning, måste betala en inskrivningsavgift som inte krävs av landets egna medborgare, omfattas av fördragets tillämpningsområde.

11 Eftersom detta utgör bakgrunden till de ställda frågorna måste det först prövas om införandet av en sådan studieavgift som beskrivs i beslutet om hänskjutande, utgör en "diskriminering på grund av nationalitet" i den mening som avses i artikel 7 i fördraget.

12 Den belgiska staten och Communauté Française har inför domstolen gjort gällande att anledningen till att utländska studerande måste bidra till att finansiera utbildningen är den obalans som sedan 1976 råder mellan antalet

utländska studerande i Belgien och antalet belgiska studerande som bor utomlands. Eftersom detta missförhållande har haft allvarliga budgetmässiga konsekvenser för den nationella undervisningen, har den belgiska regeringen ansett sig tvungen att kräva att de studerande som är medborgare i de övriga medlemsstaterna, och som normalt inte betalar skatt i Belgien, skall bidra till en proportionell del av undervisningskostnaderna. Ett sådant bidrag är inte diskriminerande, utan medför tvärtom att utländska studerande likställs med belgiska medborgare.

13 Kommissionen har till domstolen givit in statistik som visar att de studerandes rörlighet inom gemenskapen är ett fenomen som har en begränsad räckvidd, men att Belgien är den medlemsstat som, i förhållande till det totala antalet studerande, har den största andelen studerande som är medborgare i andra medlemsstater. Av denna statistik framgår också att Belgien är den enda medlemsstat som kräver att utländska studerande skall betala en studieavgift, med undantag för Grekland som, av skäl som rör ömsesidighet, kräver en motsvarande avgift av belgiska studerande som skriver in sig vid grekiska universitet. Kommissionen anser för övrigt att den omtvistade studieavgiften ger upphov till skillnad i behandling av, å ena sidan, studerande med belgiskt medborgarskap, oavsett om deras föräldrar eller de själva betalar skatt i Belgien, och, å andra sidan, medborgare från andra medlemsstater, och att denna skillnad beror på de studerandes nationalitet.

14 Det finns i detta hänseende anledning att anmärka att det framgår av innehållet i den belgiska lagstiftningen och av den praxis som följs när det gäller uttagande av studieavgifter enligt ovan, att kostnaderna för konsthögskoleutbildning inte övervältras på studerande med belgiskt medborgarskap, medan utländska studerande måste bära en del av dessa kostnader. Denna skillnad i behandling grundas följaktligen på nationalitet, vilket inte ändras av det förhållandet att det föreligger vissa undantag för den åtskillnad som görs mellan belgiska och utländska studerande, undantag som i vissa fall grundas på nationalitet, som t.ex. luxemburgska studerandes särskilda ställning, och i vissa fall på andra kriterier, som t.ex. att föräldrarna bor och är skattepliktiga i Belgien.

15 En sådan särbehandling på grund av nationalitet måste anses utgöra en enligt artikel 7 i fördraget förbjuden diskriminering i den mån den utövas på ett område som ingår i fördragets tillämpningsområde.

16 Den brittiska respektive den danska regeringen har särskilt intresserat sig för detta problem. De anser att det förevarande målet väcker principiella frågor vars betydelse går utöver de tolkningsfrågor som ställts av den belgiska domstolen. De har, efter att ha bestridit uppfattningen att var och en som vill studera i en annan medlemsstat kan anses som mottagare av tjänster, gjort gällande att artikel 7 i fördraget inte förbjuder att en medlemsstat behandlar sina egna medborgare gynnsammare inom utbildningsområdet, särskilt vad gäller tillträde till utbildning, tillgång till stipendier och studiebidrag, annat stöd av social karaktär som beviljas studerande samt de studerandes bidrag till utbildningskostnaderna. Varje medlemsstat har vad gäller detta område särskilda skyldigheter gentemot sina egna medborgare.

17 Kommissionen har däremot i första hand försvarat uppfattningen att en studieavgift som krävs av studerande som är medborgare i en annan medlemsstat är oförenlig med artikel 59 i fördraget i den mån avgiften inte krävs av inhemska studerande. Endast i andra hand har kommissionen gjort gällande att ett sådant förfarande utgör en enligt artikel 7 i fördraget förbjuden diskriminering på grund av nationalitet. Deltagandet i yrkesutbildning omfattas nämligen av bestämmelserna i artiklarna 48, 52, 59 och 128 i fördraget och är följaktligen hänförligt till dess tillämpningsområde.

18 Mot bakgrund av dessa skilda uppfattningar är det nödvändigt att först precisera själva problemet. För det första rör de ställda frågorna varken utbildningens uppbyggnad eller dess finansiering, utan det faktum att det har införts ett ekonomiskt hinder för tillträde till utbildning uteslutande för utländska studerande. För det andra rör det sig om en bestämd form av utbildning, som i den första frågan betecknas som "yrkesutbildning" och i den andra frågan som "undervisning i konsten att teckna serier".

19 Det skall inledningsvis fastslås att även om undervisnings- och utbildningspolitiken som sådan inte hör till de områden som genom fördraget underställts gemenskapsinstitutionernas behörighet, är tillträdet till och deltagandet i undervisning och lärlingsutbildning, särskilt vad gäller yrkesutbildning, inte förhållanden som faller utanför gemenskapsrätten.

20 I artikel 7 i rådets förordning nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen (EGT nr L 257, s. 2, fransk version; svensk specialutgåva, del 01, volym 05) föreskrivs att en arbetstagare som är medborgare i en medlemsstat, och som utövar sin verksamhet i en annan medlemsstat, skall även, med stöd av samma rättighet och på samma villkor som landets medborgare, ha tillgång till utbildning i

yrkesskolor och omskolningscentra. I artikel 12 i den förordningen föreskrivs att barn till sådana medborgare i en medlemsstat som är eller har varit anställd i en annan medlemsstat skall ha tillträde till denna stats allmänna skolor, lärlingsutbildning och yrkesskolekurser på samma villkor som medborgarna i denna stat.

21 Vad gäller yrkesutbildning föreskrivs särskilt i artikel 128 i fördraget att rådet skall fastställa allmänna principer för att genomföra en sådan gemensam politik i fråga om yrkesutbildning, som kan bidra till en harmonisk utveckling såväl av varje enskild stats ekonomi som av den gemensamma marknaden. I rådets beslut nr 63/266/EEG av den 2 april 1963 om allmänna principer för genomförande av en gemensam yrkesutbildningspolitik (EGT 1963, s. 1338, fransk version; svensk specialutgåva, del 16, volym 01) fastställs i den första principen att "de allmänna principerna måste ge var och en möjlighet att få lämplig utbildning med vederbörlig hänsyn till fritt yrkesval liksom fritt val av utbildningsort och tjänstgöringsort".

22 Den särskilda uppmärksamhet som gemenskapens institutioner har ägnat problemen som gäller tillträde till yrkesutbildning och förbättring av denna i hela gemenskapen framgår dessutom av de "allmänna riktlinjer" som rådet fastställde 1971 för utarbetandet av ett handlingsprogram på gemenskapsnivå för yrkesutbildning (EGT C 81, s. 5, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå), av den resolution som utfärdades av rådet och utbildningsministrarna samlade i rådet, av den 13 december 1976 om de åtgärder som skall vidtas för att bättre förbereda unga människor för arbetslivet och för att underlätta deras övergång från utbildning till arbetsliv (EGT C 308, s. 1, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå) och av rådets resolution av den 11 juli 1983 om yrkesutbildningspolitik inom Europeiska gemenskapen under 1980-talet (EGT C 193, s. 2, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå).

23 Den gemensamma politiken i fråga om yrkesutbildning som avses i artikel 128 i fördraget håller således gradvis på att utformas. Den utgör för övrigt en oumbärlig del av gemenskapens verksamhet, vars mål bland annat inbegriper fri rörlighet för personer, arbetskraftens rörlighet och förbättrad levnadsstandard för arbetstagare.

24 Tillträdet till yrkesutbildning kan särskilt främja den fria rörligheten för personer inom hela gemenskapen, genom att göra det möjligt för dem att förvärva kompetens i den medlemsstat där de avser att utöva sin

yrkesverksamhet, att vidareutbilda sig och att utveckla sina särskilda talanger i den medlemsstat vars yrkesutbildning ger den önskade specialiseringen.

25 Av det anförda följer att villkoren för tillträde till yrkesutbildning omfattas av fördragets tillämpningsområde.

26 Svaret på den första frågan blir således följande. Att kräva att studerande som är medborgare i andra medlemsstater skall betala en avgift, en inskrivningsavgift eller en studieavgift för att få tillträde till yrkesutbildning, samtidigt som inhemska studerande inte behöver betala en sådan avgift, utgör en enligt artikel 7 i fördraget förbjuden diskriminering på grund av nationalitet.

27 Den nationella domstolens andra fråga går ut på vilka kriterier som skall användas för att avgöra huruvida undervisning i konsten att teckna serier skall anses utgöra yrkesutbildning.

28 I enlighet med ordalydelsen i ovan nämnda beslut 63/266/EEG skall de allmänna principerna för genomförandet av en gemensam yrkesutbildningspolitik tillämpas på utbildning av "ungdomar och vuxna som är eller kan bli anställda i positioner upp till arbetsledande nivå". En sådan gemensam politik skall ha som mål att "göra det möjligt för var och en att skaffa den tekniska kunskap och skicklighet som krävs för att ägna sig åt en viss yrkesverksamhet och uppnå högsta möjliga utbildningsnivå samtidigt som man uppmuntrar, särskilt beträffande ungdomar, intellektuell och moralisk förkovran, medborgarkunskap och fysisk utveckling".

29 I ovan nämnda allmänna riktlinjer som utfärdades av rådet 1971 bekräftas att syftet med yrkesutbildningen skall vara att "ge hela befolkningen möjlighet till utbildning, vidareutbildning och fortbildning av allmän eller yrkesmässig karaktär för att göra det möjligt för var och en att utveckla sin personlighet och fullfölja en yrkeskarriär i en ekonomi där behoven konstant förändras".

30 Det framgår av dessa uttalanden att varje form av utbildning som leder till behörighet för ett visst yrke, en viss sysselsättning eller anställning, eller som ger särskild kompetens för att utöva ett sådant yrke, sysselsättning eller anställning, utgör yrkesutbildning oberoende av elevernas eller de studerandes ålder eller tidigare utbildning och även om utbildningsprogrammet innehåller en del allmänbildande undervisning.

31 Svaret på den andra frågan blir således följande. Begreppet yrkesutbildning inbegriper undervisning i konsten att teckna serier som ges vid en konst-

högskola eftersom en sådan utbildning ger de studerande en behörighet för ett visst yrke, en viss sysselsättning eller anställning, eller ger dem särskild kompetens för att utöva ett sådant yrke, sysselsättning eller anställning.

Rättegångskostnader

32 De kostnader som har förorsakats den brittiska respektive den danska regeringen samt Europeiska gemenskapernas kommission, som har inkommit med yttrande till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

– angående de frågor som genom beslut av den 23 december 1983 förts vidare av ordföranden vid Tribunal de première instance i Liège – följande dom:

1) **Det utgör en enligt artikel 7 i fördraget förbjuden diskriminering på grund av nationalitet att kräva att studerande som är medborgare i andra medlemsstater skall betala en avgift, en inskrivningsavgift eller en studieavgift för att få tillträde till yrkesutbildning, samtidigt som inhemska studerande inte behöver betala en sådan avgift.**

2) **Begreppet yrkesutbildning inbegriper undervisning i konsten att teckna serier som ges vid en konsthögskola eftersom en sådan utbildning ger de studerande en behörighet för ett visst yrke, en viss sysselsättning eller anställning, eller ger dem särskild kompetens för att utöva ett sådant yrke, sysselsättning eller anställning.**

Mackenzie Stuart Bosco Due Kakouris

Koopmans Everling Bahlmann Galmot Joliet

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 13 februari 1985.

P. Heim
Justitiesekreterare

A. J. Mackenzie Stuart
Ordförande