**Onderwijs en de dienstenrichtlijn**

Henri Swennen

Emeritus gewoon hoogleraar Universiteit Antwerpen

1. **Inleiding. De dienstenrichtlijn als aanknopingspunt**

Deze bijdrage gaat over onderwijs en de Europese dienstenrichtlijn.[[1]](#footnote-1) De vraag is wat de impact is van de dienstenrichtlijn op het onderwijs en met name op de inrichting van het onderwijs.

De dienstenrichtlijn dient hier als aanknopingspunt voor de vrije vestiging en vrije dienstverlening in de Europese Unie. De richtlijn is thans de belangrijkste nadere regeling ter zake. In de discussie over de totstandkoming van de richtlijn is zij de roepnaam geworden voor vrije vestiging en dienstverlening en de noemer van alles wat voor en tegen de regeling werd ingeroepen. De richtlijn bevat immers een “horizontale” regeling, d.w.z. niet per gebied van activiteit; ze is ook niet beperkt tot bepaalde belemmeringen.

1. **Onderwijs in het Verdrag**

Het onderwijs komt in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) als volgt aan bod.[[2]](#footnote-2)

Op het gebied van onderwijs en beroepsopleiding is de Unie bevoegd om het optreden van de lidstaten te ondersteunen, te coördineren of aan te vullen (art. 6, e). Men zal zeggen: “slechts” bevoegd, want deze bevoegdheid is op verre na niet die welke de Unie is gegeven voor de douane-unie en de mededingingsregelen, waar die bevoegdheid exclusief is (art. 3, 1, a en b), of voor de interne markt en voor consumentenbescherming, waar de bevoegdheid wordt gedeeld met de lidstaten (art. 4, 2, a en f). In de artikelen 165 en 166 wordt de opdracht van de Unie voor onderwijs en beroepsopleiding nader gepreciseerd. Daar wordt ook bevestigd dat die opdracht wordt vervuld “met volledige eerbiediging van de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de inhoud van het onderwijs en de opzet van het onderwijsstelsel [en van hun culturele en taalkundige verscheidenheid]”[[3]](#footnote-3). De Unie moet dus de handen afhouden van “de inhoud van het onderwijs” en van “de opzet van het onderwijsstelsel”.

Maar de Unie heeft een interne markt, met vrij verkeer van werknemers, van diensten en van kapitaal (art. 26 e.v. VWEU) en geeft, meer algemeen, haar burgers recht op ongediscrimineerde behandeling en op de eerbiediging van grondrechten, waaronder het recht op onderwijs.[[4]](#footnote-4) Burgerschap en grondrechten worden hier niet besproken.[[5]](#footnote-5)

De lidstaten hebben de bevoegdheid om de inhoud van het onderwijs en de opzet van het onderwijsstelsel te regelen, maar ze moeten “niettemin bij de uitoefening van deze bevoegdheid het gemeenschapsrecht eerbiedigen”, inzonderheid de bepalingen inzake het vrije verkeer.[[6]](#footnote-6)

Onderwijs komt dan al gauw in beeld.

Het vrije verkeer van werknemers impliceert dat onderdanen van lidstaten zich naar een andere lidstaat moeten kunnen begeven, niet alleen om daar te werken, maar ook om daar werk te zoeken. Die vrijheid vereist ook dat men op de gepaste plaats de beroepsopleiding kan volgen die nuttig is om werk te krijgen.[[7]](#footnote-7)

Tewerkgesteld te worden in een andere lidstaat, zich daar te mogen vestigen in een zelfstandig beroep, daar diensten te verlenen en – in bepaalde gevallen – in eigen lidstaat diensten te verlenen aan klanten die vanuit een andere lidstaat komen, kan meebrengen dat men volgens de wetgeving van de betrokken lidstaat een bepaalde opleiding moet hebben gevolgd die heeft geleid tot een diploma of een erkenning. Ook hier komt het vereiste onderwijs onder (nadere) regelingen i.v.m. de interne markt, met name wat onderlinge erkenning van beroepskwalificaties betreft.[[8]](#footnote-8) En voorts geldt ook hier dat de mogelijkheid om als zelfstandige een beroep uit te oefenen, moet meebrengen dat men de nuttige of nodige opleiding gaat zoeken waar die op gepaste wijze wordt verstrekt.

1. **Onderwijsverstrekking als economische activiteit**

En dan is er het onderwijs dat als economische activiteit wordt verstrekt, door een “onderneming”.

Niets kan beletten dat onderwijs wordt georganiseerd als een economische activiteit. Wie dat doet, zal desgevallend moeten rekening houden met wetgeving die diploma’s regelt of die betrekking heeft op de wijze waarop scholen moeten worden ingericht enz.

In deze bijdrage wordt de “economische” activiteit van onderwijsverstrekking in het vrije dienstenverkeer besproken. Maar deze economische activiteit maakt nog andere regelen van toepassing. Daaraan mag kort worden herinnerd. Op de eerste plaats is er het mededingingsrecht. Onderwijs dat als economische activiteit wordt verstrekt, wordt verstrekt door instellingen die dan als “ondernemingen” zijn aan te merken in de betekenis van de mededingingsregelen. Afspraken tussen zulke ondernemingen, fusies (“concentraties”) en handelingen van een onderneming die een machtspositie heeft, worden dan aan die regelen – van Europees en van nationaal recht – getoetst. Ook de met staatsgeld bekostigde steun aan bepaalde ondernemingen behoort tot de mededingingsregelen. Steun voor opleiding (van werknemers) is daarvan een deel.[[9]](#footnote-9) Op de tweede plaats is er het recht van de handelspraktijken en de consumentenbescherming. De regelen wat dat betreft, hebben, kort gezegd, de “professioneel” als aanknopingspunt. Met name de regelen inzake reclame, inzake praktijken t.o.v. consumenten en de regeling inzake oneerlijke contractbedingen zijn dan van belang. Men vindt in de praktijk gevallen waarin afspraken, reclame en contracten van *scholen* zijn getoetst en ook strijdig bevonden met de voorschriften van de regeling. In een andere bijdrage heb ik zaken gesignaleerd van mededingingsbeperkende afspraken tussen muziekscholen in Duitsland en in Nederland, autorijscholen in België en in Frankrijk, mededingingsbeperkende regelingen van beroepsopleiding in Frankrijk, prijsafspraken van internaten in het VK, zaken van misleidende reclame voor scholen in het VK en oneerlijke bedingen in contracten van Engelse en Franse scholen.[[10]](#footnote-10) Op de derde plaats mag de BTW-regeling worden gesignaleerd. Ik doe dat om de volgende reden. In de rechtspraak over het begrip onderneming in het mededingingsrecht kijkt men in de regel naar de economische activiteit van de entiteit die als onderneming zou worden aangemerkt. Maar er is ook een criterium dat soms is gehanteerd (en m.i. als subsidiair criterium *kan* dienen) en dat uitgaat van de vraag of de entiteit goederen of diensten aanbiedt op een markt waar dat aanbod in concurrentie staat met het aanbod van – onmiskenbare - ondernemingen.[[11]](#footnote-11) De BTW-regeling hanteert dat concurrentiecriterium. Kort gezegd: verrichtingen die niet onder de BTW vallen of zijn vrijgesteld, worden toch onder de BTW gebracht als er anders concurrentieverstoring zou zijn t.a.v. verrichtingen van wie wel BTW belastingplichtige is.[[12]](#footnote-12)

Het onderwijs dat als economische activiteit is georganiseerd, geniet van de vrije vestiging (art. 49 VWEU) en van de vrije dienstverlening (art. 56 VWEU). Wetgeving van lidstaten kan, volgens de beginselen van het Verdrag, die vrijheid slechts belemmeren wanneer dat gebeurt om dwingende redenen van algemeen belang en op voorwaarde dat die belemmering niet verder gaat dan nodig is om het beoogde, gerechtvaardigde, doel te bereiken. Het mag nu al worden vermeld dat de dienstenrichtlijn de noodzaak om een hoog niveau van onderwijs te waarborgen, rekent tot de algemene belangen die een beperking kunnen rechtvaardigen wat vrije vestiging betreft[[13]](#footnote-13); voor belemmeringen van vrije dienstverlening is de lijst van algemene belangen beperkter en bevat zij niet het vrijwaren van het hoge niveau van het onderwijs.[[14]](#footnote-14)

Onderwijs als economische activiteit bestaat.[[15]](#footnote-15) Er zijn bekende privéscholen die tegen de gepaste vergoeding basisonderwijs (primair) of middelbaar (secundair) onderwijs verstrekken dat tot (erkende) diploma’s leidt en er zijn bekende privé-instellingen die tegen volle vergoeding opleidingen voor secretariaat en talen (enz.) organiseren.[[16]](#footnote-16) In het tertiaire onderwijs zijn er, naargelang het land, meer of minder privé-instellingen die “geld voor de waar” eisen.

Er is meer onderwijs dat als economische activiteit wordt georganiseerd in specifieke beroepsopleidingen. Bekend is de opleiding tot luchtvaartpiloot.[[17]](#footnote-17) Maar ook wie als gespecialiseerd lasser een certificaat wil krijgen en houden, moet daarvoor goed geld betalen (of laten betalen door zijn werkgever).[[18]](#footnote-18)

Er is de beroepsopleiding die in het beroep zelf gebeurt. De vergoeding bestaat daar meestal in het niet ten volle te worden betaald voor het gepresteerde werk. Men denkt hier aan “leerjongens”, koks, gespecialiseerde artsen in opleiding, stagiaires in het advocatenberoep enz.

Er is het zeer brede gamma van het levenslang leren: de bijscholing, de opleidingen om beter werk te zoeken en het volwassenenonderwijs in het algemeen.[[19]](#footnote-19) Op de site van de LBC, die zelf een lange traditie heeft van opleidingen, vindt men *links* naar portaalsites en diverse opleidingsinstellingen.[[20]](#footnote-20) Vaak zijn zulke opleidingen gesubsidieerd maar dekken die subsidies slechts een beperkt deel van de kosten, zodat de klant een “reële” vergoeding betaalt. In dit verband mag ook worden gewezen op de instellingen die volledig gesubsidieerde onderwijsinstellingen zijn maar die, soms daartoe aangezet door de overheid zelf, specifieke opleidingsprogramma’s hebben waarvoor de leerling of student een bijdrage betaalt die als de gepaste vergoeding voor de kosten van de opleiding kan worden aangemerkt. Men kan hier denken aan het deeltijdse kunstonderwijs dat door volwassenen wordt gevolgd als “hobby”. Men kan ook denken aan zeer gespecialiseerde postuniversitaire opleidingen.[[21]](#footnote-21)

In het hoger onderwijs heeft de BaMa-hervorming (*Bachelor/Master*) verandering teweeggebracht. Er is nu een accreditatie van opleidingen, die van belang is voor het Europese “Bologna”-systeem. De benaming “master” is nu ook (in die zin en buiten het Engelstalige gebied) gereglementeerd zodat fantasievolle opleidingen tot “master” worden beperkt en ongeaccrediteerde MBA’s hun aantrekkingskracht verliezen. Men ziet in de accreditatie opleidingen die kennelijk door privé-instellingen worden georganiseerd en groot geld vragen voor de opleiding. In de Nederlands-Vlaamse accreditatie (NVAO)[[22]](#footnote-22) vindt men geaccrediteerde opleidingen van zuivere privé-scholen zoals Artemis Academie, de Business School Nederland, de Business School Notenboom, de Academy for Training and Development (het Trainers Collectief), de Federatie van belastingsadviseurs, Flanders Business School, Schouten en Nelissen en nog wel een paar.[[23]](#footnote-23) Men vindt het Institute of Housing and Development dat een centrum is dat is opgericht door de Erasmus Universiteit, men vindt er de Amsterdam School of Real Estate die een stichting is die mede door de UvA is opgericht, en verder deTiasNimbas Business School, opgericht door de universiteit Tilburg en de TH Eindhoven, alle met “commercieel” inschrijvingsgeld.[[24]](#footnote-24) Men kent voorts de privé-instelling Nyenrode (Business Universiteit).[[25]](#footnote-25) Het gaat hier om accreditatie op naam van de privé-instelling. Daarnaast zijn er accreditaties die op naam staan van de universiteit terwijl het onderwijs door een privé-instelling is georganiseerd. Men kan hier als voorbeeld de Advanced Studies in International Tax Law (masters) noemen die ter sprake kwamen in de zaak Zanotti voor het Hof van Justitie.[[26]](#footnote-26) De opleiding is geaccrediteerd op naam van de Universiteit Leiden (zie de databank van NVAO). Ze wordt georganiseerd door het International Tax Center van de Leidense universiteit. Het centrum is een stichting die is opgericht “door” de Leidense hoogleraar internationaal belastingsrecht Kees Van Raad.

Men kan ter vergelijking de lijsten bekijken van de Quality Assurance Agency (QAA) die in het Verenigd Koninkrijk adviseert i.v.m. accreditatie.[[27]](#footnote-27) In het VK zijn er erkende instellingen die academische graden afleveren en, daarenboven, de in een lijst opgenomen instellingen die het onderwijs verstrekken dat leidt tot een academische graad van een erkende instelling (bijv. de befaamde “colleges” van de oude universiteiten). Op die wijze kunnen erkende instellingen ook samenwerken met commerciële ondernemingen die het onderwijs verstrekken dat zal leiden tot een diploma dat door de erkende instelling wordt afgeleverd. In de zaak Valentina Neri tegen European School of Economics[[28]](#footnote-28) ging het om zo’n situatie. Valentina Neri wilde een diploma van bachelor in internationale politieke studies halen. Daartoe schreef ze zich in aan de Nottingham Trent University die in het VK een erkende instelling is.[[29]](#footnote-29) Voor opleidingen werkt deze universiteit samen met de European School of Economics (ESE).[[30]](#footnote-30) Die instelling staat op de lijst van instellingen die onderwijs mogen verstrekken. ESE is een commerciële onderneming. Zij richt ook cursussen in buiten het VK, met name in Genua waar mevrouw Neri de lessen zou gaan volgen (om de kosten van verblijf in het VK te ontlopen). Toen mevrouw Neri al een voorschot had betaald, hoorde ze dat het diploma van NTU/ESE niet zou worden erkend omdat zij niet haar volledige studie *in* het VK zou hebben doorlopen. In het daaropvolgende geschil tussen haar en de ESE werd het Hof van Justitie een prejudiciële vraag gesteld over de interpretatie van de verdragsregeling van vrije vestiging (toen: art. 43 EG) en de verenigbaarheid daarmee van een regeling zoals de Italiaanse. Het Hof bevestigde de vrije vestiging van ondernemingen die onderwijs als economische activiteit voeren. De Italiaanse regeling was daarmee niet verenigbaar. Het Italiaanse beroep op de waarborg van de kwaliteit van onderwijs faalde. Die waarborg kon door een minder verregaande regeling worden georganiseerd.

Vergelijkbaar met de zaak Neri zijn de Griekse zaken Chatzithanasis en Kastrinaki. In deze zaken stond niet de vrije dienstverlening aan de orde maar de erkenning van diploma’s.[[31]](#footnote-31) Griekenland bevordert kennelijk het door de overheid georganiseerde onderwijs en belemmert de erkenning van opleidingen die van private organisatie zijn. Chatzithanasis had een diploma van opticien/optometrist van het Regionale instituut voor de studie van optiek (…) te Vinci (Italië) behaald na een opleiding die voor het grootste deel in Griekenland, onder supervisie van het Instituut, was genoten. Het instituut is een privé-instelling zonder winstoogmerk.[[32]](#footnote-32) Mevrouw Kastrinaki had in Griekenland een opleiding tot master in de psychologie gevolgd in een privé-instelling die cursussen organiseert onder verantwoordelijkheid van de universiteit van Caen, een Franse universiteit die zelf geen privé-instelling is.[[33]](#footnote-33)

Meer “exotisch”, al mag juist dat woord hier niet worden gebruikt, was de oudere zaak Vestergaard. Vestergaard was een Deense accountant. Hij ging in Kreta een aanvullende korte opleiding volgen. Die was door een Deens accountantsbureau georganiseerd, kennelijk als economische activiteit dus, in samenwerking met een reisbureau. Van de zeven dagen (heen- en terugreis inbegrepen) waren er drie volle en twee halve dagen aan de cursus gewijd. Vestergaard mocht een overeenkomstig deel van de reis niet in rekening brengen als fiscaal aftrekbare kosten omdat de Deense wetgeving dat niet toestaat indien de locatie van de cursus een gewoon toeristenoord is. Dan geldt het beperkt weerlegbaar vermoeden dat het om een toeristische reis gaat. Ook deze vorm van onderwijs te gaan genieten in een andere lidstaat valt onder de vrije dienstverlening.[[34]](#footnote-34)

Deze korte opsomming beoogt, zoals gezegd, te tonen dat onderwijsverstrekking als economische activiteit bestaat. Ze beoogt niet het belang daarvan aan te tonen in termen van onderwijs en opleiding, hoe men dat ook zou wegen. Zoals men trouwens kan zien in de lijsten van de NVAO hebben de drieëntwintig privé-instellingen slechts een beperkt aantal geaccrediteerde opleidingen. De opsomming beoogt ook geen typologie te suggereren van vrij verkeer in de onderwijsverstrekking. Op een juridische indeling kom ik straks terug.

1. **Wanneer is onderwijsverstrekking een economische activiteit?**

De vraag is dan wanneer onderwijsverstrekking een economische activiteit is in de zin van het vrije dienstenverkeer.

Artikel 57 VWEU bepaalt wat dat betreft dat als diensten worden beschouwd “de dienstverrichtingen welke gewoonlijk tegen vergoeding geschieden, voor zover de bepalingen betreffende het vrije verkeer van goederen, kapitaal en personen op deze dienstverrichtingen niet van toepassing zijn. De diensten omvatten met name werkzaamheden: a) van industriële aard, b) van commerciële aard, c) van het ambacht, d) van de vrije beroepen.)”

Om de vraag juist te situeren, is het van belang eraan te herinneren wanneer die vraag wordt gesteld.

De regeling van het VWEU over dienstverlening als uitoefening van een activiteit buiten loondienst, betreft vestiging en dienstverlening. Vestiging is aan de orde wanneer iemand zich in een andere lidstaat duurzaam vestigt, daar gaat werken vanuit een fysieke inrichting. Dienstverlening bestaat erin dat voor het verrichten van een dienst, dus beperkt, verkeer nodig is tussen de lidstaten. Dienstverlening kent drie vormen. Twee zijn goed te identificeren: i) de dienstverlener gaat de dienst verlenen in een andere lidstaat dan die waar hij is gevestigd, en ii) de afnemer van de dienst gaat van zijn land naar de lidstaat waar de dienstverlener is gevestigd. De derde vorm is: iii) de dienst die “zich verplaatst” zonder dat wie presteert of wie klant is zich naar een andere lidstaat begeeft; afstandonderwijs is hiervan een typevoorbeeld.[[35]](#footnote-35)

De vraag kan dus rijzen wanneer (A) de onderwijsverstrekker zich beroept op de vrije dienstverlening om bijv. (A1) in aanmerking te komen voor een bepaalde regeling in de lidstaat waar de dienst wordt geleverd of (A2) van de lidstaat van waaruit hij de dienst zal presteren, of, omgekeerd, (A3) om zich te verweren tegen belemmerende wetgeving van de lidstaat waar hij de dienst zal presteren of (A4) om zich te verweren tegen belemmerende wetgeving van de lidstaat van waaruit hij diensten verleent.

De vraag kan ook rijzen wanneer (B) de klant, die de dienst wil genieten, zich op de vrije dienstverlening beroept om (B1) in eigen land in aanmerking te komen voor een bepaalde regeling, bijv. fiscale aftrek, of om (B2) in aanmerking te komen voor een regeling die op de onderwijsverstrekker van toepassing is krachtens de wetgeving van diens lidstaat en ongeacht waar de dienst wordt gepresteerd, bijv. de tussenkomst van een waarborgfonds in gevallen van schade. De klant kan zich ook op de vrijheid beroepen om (B3) zich te verweren tegen belemmerende wetgeving van de eigen lidstaat of (B4) tegen belemmerende werking van de lidstaat van waaruit de dienst wordt geleverd. Het is eveneens mogelijk (B5) dat de klant zich erop beroept dat de verstrekker van de dienst zich niet kon beroepen op de vrije dienstverlening zodat de geldigheid van de overeenkomst en van de verbintenissen van de klant kunnen worden betwist. In dit geval beroept de klant zich bijv. juist op de “belemmerende” wetgeving van de eigen lidstaat of van de lidstaat van waaruit de dienstverstrekker optreedt.

Zoals men kan zien, brengen sommige van deze situaties mee dat er een betwisting kan ontstaan over de aard van de onderwijsverstrekking, als economische activiteit of niet, zonder dat de onderwijsverstrekker zelf in het geding is betrokken en zijn standpunt terzake kan uiteenzetten. Uit de processtukken kan voldoende blijken, of juist niet, of het gaat om een economische activiteit. Blijkt dat niet, dan kan de rechter voor zover zijn procesrecht hem dat toestaat, voortgaan op zaken van algemene bekendheid. Als het om een buitenlandse instelling gaat, is dat niet evident. Leidt het geschil tot een prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie dan kunnen burgers of ondernemingen die geen partij zijn in het bodemgeschil, niet tussenkomen bij het Hof. Het is van belang dit goed te onthouden omdat rechtspraak van het Hof van Justitie soms wordt weergegeven met de mededeling dat het Hof deze of die andere instelling beschouwde als “verrichter van diensten”. In prejudiciële vragen interpreteert het Hof de Europese wetgeving, meer niet. Om een gepast antwoord te geven aan de nationale rechter die de vraag stelde, worden soms feiten van de casus “aangenomen”, als elementen van de vraag die zo goed mogelijk moet worden beantwoord. Een kwalificatie van een bepaalde entiteit als verrichter van dienst, door het Hof, is dat niet.

In de zaak Vestergaard was de organisator van de cursussen niet in de zaak betrokken. Dat was evenmin het geval in de zaken Chatzithanasis en Kastrinaki (diplomarichtlijn). De feiten van die zaken heb ik al geschetst. In de zaken Wirth , Schwarz en Zanotti was de verstrekker van het onderwijs evenmin in de procedure betrokken. Wirth was een Duitse onderdaan die in de Kunstenhogeschool Arnhem jazz-saxofoon wilde studeren. Hij wilde als Duitse onderdaan voor deze studie genieten van een Duitse studietoelage. De overheid van Hannover wees die aanvraag af. Het leed in dit geval geen twijfel, zo bleek uit de vraag van de nationale rechter, dat de Arnhemse hogeschool een instelling van de overheid was, ook gefinancierd door de overheid. Het echtpaar Schwartz, Duitse onderdanen die ook in Duitsland woonden, stuurden twee van hun kinderen, hoogbegaafd, naar de Schotse Cademuir school die gespecialiseerd was in onderwijs aan kinderen met leermoeilijkheden. Zij wilden aanspraak maken op de (Duitse) belastingsaftrek voor schoolgeld. Het geschil ging tussen hen en de belastingsautoriteit.[[36]](#footnote-36) In de zaak Zanotti ging het om een betwisting tussen advocaat Zanotti en de Italiaanse fiscus over de aftrekbaarheid van kosten voor een opleiding in het Leidense International Tax Center.

Men kan dan zien hoe dat gaat. In Schwartz beweerde de Duitse regering dat de Cademuir school geen economische activiteit voerde omdat onderwijs gewoonlijk niet tegen vergoeding gebeurt. Zij voerde ook aan dat het privé-karakter van de school op zichzelf niet toelaat te besluiten tot een economische activiteit. En het zeer hoge schoolgeld vond de Duitse regering ook niet maatgevend (randnr. 21-24 arrest). Het Hof stelt vast dat de nationale rechter die de prejudiciële vraag stelde, alleen het hoge schoolgeld benadrukte. Omdat er geen nadere inlichtingen waren in de procedure voor het Hof, gaf het Hof dan een principieel erg volledig antwoord op basis waarvan de nationale rechter, die dat zelf moet beslissen, zo goed mogelijk kon beslissen of de Cademuir school een economische activiteit voert. Wie niet aan het procesdossier was en is gebonden, kon de website van Cademuir International School raadplegen. Er is inmiddels ook een Wikipedia-lemma. De kinderen Schwartz studeerden in Cademuir in 1998 en 1999. Het fiscale bezwaar dateert van 2001. De prejudiciële vraag is van 2005. Het is in dat laatste jaar dat Cademuir de deuren sloot na een opvolgingsrapport van de schoolinspectie, *HM Inspectorate of Education* (eerste rapport in 1997 en opvolgingen wegens onvoldoend verhelpen aan gebreken).[[37]](#footnote-37) In het rapport van 2001 van de inspectie[[38]](#footnote-38)wordt Cademuir omschreven als volgt: “Cademuir is an independent, non-denominational, boarding and day school, founded in 1990. It provides education for pupils aged 8 to 20 years from the United Kingdom and beyond, *and in particular from Germany.* The school aims: • to provide comprehensive education for children of high ability and for underachievers with high potential; and • to ensure that every young person who joins the school benefits from tertiary education.” [Cursivering HS.] Het rapport van de inspectie van 2005 is ook in Duitse vertaling (en met uitnodiging om de inspectie te contacteren, zoals in de Engelse versie) gepubliceerd op de site van de inspectie.[[39]](#footnote-39)

In de zaak Zanotti deed de Europese Commissie, gesteund door verzoeker, opmerken dat “ITC een particuliere instelling is die samenwerkt met de openbare universiteit te Leiden”. De Italiaanse regering beweerde dat uit het dossier niet duidelijk was of het om een particuliere of een openbare instelling ging (randnr. 29 arrest). Het Hof heeft ook hier een principieel antwoord gegeven. Ik heb zopas al gewezen op de openbare gegevens over de stichting ITC; over haar samenwerking met de Universiteit Leiden zijn geen openbare gegevens. De prijzen van de opleidingen staan op de website van ITC Leiden.

Alleen in de zaken Humbel en Valentina Neri stonden klant en onderwijsverstrekker tegenover mekaar in het geding. In Neri ging het om een kwestie van erkenning van diploma’s gekoppeld aan de vrije vestiging, van de ESE in Italië en de vrije dienstverlening. Mevrouw Neri vorderde, zoals gezegd, van ESE terugbetaling van een voorschot op schoolgeld van 2.065 euro omdat ze gehoord had dat het diploma dat ze wilde verwerven niet zou worden erkend in Italië. In Humbel ging het om het echtpaar Humbel en het schoolgeld van hun dochter. De Humbels zijn Franse onderdanen die in het Groot Hertogdom Luxemburg woonden. Hun dochter volgde secundair onderwijs in het Institut d’enseignement général et technique de l’Etat te Libramont, een Belgische rijksschool. De Belgische Staat, onderwijsverstrekker, vorderde 35.000 BEF schoolgeld voor het schooljaar 1984/1985. Dat was voor de dochter het tweede en laatste jaar van de oriëntatiecyclus. Dat bedrag is veel hoger dan het bedrag dat van eigen Belgische onderdanen werd gevraagd. Voortgaande op het arrest Gravier dat discriminatie inzake beroepsopleiding verbiedt, wilden de ouders Humbel niet meer betalen dan Belgische onderdanen. En verder deden ze ook een beroep op vrije dienstverlening, dus bewerend dat zij als klant vanuit Luxemburg in België onderwijsverstrekking wilden bekomen van een dienstverstrekker in de zin van het VWEU. Dat argument zou inhouden dat de Belgische Staat (minstens wat het inschrijvingsrecht voor hen betreft) een economische activiteit voerde met dat onderwijs (kennelijk om vervolgens vermindering van het bedrag te bekomen wegens discriminatie). Er was ook een derde vraag gebaseerd op het vrije verkeer van werknemers van de ouders. Op de eerste vraag wierp de Belgische Staat op dat de oriëntatiegraad van het secundair technisch onderwijs geen beroepsopleiding is. Het Hof zegt dat het recht niet toelaat zulke strikte scheiding te maken en dat men naar het resultaat moet kijken dat de opleiding in haar geheel, in casu: het secundair technisch onderwijs, beoogt. De nationale rechter moet dat, lettend op de feiten, uitmaken. De advocaat die op resultaat van de procedure speelt, heeft hiermee eigenlijk al voldoening gekregen. Men moet overigens opmerken dat de niet-discriminatie in het onderwijs in het algemeen, sindsdien ook is geregeld in het kader van de rechten van de burger.[[40]](#footnote-40) Vervolgens ging het om de vrije dienstverlening. Daarop kom ik dadelijk terug.

Als men let op het criterium dat het Hof hanteert om uit te maken wanneer onderwijs een economische activiteit is, begint men met de zaak Humbel.[[41]](#footnote-41) Het ging, zoals gezegd, om een rijksschool voor secundair onderwijs. Het Hof redeneert als volgt. Het wezenlijke kenmerk van de vergoeding voor diensten, bestaat erin dat zij de economische tegenprestatie vormt voor de betrokken dienst, welke tegenprestatie gewoonlijk in onderling overleg tussen partijen wordt bepaald. Bij cursussen gegeven in het kader van het nationale onderwijsstelsel ontbreekt dit kenmerk. De Staat heeft hier niet de bedoeling werkzaamheden te verrichten tegen vergoeding maar vervult zijn opvoedkundige taak. Het stelsel wordt bovendien gefinancierd uit de staatskas en niet door leerlingen en hun ouders. Het feit dat leerlingen en ouders een vergoeding of een schoolgeld moeten betalen ten einde tot op zekere hoogte de werkingskosten van het stelsel te helpen dragen, doet daaraan niet af. A fortiori kan het enkele feit dat alleen buitenlandse leerlingen schoolgeld moeten betalen, niet tot een ander oordeel leiden (randnr. 17-19). Het *dictum* luidt dat artikel 59 van het EEG-Verdrag (thans 57 VWEU) aldus moet worden uitgelegd “dat cursussen gegeven aan een technisch instituut behorende tot het secundair onderwijs in het kader van het nationale onderwijsstelsel, niet zijn aan te merken als diensten in de zin van die bepaling”.[[42]](#footnote-42) Het komt me voor dat dit een redenering is om te motiveren wat *common sense* gebiedt. Ik lees niet dat er twee afzonderlijke criteria zijn, i) de financiering en ii) het oogmerk om een vergoeding te vragen voor een dienst.[[43]](#footnote-43) Ik lees ook niet in het arrest dat het Hof voor de financiering alleen heeft willen kijken naar de financiering van de instelling in haar geheel. Dat laatste is van belang wanneer instellingen, bijv. universiteiten, naast onderwijs als opvoedkundige taak ook commercieel georganiseerde opleidingen verschaffen.

De redenering van het arrest Humbel wordt in het arrest Wirth overgenomen (randnr. 15-16). Zoals gezegd, was er geen twijfel over het niet-economische karakter van de onderwijsverstrekking in de hogeschool voor kunsten te Arnhem. Omdat het VK in de procedure tussenkwam om het beginsel van vrije dienstverlening inzake economische onderwijsverstrekking te horen bevestigen, is dat laatste ook kort gedaan. Het VK merkte op dat er “ook hogescholen bestaan die hoofdzakelijk uit particuliere middelen worden gefinancierd, met name door studenten en hun ouders, en een winstoogmerk nastreven.” Het Hof vervolgt hierop: “In dergelijke instellingen verstrekt onderricht is als een dienstverlening (…) te beschouwen. Het door deze instellingen nagestreefde doel bestaat er namelijk in, diensten aan te bieden tegen vergoeding.” (randnr. 17)[[44]](#footnote-44) Het *dictum* in Wirth luidt als volgt: “Onderricht aan een hogeschool die voornamelijk met overheidsmiddelen wordt gefinancierd, is geen dienstverlening in de zin van artikel 60 EEG-Verdrag.” (zie thans art. 57 VWEU, HS)

En dan is er het arrest Schwartz. Het is een arrest van de Grote kamer, wat wil zeggen dat de zaak belangrijk werd geacht.[[45]](#footnote-45) Ook de zaak over de niet-nakoming van verdragsverplichtingen door Duitsland, die met de zaak Schwartz samenhing en waarin op dezelfde dag uitspraak is gedaan, is in Grote kamer behandeld. Het valt aan te nemen dat de reden daarvoor niet is geweest de handhaving van de formulering van Humbel en Wirth over economische activiteit. Veeleer van belang – zo lijkt het me - was enerzijds de betekenis die artikel 21 VWEU (toen art. 18 EG) toekomt, dat gaat over de rechten van de burgers in het vrije verkeer, en anderzijds de argumenten die Duitsland had ingeroepen om de onhoudbaarheid van het onderwijsstelsel te beklemtonen als het Hof de Duitse regeling strijdig zou noemen met het Verdrag.

Op deze laatste punten ga ik hier niet nader in. Maar kort kan het volgende worden vermeld. De Duitse financiering van het onderwijs berustte op drie regelingen. Op de eerste plaats is er de subsidiëring. Scholen van de overheid worden door de overheid betaald. Particuliere scholen krijgen ook subsidie (tot 80%), zoals in vele landen, als ze beantwoorden aan criteria zoals daar zijn onderwijsprogramma enz. Vervolgens is er de belastingsaftrek van kosten die ouders maken voor de scholing van hun kinderen. Tussenin is er de verplichting van scholen om schoolgeld te vragen in verhouding tot het inkomen van het gezin van de kinderen. Men kan gemakkelijk zien dat het gunnen van belastingsaftrek voor scholing in het buitenland zou meebrengen dat Duitsland buitenlandse scholen zou subsidiëren terwijl die niet moeten beantwoorden aan de (Duitse)kwaliteitscriteria. Ik voeg daaraan toe dat het verhogen van subsidies voor Duitse scholen en het drastisch verlagen van schoolgeld een aanzuigeffect zou kunnen hebben naar Duitse scholen. Het Hof heeft de Duitse bezwaren van de hand gewezen, hoofdzakelijk omdat de Duitse regeling de botte bijl hanteerde: geen aftrek voor scholing in een andere lidstaat, punt. Duitsland moest dus minder discriminerende manieren zoeken om zijn stelsel te handhaven. In de recente zaak Zanotti heeft het Hof geoordeeld dat een regeling die de aftrek beperkt, zowel voor binnenlandse als buitenlandse opleidingen, tot de kosten van een vergelijkbare opleiding op de plaats die het dichts bij de fiscale woonplaats is gelegen, verenigbaar is met het VWEU.[[46]](#footnote-46)

Wat de economische activiteit betreft, herhaalt het Hof de formule van Humbel en Wirth over het onderwijs dat wordt gegeven door instellingen die deel uitmaken van het openbaar onderwijsstelsel en volledig of hoofdzakelijk uit de staatskas worden gefinancierd. Het is niet de bedoeling van de Staat om werkzaamheden tegen vergoeding te verrichten, maar wel zijn opvoedkundige taak te vervullen. Het gaat daar dus niet om diensten in de zin van het Verdrag (randnr. 39).

Het Hof herhaalt vervolgens de formule van Wirth over “de onderwijsinstellingen die hoofdzakelijk uit particuliere middelen worden gefinancierd, met name door studenten en hun ouders”. Dat zijn “diensten in de zin van [het Verdrag], daar het door deze instellingen nagestreefde doel er immers in bestaat, tegen vergoeding diensten aan te bieden”(randnr. 40). Het Hof preciseert wat dat betreft, in de lijn van zijn rechtspraak inzake diensten, dat de particuliere financiering niet hoofdzakelijk door de leerlingen of de ouders moet worden verricht (randnr. 41). Diensten tegen vergoeding verrichten, gebeurt ook wanneer de vergoeding wordt betaald door een derde ten gunste van wie de dienst geniet. In dit geval moet die financiering natuurlijk wel “particuliere financiering” zijn. Scholen die hoofdzakelijk met privésponsoring en met privébeurzen voor studenten werken, verrichten ook diensten in de zin van het Verdrag.[[47]](#footnote-47)

Het *dictum* van het arrest, wat de vraag over vrij verkeer betreft, heeft het over “de situatie waarin belastingplichtigen van een lidstaat hun kinderen naar een in een andere lidstaat gevestigde *school* sturen *die hoofdzakelijk uit particuliere middelen wordt gefinancierd* (…)”. De regel van vrij verkeer van diensten verzet zich dan tegen een regeling als de Duitse. Ik mag daaraan toevoegen dat het Hof in een tweede hypothese spreekt van een school waarvan de activiteiten niet onder het vrije verkeer vallen. In die situatie verzet het vrij verkeer van burgers (art. 18 EG, thans art. 21 VWEU) zich tegen de Duitse regeling. Een gelijklopend oordeel vindt men in het arrest Zanotti.

Wie wil schieten op “de dienstenrichtlijn” om zich te beklagen over “Europa” en de impact op het onderwijs, heeft het alvast mis in die zin dat het *Europese burgerschap* (subsidiair, als vrij verkeer niet van toepassing is) autonome grondslag is voor een impact.

In Zanotti ging het om de postuniversitaire opleiding aan het ITC te Leiden. Het Hof neemt aan dat het ITC “een particuliere instelling” is “die samenwerkt met de openbare universiteit te Leiden” (randnr. 29). Zoals ik al heb gesignaleerd, is het ITC een Nederlandse stichting. Stichtingen kunnen “een bedrijf” hebben. De kosten van de opleiding waren gekend: het ging immers over de aftrekbaarheid van die kosten door advocaat Zanotti in Italië. Het Hof herhaalt de formulering van Schwarz en besluit: “Derhalve moeten cursussen die hoofdzakelijk worden gefinancierd door personen die een beroepsopleiding of ‑specialisatie willen volgen, als een dienstverrichting in de zin van artikel 50 EG worden beschouwd.” In het *dictum* heeft het Hof het over “cursussen aan een particuliere universitaire instelling”.

1. **Economische activiteit? Kan men werken met het criterium van “Schwartz”?**

Als men het criterium van Schwarz bekijkt, moet men eerst het volgende voor ogen houden.

Er bestaat eigenlijk geen twijfel over dat een entiteit die zich door de organisatie van haar onderwijs en met name de prijs die door of voor de “klant” moet worden betaald, aandient als de verlener van een dienst, ook als dienstverlener in de zin van het VWEU wordt beschouwd. Die organisatie kan al blijken uit de rechtsvorm van een handelsvennootschap of anderszins uit de commerciële bedrijfsvoering. Wat dat laatste betreft, zal men kunnen letten op de prijzen en de kosten.

Dat de instelling een “particuliere” instelling is, is geen decisief criterium maar hooguit een vertrekpunt. In die zin moet men m.i. wat het arrest Zanotti betreft niet uitsluitend letten op het *dictum* van het arrest, waar alleen wordt gesproken van “een particuliere instelling”, maar moet men dat samen lezen met de feitelijke vaststellingen in de zaak en met de overweging van het Hof over de financiering. Het ITC te Leiden was, zoals gezegd, niet in de zaak betrokken. Ik mag eraan herinneren dat het om een (private) stichting gaat. Die mag een bedrijf hebben. De stichting zelf streeft geen winst na. Ze doet dat niet voor zichzelf. En voorts heeft een stichting geen leden (ze is een afgescheiden vermogen) waarvoor ze winst zou nastreven. In Zanotti werd ervan uitgegaan dat de klanten de opleiding betalen.

Uitzonderlijk zal het mogelijk zijn dat het bestaan van dienstverlening in de zin van het VWEU wordt betwist terwijl degene die het onderwijs verstrekt zich daar wel op beroept. Men kan denken aan een particuliere onderwijsinstelling die in een lidstaat door de overheid wordt gesubsidieerd en die onderwijs wil verstrekken in een andere lidstaat, door vestiging aldaar of door dienstverlening (bijv. afstandsonderwijs). In het voorbeeld ga ik ervan uit dat de regelgeving van de subsidiërende lidstaat zich verzet tegen dat werken “over de grens” en dat de instelling haar erkenning of haar gehele subsidie zou verliezen als ze zich niet houdt aan het verbod. De instelling zou zich dan beroepen op de vrije dienstverlening. De subsidiërende lidstaat zou inroepen dat de instelling geen diensten verricht in de zin van het VWEU en zich dus niet op de verdragsvrijheid kan beroepen (in de opsomming van de gevallen hierboven: A4, en ook B4 wanneer de onderwijsinstelling haar klant steunt in een beroep op de vrijheid). In dit voorbeeld heb ik de hoogte van de subsidie niet ingevuld. Dat komt later aan de orde. Ik heb ook verondersteld dat het om “werken over de grens” gaat. Ik heb niet verondersteld dat dit laatste onderwijs geheel tegen betaling door de klanten gebeurt.

Het criterium van Schwarz komt dus in andere gevallen aan de orde, men kan zeggen: slechts in andere gevallen.

Maar ook hier past weer een voorafgaande opmerking. Door de beslissing van het Hof in Schwarz zelf, en herhaald in Zanotti, wordt het belang van de kwalificatie van onderwijs als dienst gerelativeerd. Immers, ook als het niet om diensten zou gaan dan nog kan een regeling zoals die welke aan de orde stond, niet verenigbaar worden geacht met het VWEU. Zij is dan in strijd met de burgerschapsrechten (art. 21 VWEU).

Toch blijft de kwalificatie als dienst van groot belang. De regeling van de burgerschapsrechten is er wel maar ze is bij lange na niet zo uitgewerkt als het vrije dienstenverkeer dat (zeker) sinds de dienstenrichtlijn is. De dienstenrichtlijn bevat een uitgewerkte regeling die, op zijn minst gezegd, degene die zich erop wil beroepen voor minder kosten stelt van procedure dan een beroep op het burgerschap.

Voor de beoordeling vertrekt men dus van het criterium van het VWEU: de bepalingen van het vrije verkeer van diensten zijn van toepassing waar diensten worden geleverd tegen vergoeding.

Let men erop hoe de zaken Humbel, Wirth en Schwarz voor het Hof kwamen, dan hoeft het geen verwondering te wekken dat het Hof het antwoord gaf aan de hand van de financiering en de hoedanigheid van de onderwijsinstelling. Ik vind het ook een goede zaak dat het Hof het daarop houdt. Het gaat immers om een materie die in de lidstaten uitvoerig en verschillend is geregeld en waarop men ook nu nog geen goed zicht heeft. Wat wel vast staat en stond, is dat er in de lidstaten door de overheid georganiseerd onderwijs is, dat er ook overheidssubsidies zijn voor particuliere instellingen die beantwoorden aan de criteria van goed onderwijs en dat er daarnaast ook onderwijs als economische activiteit is.

Het criterium van de betaalde vergoeding krijgt dan gemakkelijk vorm in de financiering van de instelling. Financiering door de overheid betekent: geen dienstverlening in de zin van het VWEU, hoofdzakelijk particuliere financiering betekent: dienstverlening.

Het “criterium” van het oogmerk om winst te maken of, in andere formulering, de bedoeling om diensten tegen vergoeding aan te bieden, komt in het *dictum* van Schwarz niet voor, ook niet in Humbel en Wirth.[[48]](#footnote-48) Maar uit de redenering van het Hof mag wel blijken dat de bedoeling van de onderwijsverstrekker een element is in de beoordeling en dat zij als subsidiair criterium kan (moeten) dienen. Een bedoeling, of oogmerk, is geen kwestie om over te speculeren. Voor een beoordeling naar recht moet zij blijken uit de organisatie van de activiteit. De verklaring van wie de activiteit organiseert dat er geen oogmerk is om diensten tegen vergoeding aan te bieden, is ook wat dit betreft slechts een vertrekpunt. Men kan overigens zien dat het Hof dit criterium verbindt met de overheid die niet diensten aanbiedt maar haar sociale, culturele en opvoedkundige taak vervult.

Vooralsnog is het Hof niet moeten ingaan op de rol van die bedoeling als aanvullend criterium. De stand van zaken lijkt me de volgende te zijn.

Op de eerste plaats is de financiering het belangrijkste criterium. Ik neem het geval van een particuliere instelling die geheel uit particuliere middelen wordt gefinancierd. Ik ga ervan uit dat zij als dienstverlener in de zin van het VWEU wordt beschouwd, ook als zij geen winst nastreeft en dat laatste ook blijkt uit haar rechtsvorm. Maar in deze redenering is die financiering gerelateerd aan het verlenen van diensten tegen vergoeding. Voor de diensten betalen de klanten, leerlingen of hun ouders, of betalen derden voor rekening van bepaalde klanten, bijv. door beurzen. Ik ga ervan uit dat dit soort van betalingen voorhanden moet zijn, ook al kan er daarnaast een financiering - nog steeds een particuliere - zijn van vaste kosten, bijv. het vastgoedpatrimonium van de instelling.[[49]](#footnote-49) Ik denk niet dat een instelling die als instelling geheel particulier wordt gefinancierd maar waar door of voor de geselecteerde leerlingen niet wordt betaald voor het onderwijs, een instelling is die diensten aanbiedt tegen vergoeding.

Op de tweede plaats is het criterium van de financiering en de aanvullende rol die het oogmerk kan spelen, tot nu toe behandeld op het niveau van de onderwijsinstelling.

De vraag is dan of de activiteit van een instelling kan worden opgebroken naargelang van de opleiding of naargelang van andere diensten dan het eigenlijke onderwijs.

Men kan vooreerst letten op de opleiding. Instellingen die onderwijs verschaffen dat in hoofdorde, of in het algemeen, niet als dienst in de zin van het VWEU kan worden aangemerkt, kunnen opleidingen organiseren waarvoor de studenten wel de juiste vergoeding betalen of een vergoeding die wat die opleiding betreft, winst beoogt om als aanvullende financiering van de instelling te dienen[[50]](#footnote-50). De vragen die het Hof heeft beantwoord, zijn niet op die wijze behandeld, niet op de opleiding toegespitst. In de zaken Humbel, Wirth en Schwarz hoefde de vraag niet op die wijze te worden gesteld. In de zaak Zanotti was de opleiding die tot diploma’s leidt waarvoor de accreditatie op naam staat van de openbare universiteit Leiden, ondergebracht in een afzonderlijke rechtspersoon die privé wordt gefinancierd. De beoordeling van de opleiding kwam overeen met de beoordeling van de afzonderlijke “particuliere instelling” waarin die opleiding was ondergebracht. In de zaak Vestergaard ging het om een specifieke opleiding maar hoefde de vraag van een grotere instelling die als instelling niet beoogt diensten aan te bieden tegen vergoeding, niet te worden gesteld.

Mijns inziens moet men van het volgende uitgaan. Als een instelling opleidingen aanbiedt tegen vergoeding, dat wil dus zeggen dat de klanten een vergoeding betalen die als een reële vergoeding kan worden beschouwd, kan van die opleidingen niet worden beweerd dat het niet om diensten gaat in de zin van het VWEU op grond van het argument dat de instelling, als instelling, hoofdzakelijk of in het algemeen, niet de bedoeling heeft diensten aan te bieden tegen vergoeding. Het zou in het licht van artikel 57 VWEU te ver leiden om van een vastgestelde opleiding tegen vergoeding vervolgens na te gaan of de instelling die deze opleiding aanbiedt, nog wel hoofdzakelijk met overheidsgeld wordt gefinancierd en, als dat niet “hoofdzakelijk” het geval is, of de instelling als geheel niet de bedoeling heeft om opleidingen aan te bieden tegen vergoeding. Kort gezegd: de financiering en de bedoeling dienden als criteria om na te gaan of er onderwijsdiensten tegen vergoeding worden aangeboden. Die criteria kunnen niet worden gehanteerd als uitzondering wanneer het duidelijk is dat opleidingen particulier worden gefinancierd. Men kan daaraan niet afdoen met de bewering dat het vaak niet heel duidelijk is of de opleiding wel hoofdzakelijk particulier wordt gefinancierd of dat zij toch vanuit de algemene voorzieningen van de instelling wordt “gesubsidieerd”. Het antwoord op die laatste tegenwerping is immers dat het zowel voor het economische verkeer als voor de overheidssubsidie juist nodig is om transparantie te hebben in hetgeen wel en hetgeen niet wordt of mag worden gefinancierd. De beste manier om dat te doen, is deze opleidingen tegen reële vergoeding duidelijk te identificeren binnen de instelling en juist zicht te hebben op de structuur van kosten en opbrengsten.

Vervolgens zijn er de andere diensten dan het eigenlijke onderwijs.

Ik neem als voorbeeld de prijs van wat men hoteldiensten kan noemen, het verblijf in een internaat.

Terwijl de opleidingen van een instelling kunnen opgesplitst worden, is de vraag hier of er, in een opleiding, kan worden opgesplitst in stukken die geen diensten zijn in de zin van het VWEU en stukken die dat wel zijn. Het antwoord lijkt me voor de hand te liggen. Als de bedoelde prestaties onmiskenbaar deel uitmaken van het onderwijs dan volgen ze het statuut van dat laatste. Als een opleiding niet als een prestatie tegen vergoeding wordt beschouwd en- in dit voorbeeld – het verblijf op internaat onmiskenbaar een deel is van de opleiding dan is de dienst van het internaat niet als een dienst in de zin van het VWEU te beschouwen ook al wordt voor die dienst de prijs betaald die hij kost. De “bedoeling” van het criterium van Schwarz kan hier geobjectiveerd worden gebruikt. De rechter zal moeten uitmaken of dat het geval is. Ik noem de Britse *boarding schools* met (en voor) pedigrees. Het zijn privéscholen die diensten aanbieden. Niemand zal ontkennen dat het internaatsleven daar een essentieel onderdeel is van het opvoedkundige project. Maar van het *Kosthuis Fien Jansen* (Ernest Claes’ roman) zal niemand zeggen dat het verblijf op kot bij Fien een onderdeel was van de schoolopleiding. De school hield daar wel een oogje in het zeil, maar de prestatie was privé.

Het criterium van het Hof van Justitie voor de economische activiteit die erin bestaat diensten aan te bieden tegen betaling, te weten: de financiering en eventueel de bedoeling, lijkt ver af te staan van het criterium dat het Hof van Justitie hanteert om uit te maken of een entiteit een onderneming is in de zin van het mededingingsrecht (art. 101 VWEU). Het Hof heeft onderneming in de zin van het mededingingsrecht gedefinieerd als iedere (zelfstandige) entiteit die een economische activiteit voert, ongeacht haar rechtsvorm en de wijze waarop zij wordt gefinancierd.[[51]](#footnote-51) De financiering is hier niet van belang omdat overheidsondernemingen krachtens de verdragsregeling zelf ook onder het begrip onderneming vallen. Op dat verschil is kritiek geleverd. [[52]](#footnote-52) Het mag hier volstaan om op het volgende te wijzen. Er moet onmiskenbare samenhang zijn tussen de regenen van vrij verkeer en het mededingingsrecht. De regelen die vrij verkeer in de interne markt beschermen, beogen het wegnemen van belemmeringen die uit overheidsmaatregelen voortvloeien. Het mededingingsrecht gaat over gedrag van ondernemingen en wil in de ene markt voldoende mededinging handhaven. Lange tijd viseerde het Europese mededingingsrecht juist privaatrechtelijke belemmeringen (door ondernemingen) van de handel tussen lidstaten.[[53]](#footnote-53) Die samenhang moet er m.i. niet zijn door precies dezelfde criteria te hanteren. Het Hof van Justitie interpreteert de termen van het Verdrag functioneel, d.i. met het oog op de juiste toepassing van de regelen die deze termen als aanknopingspunt hebben. Let men op de regelingen van vrij verkeer en van mededingingsrecht dan valt het volgende op. Als er een belemmering van het vrije verkeer is, is die belemmering verboden tenzij ze op grond van algemene belangen kan worden gerechtvaardigd. Dat is een strikte regeling die des te preciezer wordt als er uitvoeringsrichtlijnen zijn. Als in het mededingingsrecht een entiteit wordt gekwalificeerd als onderneming, is er nog niet veel gezegd. Ik neem het voorbeeld van afspraken tussen ondernemingen. Afspraken tussen ondernemingen zijn slechts verboden als ze een meer dan beperkte invloed hebben op de markt en de handel tussen de lidstaten. Het moet voorts gaan om beperkingen van de werkdadige mededinging. En het verbod is slechts van toepassing als de afspraak niet kan vrijgesteld zijn wegens haar afgewogen gunstige effect tot verbetering van productie en distributie. In de gevallen waarin activiteiten georganiseerd op basis van onderlinge solidariteit, als onderneming werden aangemerkt in de zin van het mededingingsrecht, is er maar beperkt besloten tot effectief toepassen van het mededingingsverbod. En voor overheidsondernemingen en ondernemingen waaraan opdrachten van algemeen economisch belang zijn toevertrouwd, geldt dat de mededingingsregelen wel op hen van toepassing zijn maar dat die toepassing de vervulling van hun taken niet in rechte of in feite mag hinderen (art. 106, tweede lid VWEU). Wie op de aanknopingspunten van vrij verkeer en van mededinging in de rechtspraak van het Hof wil letten, moet wat vrij verkeer betreft, letten op de rechtspraak inzake de maatregelen die als een belemmering van het vrije verkeer worden beschouwd. Daar hanteert het Hof overigens ook een zeer breed begrip.

De slotsom hiervan is dat over onderwijs als dienstverlening in de zin van het VWEU nog niet alle vragen door het Hof zijn beantwoord. Maar de slotsom is ook dat wanneer onderwijs tegen vergoeding wordt verstrekt en in die zin is georganiseerd als economische activiteit, er nauwelijks twijfel over bestaat dat de verstrekker en de genieter van de dienst een beroep kunnen doen op vrij verkeer.

1. **Het onderwijs in de dienstenrichtlijn.**

De dienstenrichtlijn is de uitvoering van de verdragsregelen inzake vrije vestiging en dienstverlening. Zij kan dus alleen betrekking hebben op de economische activiteit die onder die regelen valt.[[54]](#footnote-54)

In de overwegingen van de richtlijn, van 2006, wordt met verwijzing naar de stand van de rechtspraak van toen verduidelijkt dat het onderwijs dat in het kader van het nationale onderwijsstelsel wordt verstrekt, door of namens de overheid, zonder economische tegenprestatie, geen dienst in de zin van het Verdrag uitmaakt.[[55]](#footnote-55) De omstandigheid dat schoolgeld of inschrijvingsgeld moet worden betaald, doet daaraan niet af als het betrokken onderwijs daarbuiten grotendeels wordt gefinancierd uit overheidsmiddelen.[[56]](#footnote-56)

Men hoeft zich niet op het verkeerde been te laten zetten door hetgeen vervolgens wordt bepaald in artikel 2, tweede lid, a van de richtlijn. Daar leest men dat de richtlijn geen betrekking heeft op “niet-economische diensten van algemeen belang”. Die bepaling wordt verklaard door het volgende. Er zijn diensten die “van algemeen belang” zijn, zoals bijv. de post, maar wel om economische redenen worden verricht. Deze “diensten van algemeen economisch belang” vallen in principe wel onder de richtlijn. Voor alle duidelijkheid is dan bepaald dat niet-economische diensten van algemeen belang niet onder de richtlijn vallen. Onder de niet-economische diensten van algemeen belang noemt het Handboek van de uitvoering van de richtlijn als voorbeeld “diensten die niet tegen een tegenprestatie worden verricht in het nationaal basis- en voortgezet onderwijs”.[[57]](#footnote-57) Men mag ervan uitgaan dat deze “beperking” tot het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs geen andere reden heeft dan als voorbeeld te dienen van het onderwijs dat in de regel zonder economische tegenprestatie wordt verricht door of namens de overheid.

Onderwijs dat wel tegen vergoeding wordt verstrekt, is een dienst in de zin van het Verdrag en valt ook onder de dienstenrichtlijn.

Zou het dan kunnen dat deze “economische onderwijsactiviteit” vervolgens door een lidstaat tot dienst van algemeen economisch belang wordt verklaard? Diensten van algemeen economisch belang vallen, zoals gezegd, onder de richtlijn maar er wordt voor gezorgd dat de diensten van algemeen economisch belang hun functie kunnen blijven vervullen.[[58]](#footnote-58) Artikel 1, derde lid, tweede alinea van de richtlijn bepaalt dat de richtlijn geen afbreuk doet aan de vrijheid van de lidstaten om in overeenstemming met het gemeenschapsrecht vast te stellen wat zij als diensten van algemeen economisch belang beschouwen (…). De precisering “in overeenstemming met het gemeenschapsrecht” betekent dat dit moet gebeuren met verantwoording t.o.v. de criteria van het Verdrag. Dat kan maar als nauwkeurig is gespecificeerd wat de speciale taak van de dienst is.[[59]](#footnote-59) Het Handboek waarschuwt nog eens: *in geen geval* kunnen de lidstaten diensten *op een specifiek gebied*, bijvoorbeeld het onderwijs, automatisch (d.i.: louter om die reden) beschouwen als diensten van algemeen economisch belang.

Samengevat levert dat het volgende op. Van “het verstrekken van onderwijs” kan niet worden gezegd dat het onder de dienstenrichtlijn valt. “Onderwijs” is ook niet door de richtlijn uitgesloten van haar toepassingsgebied. Onderwijs dat niet voor een economische tegenprestatie wordt verricht, is geen dienst in de zin van het Verdrag en kan dus niet onder de richtlijn vallen. Onderwijs dat wel voor een economische tegenprestatie wordt verricht, is een dienst in de zin van het Verdrag en valt wel onder de richtlijn. Het onderwijs dat onder de richtlijn valt, kan niet automatisch – omdat het om onderwijs gaat – tot een dienst van algemeen economisch belang worden gemaakt.

Onderwijs komt nog op een andere manier ter sprake in de dienstenrichtlijn.

De dienstenrichtlijn bevestigt de regel dat maatregelen van lidstaten, die niet discrimineren op grond van nationaliteit, kunnen gerechtvaardigd zijn omwille van de dwingende bescherming van algemene belangen. De toets daarvoor wordt hierna gesignaleerd. Tot de algemene belangen waarvan de bescherming kan worden ingeroepen, behoort “de noodzaak om een hoog niveau van onderwijs te waarborgen”.[[60]](#footnote-60) De dwingende bescherming daarvan kan dus georganiseerd worden. Maar hier valt een onderscheid te maken tussen vrije vestiging en vrije dienstverlening. Inzake vrije dienstverlening kunnen niet alle algemene belangen worden ingeroepen, maar slechts beperkt, in de richtlijn genoemde belangen. De noodzaak om een hoog niveau van onderwijs te waarborgen hoort daar niet bij (zie art. 16, 1, b van de richtlijn).

1. **De regeling van de dienstenrichtlijn**

Het vertrekpunt van de regeling is het EEG-Verdrag. Vrije vestiging en vrije dienstverlening waren daarin bepaald. Beperkingen en belemmeringen van onderdanen die van een andere lidstaat komen, zijn verboden als die beperkingen om reden van nationaliteit of van vestigingsplaats in een ander lidstaat zijn ingegeven. Zulke beperkingen kwamen nog betrekkelijk weinig voor. Het is juist in de geciteerde onderwijszaken dat regelingen die beperkingen inhielden op grond van nationaliteit, recent aan de orde stonden. Maar er zijn vele regelen die “in het algemeen” gelden en die het onderdanen van andere lidstaten toch moeilijker maken om ter plaatse te werken (bijv. volgens eigen methode). In het EEG-Verdrag was voorzien dat er harmonisatie zou komen en kunnen komen van regelen op het gebied van de activiteit die door deze vrijheid wordt bestreken.

Waar die harmonisatie er is, geldt vanzelfsprekend de geharmoniseerde regeling en is er bij veronderstelling geen beperking meer en nauwelijks belemmering. Maar die harmonisatie is er niet op tijd en niet voldoende gekomen.

Bij gebreke daarvan heeft het Hof van Justitie de regel als volgt gesteld.

Discriminatie op grond van nationaliteit, zo volgt uit het Verdrag, is uit den boze.

Belemmeringen kunnen ook volgen uit (algemeen geldende) wetgeving die de lidstaten hebben gemaakt met het oog op de bescherming van algemene belangen. Die maatregelen kunnen gerechtvaardigd zijn. Daarvoor is nodig i) dat er zo’n algemeen belang is, ii) dat de maatregel dienstig is om dat algemene belang te dienen, en iii) dat de maatregel de vrijheid niet meer beperkt dan nodig is (proportionaliteit). Als het algemene belang op evenwaardige wijze is beschermd door een maatregel die minder ver gaat, mag de beperking niet worden opgeroepen. Deze laatste regel geldt niet alleen voor de toets van de maatregel zelf maar ook voor het oproepen van die maatregel in afzonderlijke gevallen. Als bijv. een dienstverlener vanuit een andere lidstaat komt waar m.h.o. op algemene belangen regelen zijn gesteld waaraan de dienstverlener voldoet, dan mag de lidstaat van ontvangst zijn regelen slechts oproepen als dat echt nodig is. “Dubbel gebruik” met wat in de andere lidstaat al werd vereist, moet worden vermeden.

Die rechtspraak is wel “gevestigd”. Maar wie zich erop wil beroepen, moet dan telkens voor de rechter de “gevestigde” rechtspraak van het Hof van Justitie inroepen. En iedere verdere ontwikkeling vereist weer een nieuwe, lange, procedure voor het Hof. De onderwijszaken tonen dat wel aan.

Bovendien gaat die rechtspraak over het verhinderen van belemmeringen. Regelgeving die het dienstenverkeer in de interne markt in het algemeen en voor alle sectoren van bedrijvigheid vergemakkelijkt, was er (daarmee) niet. Er waren richtlijnen die toegang tot beroepen en de uitoefening daarvan sectoraal vergemakkelijkten en er is de algemene diplomarichtlijn.

De dienstenrichtlijn neemt de gevestigde rechtspraak van het Hof over en bevat daarnaast regelen ter vergemakkelijking van dienstverrichtingen. Ik bespreek die hierna.

Op de eerste plaats moet worden vermeld dat de dienstenrichtlijn in beginsel van algemene toepassing is, behalve voor de zaken die zij uitsluit (zie art. 2, 1 wat het begrip dienst betreft en art. 2, 2 en 3). Op de diensten die het voorwerp uitmaken van de regeling van richtlijn 2005/36 betreffende beroepskwalificaties is zij van toepassing met dien verstande dat richtlijn 2005/36 in geval van strijdigheid van bepalingen voorrang heeft.[[61]](#footnote-61)

De dienstenrichtlijn regelt vestiging en dienstverlening door “dienstverrichters”(art. 4, 2°, ik gebruik hierna de term “dienstverleners”). Met die laatste term worden alle aanbieders aangeduid die van vrijheid van vestiging of van dienstverlening gebruik kunnen maken. Het gaat om “ieder die in een lidstaat is gevestigd en een dienst aanbiedt of verricht”. De richtlijn regelt ook de vrijheid van de afnemers van de diensten. “Dienst” betekent elke economische activiteit, anders dan in loondienst, die gewoonlijk tegen vergoeding geschiedt.

De dienstenrichtlijn regelt op de eerste plaats de vereenvoudiging van administratieve procedures. Het gaat om de procedures die de dienstverlener moet volgen om in een (andere) lidstaat toegang te hebben tot het beroep of om er het beroep uit te oefenen (art. 5). Drie zaken vallen te vermelden. Eén. In iedere lidstaat moet er een “één-loket” zijn waar alle formaliteiten, ook via elektronische weg kunnen worden verricht (art. 6 en 8). Twee. Via dat loket moet ook alle informatie worden gegeven over de regelen die in die lidstaat van toepassing zijn m.b.t. inschrijving, voorwaarden enz. (art. 7). Drie. Wat procedures en formaliteiten betreft, wordt door de lidstaten onderzocht of er wel genoeg vereenvoudiging is (art. 5, 1). Hier is ook uitdrukkelijk de regel overgenomen dat de lidstaat van ontvangst geen onnodige documenten vraagt, bijv. niet een origineel, en dat hij ter staving van het beantwoorden aan een eis documenten aanvaardt waaruit blijkt dat aan die eis is voldaan, ook al is het document niet precies wat in de lidstaat van ontvangst is voorgeschreven.[[62]](#footnote-62) Er zal worden geprobeerd unieke, Europese, formulieren te maken. Een vergunning voor vestiging via het één-loket moet altijd gelden voor het hele grondgebied van de lidstaat (art. 10, vierde lid).

Op de tweede plaats wordt de vrijheid van vestiging verder geregeld (art. 9 e.v.). Als er vergunningstelsels zijn, dan mogen die niet discriminerend zijn t.o.v. de betrokken dienstverlener. Het gaat hier om discriminatie op grond van nationaliteit.[[63]](#footnote-63) Het vergunningstelsel zelf moet gerechtvaardigd zijn door dwingende redenen van algemeen belang en moet de toets van proportionaliteit tussen nagestreefd doel en belemmering van het vrije verkeer kunnen doorstaan.

Ook de vergunningsvoorwaarden (de criteria om toegelaten te worden) moeten aan de zopas genoemde eisen voldoen. Er is bovendien uitdrukkelijk bepaald dat die criteria duidelijk en ondubbelzinnig zijn, transparant en toegankelijk en vooraf openbaar gemaakt. Daaraan mag men de volgende regel koppelen: de beslissingen over vergunningen moeten met redenen omkleed zijn en moeten voor een rechter (…) kunnen worden aangevochten. Acht types van eisen zijn meteen, *per se,* verboden door de richtlijn (art. 14). Daaronder vindt men het vereisen van een band met (het gebied van) de lidstaat van ontvangst, het hanteren van economische criteria van behoefte die geval per geval worden toegepast, en de directe betrokkenheid van concurrenten, met name ook in raadgevende organen, bij het verlenen van vergunningen. Vervolgens worden acht andere eisen genoemd, waaronder: een voorgeschreven rechtsvorm of het verbod meer dan één vestiging te hebben in dezelfde lidstaat (art. 15). Die eisen kunnen gerechtvaardigd zijn als zij niet discriminerend zijn en gerechtvaardigd volgens de algemene belangen regel. Maar de dienstenrichtlijn wacht niet tot er geval per geval weer een dienstverlener tijd en geld heeft om zulke eis voor het Hof van Justitie aan te vechten. De lidstaten zijn verplicht om hun (hele) wetgeving, vanuit het oogpunt toegang en diensten, te onderzoeken om te zien of er zulke eisen zijn en om de eisen te schrappen die niet aan de toets beantwoorden.

De vestigingsregeling bevat verder een regeling over de duur van de vergunningen en de selectie van gegadigden wanneer vergunningen slechts beperkt in aantal beschikbaar zijn omwille van schaarste van natuurlijke hulpbronnen of technische mogelijkheden. Kort gezegd, gaat het ook hier om een regeling die vermijdt dat de vestiging op verkapte wijze zou worden beperkt zonder afdoende reden of rechtvaardiging.

Op de derde plaats wordt de vrije dienstverlening door dienstverleners geregeld (art. 16 e.v.). Het gaat in dit hoofdstuk om de dienstprestaties die (occasioneel) gebeuren in de lidstaat waar de dienstverlener niet is gevestigd. De vrijheid van de afnemer van de dienst wordt apart geregeld (zie hierna).

Binnen de rechtsorde van een lidstaat wordt normaal gezien geen onderscheid gemaakt tussen vestiging en dienstverlening: prestaties die tot een gereglementeerd beroep behoren, worden slechts verricht door wie als beroepsbeoefenaar gevestigd is. Vrije dienstverlening tussen de lidstaten zou natuurlijk dode letter blijven als men simpelweg de beroepsreglementering van de ontvangststaat zou tegenwerpen. Tot die regelen behoort veelal, als vanzelfsprekend: daar gevestigd te zijn. En voorts zou vrije dienstverlening ook, en buiten die eis van vestiging, belemmerd worden als een beroepsbeoefenaar die in zijn land van herkomst aan de vergunningen voldoet, in de ontvangststaat zou moeten werken volgens alle daar geldende regelen i.v.m. de uitoefening van het beroep.

De regel van de dienstenrichtlijn verplicht de lidstaten het recht van dienstverleners te erkennen om diensten te verrichten in een andere lidstaat dan die waar zij (rechtmatig) gevestigd zijn. De lidstaat van ontvangst zorgt voor vrije toegang en vrije uitoefening. Lidstaten maken dienstverrichting op hun grondgebied (vanuit andere lidstaten) niet afhankelijk van eisen die niet beantwoorden aan het volgende: geen discriminatie naar nationaliteit of naar lidstaat van vestiging, rechtvaardiging om redenen van bepaalde eisen van algemeen belang die limitatief zijn opgesomd, en proportionaliteit van de maatregelen die zo gerechtvaardigd moeten worden.

De rechtvaardiging omwille van algemeen belang is niet dezelfde als bij vestiging. Bij vestiging kunnen alle door het Hof van Justitie erkende algemene belangen worden ingeroepen. Bij dienstverlening kunnen alleen openbare orde, openbare veiligheid, volksgezondheid en bescherming van het milieu worden ingeroepen. Zoals in de regeling voor vestiging vindt men ook hier een lijst van eisen (beperkingen) die *per se* niet mogen worden gesteld. De verplichting van de dienstverlener om een vestiging te hebben in de lidstaat van ontvangst, staat daarin vanzelfsprekend op één.

Er is één afwijking op de regel. In specifieke uitzonderlijke gevallen mag de lidstaat van ontvangst maatregelen nemen betreffende de veiligheid van de diensten. Daarvoor is vereist dat de veiligheid van de dienst ontoereikend is geregeld in de lidstaat vanwaar de dienstverlener komt en dat daar geen passende maatregelen zijn getroffen (zie art. 18 en 35).

Op de vierde plaats wordt de vrijheid van de afnemer geregeld om in andere lidstaten diensten te gaan kopen (art. 19 e.v.).

Er zijn twee regelen. Eén, de lidstaat (van de afnemer) stelt geen beperkingen aan het gebruik van diensten van een dienstverlener die in een andere lidstaat is gevestigd. Met name mag daarvoor geen vergunning of verklaring worden geëist. Evenmin mogen er discriminerende beperkingen zijn op financiële bijstand omwille van het feit dat de dienstverlener in een andere lidstaat is gevestigd of vanwege de plaats waar de dienst wordt verstrekt. Men ziet dat dit zowel betrekking heeft op de gevallen waarin de dienstverlener zich verplaatst als op de gevallen waarin de afnemer zich verplaatst. Twee, de lidstaten zien erop toe dat op afnemers geen discriminatoire eisen van toepassing zijn op grond van nationaliteit of verblijfplaats. De lidstaten zien er ook op toe dat de algemene voorwaarden die de dienstverlener stelt en die toegankelijk zijn gemaakt voor het publiek, geen discriminatie op grond van nationaliteit of verblijfplaats van de afnemers bevatten. Differentiatie op grond van objectieve criteria is natuurlijk toegelaten.

Ook voor afnemers moeten de lidstaten informatie ter beschikking stellen (art. 21). De lidstaat van de verblijfplaats van de afnemer moet zorgen dat die afnemer (daar) informatie krijgt over de in andere lidstaten geldende eisen betreffende de toegang tot dienstenactiviteiten. En verder moet op dezelfde wijze informatie worden gegeven over de beschikbare rechtsmiddelen bij een geschil tussen dienstverlener en afnemer, en – specifiek voor consumenten – over de consumentenbescherming en de mogelijkheid om vanuit het netwerk van consumentenorganisaties bijstand te krijgen.

Op de vijfde plaats is er de “kwaliteit van de diensten” (art. 22 e.v.). Daar vindt men belangrijke regelen m.b.t. de informatie van dienstverleners over hun diensten (…), hun beroepsaansprakelijkheidsverzekering en een kwaliteitsbeleid.

Op één is er de informatie. De lidstaten moeten dienstverleners verplichten om informatie te verschaffen over zichzelf, over de belangrijkste kenmerken van de dienst, de prijs, de eventuele contractvoorwaarden en contractuele garanties (bovenop de wettelijke garantie) en over de beroepsverzekering (zie de lijst in art. 22, 1). Die informatie moet door de dienstverlener op eigen initiatief worden verstrekt of gemakkelijk toegankelijk zijn gemaakt voor de afnemers. Bovendien moet de dienstverlener, dit keer: op verzoek van de afnemer, verder genoemde informatie geven, bijv. over hoe de prijs zal worden vastgesteld wanneer de prijs niet op voorhand is vastgesteld.

Die informatie moet helder, ondubbelzinnig en tijdig voor het sluiten van het contract beschikbaar worden gesteld.

De dienstverlener moet eveneens adresgegevens verstrekken van een instantie waar alle afnemers, van de lidstaat van de dienstverlener en van andere lidstaten, een klacht kunnen indienen of informatie over de verrichte dienst kunnen vragen.

Artikel 27, tweede lid bepaalt dat de lidstaten “de nodige algemene maatregelen treffen om dienstverleners te verplichten aan te tonen dat zij aan de in deze richtlijn vastgestelde informatieverplichtingen voldoen en dat de informatie juist is.”

Op twee is er de verzekering. De dienstenrichtlijn bepaalt dat de lidstaten een verzekering of een gelijkwaardige waarborg *kunnen* opleggen aan dienstverleners wier diensten een rechtstreeks, bijzonder risico behelzen voor de gezondheid of de veiligheid van een afnemer of een derde, of voor de financiële veiligheid van de afnemer (art. 23, 1; definities in art. 23, 5).

Op drie is er het kwaliteitsbeleid (art. 26). Dat zal erin bestaan dat de Commissie met de lidstaten flankerende maatregelen zal nemen om dienstverleners aan te moedigen a) hun activiteiten te laten certificeren door onafhankelijke organisaties of b) eigen kwaliteitshandvesten aan te nemen of deel te nemen aan door beroepsordes op communautair niveau vastgestelde keurmerken (art. 26, 1 luidt:”door gebruik van één van de volgende methoden”).

Certificatie gebeurt op haar beurt door dienstverleners (of organisaties). Op dezen is de regel van onafhankelijkheid en onpartijdigheid, en een daaruit volgend samenwerkingsverbod, door de dienstenrichtlijn zelf opgelegd.

Op de zesde plaats bevat de dienstenrichtlijn verder regelen over de organisatie van het toezicht van lidstaat van herkomst en lidstaat van ontvangst en over de samenwerking. Ook daarop ga ik hier niet in.

Overloopt men deze regeling dan kan m.i. het volgende worden gezegd.

Wat het onderwijs betreft dat onder het begrip dienstverlening van het Verdrag valt omdat dit onderwijs zich ook als economische activiteit aandient, kan men toch geen bezwaar hebben tegen de regeling van de richtlijn. Integendeel, meer bepaald de regelingen over de kwaliteit komen de burgers en ondernemingen die van deze diensten willen genieten ten goede. De concurrentie tussen de dienstverleners wordt ook op meer transparante wijze gevoerd. Ik merk in dit verband op dat de maatregelen ten gunste van de genieters van de dienst niet beperkt zijn tot “consumenten” maar op alle afnemers betrekking hebben.

Wat het onderwijs betreft dat eigenlijk dienstverlening is in de zin van het Verdrag maar dat verdoken is georganiseerd binnen instellingen die niet onder de regeling (willen) vallen, verandert er natuurlijk wat. Met vergunningen in eigen lidstaat hebben deze instellingen geen probleem. Hetgeen verandert, heeft betrekking op de kwaliteit. Maar groot bezwaar mag dat niet opleveren.

Wat onderwijs betreft dat niet onder dienstverlening van het Verdrag valt, verandert de “concurrentie”. “Concurrentie” vanwege instellingen die onderwijs als economische activiteit voeren, zal in het verkeer tussen de lidstaten vrijer worden gemaakt. Dat zal natuurlijk op de eerste plaats worden gevoeld door de instellingen die nu op verdoken wijze aan economische activiteit willen doen.

Ook voor de lidstaten zal de richtlijn werk meebrengen: wat de uitzuivering betreft van wetgeving die belemmerend zou werken.

Wat beide laatste punten betreft, valt te signaleren dat de dienstenrichtlijn alleen verandering meebrengt wat de nadere uitwerking van het vrije verkeer betreft. Zoals gezegd, zijn discriminerende regelen verboden op grond van de burgerschapsrechten en kan dit verbod nopen tot herziening van maatregelen.

Tenslotte valt er te herinneren aan het volgende. De dienstenrichtlijn verhindert niet dat een subsidiërende overheid zou bepalen dat de gesubsidieerde instelling geen economische activiteit mag voeren. Maar men begrijpt dat dit een zaak is die “in de concurrentie” met andere instellingen zal moeten worden afgewogen.

1. **De uitvoering van de dienstenrichtlijn in België**

De dienstenrichtlijn moet in België worden uitgevoerd door de verschillende bevoegde wetgevers. Voor een groot stuk heeft de richtlijn betrekking op vestigingsvoorwaarden. Die zijn naar luid van art. 6, §1, VI, 4° lid, 6° van de Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen een federale zaak. Maar de richtlijn heeft betrekking op veel meer dan wat in België traditioneel als “vestigingsvoorwaarden” wordt beschouwd.[[64]](#footnote-64) Er moet dus een coördinatie zijn onder de verschillende wetgevers.

Onderwijs is een bevoegdheid van de Gemeenschappen (art. 127, § 1 Gw). Vooralsnog is het onderwijs in België hoofdzakelijk onderwijs dat niet onder de dienstenrichtlijn valt. Dat betekent dat voor wat de betrokken wetgeving aangaat er geen algemeen onderzoek moet gebeuren naar mogelijks belemmerende nationale regelgeving. Voor zover er wetgeving is die (ook) het onderwijs betreft dat onder de dienstenrichtlijn valt, moe(s)t dat onderzoek wel gebeuren.

Hoe dan ook valt onderwijs dat economische activiteit is, onder de algemene regelen van vrijheid, informatie en kwaliteit die door de federale wetgever ter uitvoering van de richtlijn zijn gesteld.

Zoals de richtlijn en het Handboek over de uitvoering ervan het voorschrijven is er in België een algemene wet gemaakt die voor de (hele) staat en horizontaal, d.i. voor alle sectoren, de dienstenrichtlijn uitvoert. Het gaat om de “Wet van dienstenwet” die ik hierna de dienstenwet zal noemen[[65]](#footnote-65) en een wet die daaraan gekoppeld, de materies regelt die zijn bedoeld in artikel 77 van de Grondwet (gerechtelijke procedures).[[66]](#footnote-66)

Bij de bespreking van die wet is het onderwijs één keer genoemd: als voorbeeld van dienst van algemeen belang die niet onder de richtlijn valt, parafraserend wat in het Handboek van de richtlijn staat.[[67]](#footnote-67) De Vlaamse en Waalse wetgevers hebben ieder een recent ontwerp van (gedeeltelijke) algemene regeling. Ook daarin komt onderwijs niet verder aan bod. [[68]](#footnote-68)

Maar het gaat om de algemene, horizontale, wet. Die is dus ook algemeen van toepassing en de wetgever die bevoegd is voor het onderwijs, moet de bepalingen van deze wet die van de richtlijn komen en de bepalingen die, niet daarvan komend, te maken zouden hebben met exclusieve federale bevoegdheden respecteren.

De dienstenwet is een opmerkelijke wet. Dat ligt aan het volgende. De dienstenrichtlijn bevat drie soorten bepalingen. Zij bevat voorschriften voor wetgeving van de lidstaten, bijv. welke effecten die wetgeving niet mag hebben, welke criteria al of niet mogen worden gebruikt. Het gaat om voorschriften die de belemmeringen moeten wegwerken die ontstaan in de handel tussen lidstaten. Zij bevat voorts bepalingen die geharmoniseerd recht zijn. Die bepalingen moeten dus worden overgenomen in nationale wetgeving. Zij bevat tenslotte taken van de lidstaten, bijv. het uitpluizen van de bestaande wetgeving m.h.o. op het identificeren van tekortkomingen aan de richtlijn, en zij regelt de samenwerking tussen de Europese en nationale overheden voor de goede uitvoering en opvolging van de richtlijn. Wat dat laatste betreft bevat zij ook regelingen voor een beleid. Op deze derde categorie van regelen ga ik hierna niet verder in.

Het is vanzelfsprekend dat de geharmoniseerde regelen zonder meer in de Belgische wetgeving worden overgenomen. Dat is nu ook gebeurd, en wel: letterlijk. Dat is o.a. het geval voor de informatie die de dienstverlener ter beschikking van de afnemer moet stellen (art. 18). Terloops mag het worden aangestipt dat we nu, met de richtlijn en de dienstenwet, zulke informatieregeling hebben voor transacties waarin naast de aanbieder ook de afnemer een professioneel is. In de Wet marktpraktijken gaat het wat dat betreft alleen om transacties tussen professionelen en consumenten.

Maar de dienstenwet neemt ook wat de regelingen m.b.t. belemmeringen betreft, de regeling van de dienstenrichtlijn grotendeels (zonder meer [[69]](#footnote-69)) over in het interne Belgische recht. Dat is het geval voor de vrijheid van vestiging. Voor de vrijheid van dienstverlening en voor de vrijheid van afnemers is dat ten dele het geval.

Het gaat hier niet om een vergissing bij de omzetting van de richtlijn, maar om een bewuste keuze.[[70]](#footnote-70)

We hebben dus nu een Belgische wet waarin ook voor interne Belgische verhoudingen wordt bepaald dat indien voor de uitoefening van een dienstenactiviteit een vergunning is vereist, die vergunning niet discriminerend mag zijn, dat zij om een dwingende reden van algemeen belang moet zijn gerechtvaardigd en noodzakelijk is zijn om dat doel te bereiken, met name omdat een controle achteraf te laat zou komen om voldoende doeltreffend te zijn (art. 4). De criteria voor vergunningstelsels moeten daarenboven duidelijk en ondubbelzinnig zijn, vooraf openbaar gemaakt, transparant en toegankelijk (art. 5). Kortom, voor zaken waarvoor men tot nu toe een beroep moest doen op het korte decreet d’Allarde (vrijheid van handel en nijverheid), de algemene rechtsbeginselen en de beginselen van behoorlijk bestuur, zijn er nu uitgewerkte regelingen, gemakkelijk vindbaar, leesbaar en in te roepen voor de rechter.

In de regeling van vestiging is de toegang tot het hele grondgebied op basis van één vergunning op zijn Belgisch geregeld. Er zijn twee uitzonderingen (art. 9, derde lid). De eerste komt rechtstreeks van de richtlijn (art. 10, 4° Richtlijn) en gaat over een beperking die om dwingende reden van algemeen belang is gerechtvaardigd. De tweede betreft vergunningen die door Gewesten, Gemeenschappen, provincies en gemeenten worden afgeleverd. Provinciale en gemeentelijke “vestigingseisen” in de zin van de dienstenrichtlijn zullen niet direct voorkomen. Als er in provinciale of gemeentelijke regelingen belemmeringen zijn voor het verkeer tussen de lidstaten, dan zijn die belemmeringen op andere grond aan te vechten. Gewestelijke vestigingsvergunningen en vergunningen van de Gemeenschappen kunnen er wel zijn, ook al is “de vestiging” een federale materie. Ik noem meteen een stelsel van vergunningen voor onderwijsinstellingen, ook als het om economische activiteit gaat. De dienstenrichtlijn laat dan niet een beperking van de vergunning tot de “gemeenschap” toe. Kennelijk wilde de opsteller van de dienstenwet de kool en de geit sparen. De Belgische wetgever kan in het interne recht niet zomaar bepalen dat een vergunning van een Gemeenschap ook geldt in de andere Gemeenschappen. Het gevolg is dat ondernemers die vanuit een andere lidstaat komen, zich die beperking niet moeten laten tegenwerpen. Belgische ondernemers zouden dan weer moeten procederen en bijv. de Belgische economische unie inroepen. Pieters meldt in zijn commentaar dat wat Gemeenschappen en Gewesten betreft, een samenwerkingsakkoord het “effet utile” zou moeten geven aan de betrokken wettelijke bepaling.[[71]](#footnote-71)

Wat de vrijheid van dienstverlening betreft, is de bepaling van de richtlijn overgenomen die het verbiedt de dienstenactiviteit afhankelijk te stellen van eisen i) die discriminerend zijn of die direct of indirect verband houden met nationaliteit of, voor ondernemingen, met de plaats van de statutaire zetel of ii) die niet gerechtvaardigd zijn om redenen van openbare orde, openbare veiligheid, volksgezondheid of de bescherming van het milieu. Wat deze laatste algemene belangen betreft, herinner ik eraan dat de lijst beperkt is, en verder is er ook de toets van de noodzakelijkheid om dat doel te bereiken. Die regeling is ook in het interne recht van toepassing. (Art. 15, § 1) De specifieke eisen die in de richtlijn zijn genoemd en verboden (art. 16, 2 dienstenrichtlijn), zijn in artikel 15, § 2 van de dienstenwet van toepassing als het gaat om een dienstverlener die vanuit een andere lidstaat naar België komt. Sommige van die verboden hebben overigens in het interne recht geen zin.

Wat de vrijheid van de afnemer van de dienst betreft, valt het volgende te vermelden. Eisen van vergunningen en discriminerende beperkingen i.v.m. het willen genieten van een dienst zijn door artikel 23 alleen verboden als het gaat om eisen die worden gesteld wanneer men de dienst wil genieten van een in een andere lidstaat gevestigde dienstverlener. Het gaat in deze bepaling om eisen die uit de wetgeving van de lidstaten voortvloeien (art. 19 dienstenrichtlijn). De discriminerende beperkingen zijn genoemd: beperkingen op het verkrijgen van financiële bijstand vanwege het feit dat de dienstverlener in een andere lidstaat is gevestigd of vanwege de plaats waar de dienst wordt verricht. Men kan hier ook de financiële bijstand voor onderwijsdiensten zien. Zoals gezegd, is bij de voorbereiding van de wet niet gesproken over onderwijs. Maar men kan zich voorstellen wat een invoering van deze bepaling voor zaken van intern recht zou betekenen. Een stelsel van studiebeurzen van een Gemeenschap dat ook voor onderwijs zouden gelden dat onder de richtlijn valt (bijv. privéscholen), zou geen beurzen kunnen weigeren voor studie in scholen die in een andere Gemeenschap zijn gevestigd.

Artikel 24 van de dienstenwet vangt aan met dezelfde bewoordingen als artikel 23: “De afnemers worden niet onderworpen aan…” Nochtans is artikel 24 de omzetting van artikel 20 van de dienstenrichtlijn. Dat vangt aan met de woorden: “de lidstaten zien erop toe dat…” Het gaat hier niet om een verbod van maatregelen van de lidstaten die discriminerend zouden zijn. Het gaat wel om de plicht van de lidstaten erop toe te zien dat in hun lidstaat door aanbieders van diensten niet wordt gediscrimineerd op grond van de nationaliteit of van de woonplaats van de afnemer. Zoals het een discriminatieverbod past, is hier verschil van toegangsvoorwaarden toegelaten als dat is gesteund op objectieve criteria. Het grote nut van deze bepaling is dat zij voor het commerciële verkeer een discriminatieverbod instelt dat nationaliteit en woonplaats als aanknopingspunt heeft. Er zijn zulke verschillende behandelingen in het commerciële verkeer. Het gaat er vaak om dat prijzen en voorwaarden worden gehanteerd volgens het principe *to charge what the market can bear.* En er zijn “hatelijke” beperkingen in commerciële promoties, die verantwoord heten te zijn door de onzekerheid over de toelaatbaarheid van de promotieactie in andere staten. Wie buitenlandse kranten leest, kan iedere week wel zien wat hem wordt ontzegd omwille van het feit dat hij niet op de Britse eilanden woont of niet in *la France métropolitaine.*

1. **Samengevat**

De economische activiteit van het verrichten van diensten in de zin van het recht van de Europese interne markt bestaat erin dat diensten tegen vergoeding worden gepresteerd. Het gaat om een “reële” vergoeding, niet een bepaalde bijdrage die bij lange na niet de kosten dekt. Die vergoeding hoeft niet door de klant zelf te worden betaald. Ze kan ook door anderen voor rekening van de klant worden betaald.

Onderwijs kan het voorwerp zijn van zulk verrichten van diensten. Het bestaat in de lidstaten, al is het overgrote deel van het onderwijs niet op die wijze georganiseerd maar hoofdzakelijk rechtstreeks met staatsmiddelen gefinancierd.

Waar de onderwijsinstelling zich meteen aandient als een “commerciële” onderwijsverstrekker, zo is georganiseerd en ook van de klant de vergoeding ervoor vraagt, is de zaak duidelijk: het gaat om dienstverrichtingen.

Waar de onderwijsinstelling geen diensten tegen vergoeding aanbiedt, valt dat volgens het Hof van Justitie te herkennen aan de financiering (en de organisatie) ervan. Het gaat om onderwijsinstellingen die worden gefinancierd door de overheid, waarbij niet de bedoeling voorligt om onderwijs aan te bieden tegen vergoeding maar om de opvoedkundige taak van de Staat te vervullen. Hoofdzakelijk door de overheid gefinancierde onderwijsinstellingen bieden (wat betreft dat onderwijs) geen diensten aan in de zin van het VWEU en de dienstenrichtlijn.

Er blijven – zeker - nog twee vragen niet beantwoord. Op de eerste plaats is er de vraag van het statuut van opleidingen die kennelijk tegen vergoeding worden aangeboden maar door instellingen die hoofdzakelijk door de overheid worden gefinancierd (voor de andere opleidingen). Men kan denken aan dure postuniversitaire opleidingen die door universiteiten worden aangeboden en aan opleidingen van permanente vorming. Op de tweede plaats is er de vraag van het aanbod van diensten die geen onderwijs zijn maar van het onderwijs deel uitmaken of ermee samenhangen. Men kan denken aan internaten. Wat de eerste vraag betreft, mag worden voorgesteld die opleidingen als dienstverrichtingen te beschouwen. Het zou overigens goed zijn om die opleidingen duidelijk afzonderlijk te organiseren zodat economische diensten en openbaar gefinancierd onderwijs niet worden vermengd.

Wat de tweede vraag betreft, wordt voorgesteld om als criterium te nemen of de diensten integrerend deel uitmaken van het onderwijs of niet. In het eerste geval “volgen” zij het statuut van het onderwijs.

De verstrekker van de dienst geniet vrije vestiging in de Europese Unie. Hij geniet ook van het vrij verrichten van diensten, dat is: een prestatie te gaan verrichten in een andere lidstaat dan die waar hij is gevestigd. Ook wie van de dienst wil genieten, heeft de vrijheid om dat te gaan doen in een andere lidstaat dan die waar hij zijn verblijfplaats heeft (of als rechtspersoon is gevestigd). Vrij dienstenverkeer is ook aan de orde als de dienst zich verplaatst, zonder verplaatsing van wie presteert of afneemt, bijv. afstandonderwijs.

Discriminaties volgens nationaliteit of woonplaats of vestigingsplaats die uit wetgeving volgen, zijn verboden. Dat is bepaald voor vrije dienstverrichting. Voor burgers die in een andere lidstaat onderwijs willen genieten, is het in principe van geen belang of dat onderwijs wordt aangemerkt als dienstverrichting. Immers, de burgers mogen evenmin worden gediscrimineerd wat het openbare onderwijs betreft. De burgerschapsrechten laten niet toe dat Lidstaten bijv. financiële voordelen toekennen aan hun burgers als die onderwijs in eigen lidstaat volgen en hun burgers diezelfde voordelen ontzeggen als die dat onderwijs in een andere lidstaat willen genieten.

Andere belemmeringen van het vrije dienstenverkeer, dan discriminaties, zijn verboden als zij niet op strikte wijze kunnen worden gerechtvaardigd om dwingende redenen van algemeen belang. Dat volgde uit het Verdrag (thans VWEU) zoals geïnterpreteerd door het Hof van Justitie. De dienstenrichtlijn neemt dat over in een klare regeling en verplicht de lidstaten hun wetgeving te onderzoeken en zulke “verdoken” belemmeringen te schrappen. Door het enkele feit dat die regelen nu in een richtlijn duidelijk worden vastgelegd, en moeten worden omgezet in het nationale recht, kunnen ondernemingen en burgers zich gemakkelijker erop beroepen. De dienstenrichtlijn bevat ook positieve regelingen die het vrije verkeer vergemakkelijken en die, tot aanmoediging van afnemers, informatie, kwaliteitsbewaking en bijstand in geschillen voorzien.

De Belgische wetgever heeft in de algemene dienstenwet niet enkel de bepalingen van de richtlijn overgenomen die geharmoniseerde regelgeving beogen. De dienstenwet heeft ook, en nu voor de zuiver interne verhoudingen, de bepalingen overgenomen die de lidstaten m.b.t. wetgeving over vestiging en dienstverstrekking moeten naleven ter wille van het verkeer tussen de lidstaten. Het Belgische economische recht bevat daarmee nu een uitgewerkte regeling die bijv. het invoeren van een stelsel van vergunningen doet verantwoorden aan de hand van dwingende eisen van algemeen belang en op voorwaarde dat een andere regelgeving niet effectief zou zijn. Het Belgische recht bevat nu ook een verbod van discriminatie volgens woonplaats als die discriminatie uitgaat van een dienstverlener. In een commentaar wordt terecht opgemerkt: “La loi (…) sur les services a été adopté dans une discrétion inversement proportionnelle au retentissement qui a entouré les négociations de ce qui allait devenir la directive 2006/123 (…)”[[72]](#footnote-72)

Voor het onderwijs heeft “de dienstenrichtlijn” belang.

Op de eerste plaats wordt de vrije dienstverlening voor de economische activiteit van onderwijsverstrekking verhoogd. De regeling van de dienstenrichtlijn dient de belangen van aanbieders en afnemers van dat onderwijs.

Op de tweede plaats zal in dit kader al snel de vraag worden gesteld van de aard van onderwijsverstrekking die weliswaar binnen een instelling of binnen een kader van openbare taken gebeurt maar die opleidingen betreft die kennelijk tegen vergoeding worden geleverd. Soms is de zaak duidelijk. In zijn geschil met de Italiaanse fiscus beriep advocaat Zanotti zich op vrije dienstverlening om kosten in rekening te brengen voor een opleiding aan het International Tax Center te Leiden. Het ITC “werkt samen” met de Leidense universiteit maar is een private stichting “van” de Leidense hoogleraar internationaal belastingsrecht. Het werd niet betwijfeld dat het om dienstverlening ging. Er zijn nog veel vergelijkbare opleidingen. Die zijn niet allemaal in een afzonderlijke entiteit georganiseerd en worden dus niet meteen als privé gefinancierde instelling aangemerkt.

Op de derde plaats zal de “concurrentie” tussen onderwijs dat geen dienstverstrekking uitmaakt en onderwijs dat dit wel is, veranderen. In de gevallen die voor het Hof van Justitie zijn gekomen, heeft men gezien dat een Franse openbare universiteit in Griekenland “haar” onderwijs laat geven door een bedrijf, onder haar toezicht en met verlening van haar diploma. Hetzelfde gebeurt in Genua waar een bedrijf de colleges geeft die onder toezicht van een Engelse universiteit kunnen leiden tot een diploma van die universiteit. Griekse opticiens *in* spe volgen in Griekenland (en vervolgens gedeeltelijk in Italië) opleidingen die zijn georganiseerd door een bedrijf dat dit doet met een *franchise* van de Italiaanse privé-instelling. Wetgeving van lidstaten kan ongetwijfeld het gunnen van subsidies verbinden aan de voorwaarde dat die gesubsidieerde instellingen geen commerciële activiteit ontplooien. Maar kan dat ook het beleid zijn? Het beleid lijkt de andere kant op te gaan. Wegens bezuinigingen worden opleidingen, bijv. in het deeltijdse avondonderwijs, minder of vrijwel niet langer gesubsidieerd omdat het, kort gezegd, om subsidiëring van hobby gaat. Maar kunnen die opleidingen dan nog buiten de dienstverrichting worden gehouden? Het gaat hier om een algemeen punt. De overheid wil haar instellingen aanzetten tot betere kosten en baten verhouding en directeuren van die instellingen worden (maar al te graag) managers die commerciële technieken imiteren*.* Maar daarmee wordt ook de grens van niet dienst naar wel dienst verlegd.

Ik kom tot slot terug met een voorbeeld. Het komt niet uit de rechtspraak. Het is een voorbeeld van de veranderde context, “dichter bij huis”. De Universiteit Maastricht werkt samen met de Universiteit Hasselt. Die laatste werkt ook samen met de K.U.Leuven. Met de Universiteit Hasselt heeft Maastricht zelfs een Transnationale Universiteit Limburg opgericht. Hasselt, Leuven en Maastricht worden door de overheid gefinancierd. De Universiteit Maastricht heet sinds kort niet meer Universiteit Maastricht. Ze is nu Maastricht University (maar toch UM)[[73]](#footnote-73). Ze heeft in 2010 een vestiging opgericht in Brussel, de UM Campus Brussels.[[74]](#footnote-74) Ze biedt er doctoraatsopleidingen aan (PhD) en verder “ruimte” voor *master classes* enz. Op haar site adverteert ze haar drie *unique selling points*. Voor de *tuition* die UM Brussels Campus rekent, kan een ander ook beginnen. Er is bij mijn weten niet gezeurd over deze nieuwe universitaire campus (in de buurt van de ULB/VUB en het Europese hoofdkwartier). De staf bestaat vooralsnog uit één hoogleraar, één *head UM Campus Brussels* en twee assistenten.

Is dit nu dienstverrichting vanwege UM? Als het dat niet is, kan UM zich niet beroepen op de vrije vestiging. Maar België heeft, zolang het niets kost en wel opbrengt, geen bezwaren tegen onderwijsvestigingen. Als het dat wel is, valt de UM Campus Brussels aan te raden snel de dienstenrichtlijn te lezen en de eisen van informatie na te leven.

Dit vindt men op de UM Campus Brussels site: “Whereas, various institutions and firms offer courses or programmes in Brussels on an ad hoc basis, the number of universities with an own location in Brussels and a fixed course offer, is very limited. The UM presence in Brussels is therefore a tangible, visible and prestigious expression of the international character of Maastricht University.”

*Et alors?[[75]](#footnote-75) Et alors!*

1. Richtlijn 2006/123 van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt, *PB* L 376 van 27 december 2006, 36, ook op [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu). Op de website Interne markt, <http://ec.europa.eu/internal_market/> vindt men een afzonderlijke sectie over de dienstenrichtlijn. Men vindt daar met name ook het Handboek voor de implementatie van de dienstenrichtlijn, van 2007 (hierna: Handboek dienstenrichtlijn) en het overzicht van de implementatie per lidstaat. [↑](#footnote-ref-1)
2. Geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, *PB* C 83 van 30 maart 2010, 47, zie ook op: [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu). [↑](#footnote-ref-2)
3. Art. 165. Zelfde tekst, behalve hetgeen hier tussen rechte haakjes is gezet, in art. 166. [↑](#footnote-ref-3)
4. Burgerschap: art. 21 e.v. VWEU. Artikel 14 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie bepaalt het recht op onderwijs, het recht op kosteloos verplicht onderwijs en het recht om scholen op te richten. Het Handvest is gepubliceerd in het Publicatieblad waar men ook het VWEU vindt, zie noot 2. [↑](#footnote-ref-4)
5. Een algemeen overzicht vindt men in de bijdrage van A.-M. Van den Bossche , *Non Scolae sed Vitae discimus. “*De Europese onderwijsruimte volgens het Hof van Justitie van de Europese Unie” in deze bundel. [↑](#footnote-ref-5)
6. H.v.J., 11 september 2007, Schwarz, zaak C-76/05, randnummer 70, *Jur*. I- 6849. Men vindt de arresten van het Hof ook op [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu) en op de eigen site van het Hof: [www.curia.eu](http://www.curia.eu). [↑](#footnote-ref-6)
7. Zie reeds, i.v.m. de Verordening van 1968 over het vrije verkeer van werknemers en i.v.m. de toenmalige verdragsbepaling over beroepsopleiding: H.v.J., 13 februari 1985, Gravier, zaak C-293/83, *Jur.* 593, ook op <http://eur-lex.europa.eu> en, *i.a.* de annotatie van C.W.A. TIMMERMANS in *SEW* 1986, 90 (alle annotaties vindt men op de site van het H.v.J. <http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7083/> ). [↑](#footnote-ref-7)
8. De regelingen op het gebied van de erkenning van beroepskwalificaties zijn nu samengebracht in Richtlijn 2005/36 van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties, *PB* L 255 van 30 september 2005, 22 en op <http://curia.europa.eu>. Op de site van Interne markt, <http://ec.europa.eu/internal_market> vindt men een databank van gereglementeerde beroepen (“Database of regulated professions”). [↑](#footnote-ref-8)
9. Zie kort: *Vademecum EU-regels voor staatssteun*, Brussel Europese Commissie, 2008, 55, ook op <http://ec.europa.eu/competition/> . [↑](#footnote-ref-9)
10. Zie: H. Swennen, “Onderwijs en mededingingsrecht”, *TORB* 2008-2009, 259. Ik heb daar ook gesignaleerd dat “commerciële activiteiten” van scholen door de Vlaamse Commissie behoorlijk bestuur (onderwijs) worden getoetst aan de wetgeving op de handelspraktijken (thans: Wet marktpraktijken en bescherming van de consument; zie hierover laatst: G. Straetmans en J. Stuyck, “De wet van 6 april betreffende de marktpraktijken en consumentenbescherming”, *RW* 2010-2011, 387, p. 389). [↑](#footnote-ref-10)
11. Vgl. H.v.J., 23 april 1991, Höfner, zaak C-41/90, *Jur*. I-1979, overwegingen 20-23. Zie o. a.**.:** M.R. Mok, “Arbeidsbemiddeling, vrijheid van dienstenverkeer en misbruik van machtspositie”, *TVVS* 1991, 327; E.H. Pijnacker Hordijk, en N.M.P. Smulders, *S.E.W.* 1993, 406. Men zal vooral de conclusie lezen van advocaat-generaal Jacobs die dit criterium vaak heeft voorgesteld. De zaak ging over het Duitse monopolie van de overheid voor arbeidsbemiddeling en het optreden van “head hunters”. Het criterium is weer naar voren gekomen in: H.v.J., 1 juli 2008 , MOTOE, zaak C-49/07, *Jur.* I-4863en in: H.v.J., 10 januari 2006, Cassa di Risparmio di Firenze, in de zaak C-224/04, *Jur.* I-289. [↑](#footnote-ref-11)
12. Zie hierover J. Couturier, B. Peeters en N. Plets, *Belgisch belastingsrecht in hoofdlijnen,* Antwerpen, Maklu, 2010, p. 841 en 861. De betrokken regeling is de laatste tijd gewijzigd na vernietiging door het GwH. Voor een overzicht m.b.t. onderwijs, maar van de vroegere regeling: W. Putzeys, “Op de grens van onderwijs en fiscaliteit: welke belastingen drukken er op onderwijsinstellingen?”, *TORB* 2006-2007, 421. [↑](#footnote-ref-12)
13. Zie o.a. in verband met vergunningstelsels voor vestiging, art. 9 richtlijn en i.v.m. het onderzoek van de nationale wetgeving, art. 15 richtlijn, met de toelichting over art. 4, 8° (definities) in overweging 40 van de richtlijn. [↑](#footnote-ref-13)
14. Zie art. 16, eerste lid, b van de richtlijn. [↑](#footnote-ref-14)
15. In *A Guide to educational expenditure statistics,* Brussel, Europese Commissie, 2005, vindt men de indeling en criteria die worden gebruikt voor de statistieken die gezamenlijk door de UNESCO, OCDE en EUROSTAT worden opgemaakt. Men vindt deze brochure ook op: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-BF-05-002/EN/KS-BF-05-002-EN.PDF>. De statistieken vindt men op het Eurostat portaal: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/education/data/database>. [↑](#footnote-ref-15)
16. Zie bijv. De Metropolitan International Schools ltd (vroeger “Scheidegger Institute”) die ook basis- en secundair onderwijs organiseert. Zie bijv. <http://www.berlinmetropolitanschool.com> en de prijzen voor het onderwijs. Zie ook High Court, Qeen’s Bench Division, 16 juli 2009, MIS ltd v. Designtechnica en Google, volledige tekst op <http://www.5rb.com> over meldingen van slechte ervaringen met MIS op een website. [↑](#footnote-ref-16)
17. Zie bijv. De Sabena Flight Academy: <http://www.piloten.be/phpbb/viewtopic.php?f=8&t=1814> (80.000 euro) of de Maastricht school van de European Aviation Agency <http://www.eaa-pilot.nl/site/content/view/3/5/> (95.000 tot 109.500 euro). [↑](#footnote-ref-17)
18. Zie <http://www.v-c-l.be/> dat is het Vlaams centrum voor lastechniek dat mede door Agoria (metaalpatroons) is opgericht. Zie voor een lijst van basisattesten: <http://cobra.vdab.be/cobra/cobra?event=algemeneFiche&clusterBeroep=354> (VDAB opleidingen lasser). [↑](#footnote-ref-18)
19. Zie o.a. de enquête volwasseneneducatie in België: <http://statbel.fgov.be/nl/statistieken/gegevensinzameling/enquetes/aes/index.jsp>. [↑](#footnote-ref-19)
20. <http://lbc-nvk.acv-online.be/Publicaties_en_documentatie/Links/vorming_en_opleiding/inleiding_links_vorming_opleiding.asp>. [↑](#footnote-ref-20)
21. Zie ook, in dezelfde zin wat permanente vorming en beroepsopleidingen betreft: D. Mertens, “De Europese dienstenrichtlijn en haar impact op het onderwijs”, *TORB* 2006-2007, 302, p. 307-308. [↑](#footnote-ref-21)
22. Zie de databank: <http://www.nvao.net/beoordeelde-opleidingen>. [↑](#footnote-ref-22)
23. <http://academieartemis.net/>,; <http://www.bsn.eu/About/Pages/default.aspx> ; <http://www.notenboom.nl/over-notenboom.html> ; <http://www.professional-trainer.nl/> ; <http://www.fbacademie.nl/templates/mercury.asp?page_id=fba> ; <http://www.fbs.ac/default3.aspx?url=about+FBS>, <http://www.sn.nl/over-schouten-en-nelissen/historie.htm>. [↑](#footnote-ref-23)
24. <http://www.ihs.nl/prospective_students/fees_cost_scholarships/> ; <http://www.asre.nl/asre/index.php?content=item&item=42> ,  <http://www.tiasnimbas.edu/>. [↑](#footnote-ref-24)
25. <http://www.nyenrode.nl/About/Pages/Default.aspx>. [↑](#footnote-ref-25)
26. H.v.J., 20 mei 2010, Emiliano Zanotti, zaak C-56/09, nog niet gepubl. , te vinden op [www.curia.eu](http://www.curia.eu). Voor de opleiding: <http://www.itc-leiden.nl/> De Stichting International Tax Center vindt men op KvK nummer 27169660  in het handelsregister, <http://www.kvk.nl/handelsregister/?refererAliasStat=handelsregister> . Ze is gevestigd “bij” prof. Van Raad. [↑](#footnote-ref-26)
27. <http://www.qaa.ac.uk/aboutus/default.asp> [↑](#footnote-ref-27)
28. HvJ., 13 november 2003, Valentina Neri, zaak C-153/02, *Jur*. I-13555. [↑](#footnote-ref-28)
29. <http://www.ntu.ac.uk/>. [↑](#footnote-ref-29)
30. <http://www.eselondon.ac.uk/>. [↑](#footnote-ref-30)
31. Vgl. M. Verbruggen, “Het Hof van Justitie als “beleidsmaker”: de erkenning van diploma’s”, *TORB* 2006-2007, 281. [↑](#footnote-ref-31)
32. Zie: <http://www.irsoo.it/management.php?p=man>. Voor management werkt het instituut samen met het privé-bedrijf Cominghealth: <http://www.cominghealth.com>. De omstandigheid dat het Instituut geen winst beoogt, is niet doorslaggevend om te oordelen over de economische activiteit in de betekenis van het VWEU. [↑](#footnote-ref-32)
33. H.v.J., 4 december 2008, Theologos-Grigorios Chatzithanasis, zaak C-151/07n *Jur.* I-9013; H.v.J., beschikking van 13 november 2008, Maria Kastrinaki (…),zaken C-180 en 186/08, *Jur*. I-157(summiere publ.); zie ook: H.v.J., 23 oktober 2008, Commissie tegen Griekenland (niet-naleving diplomarichtlijn), zaak C-274/05, *Jur.* I-7969. De Griekse regeling is strijdig met de diplomarichtlijn. In de zaak Koller, C-118/09 staat de vraag aan de orde wanneer “ommetjes” naar andere lidstaten rechtsmisbruik opleveren. Koller is een Oostenrijker die in Oostenrijk het rechtendiploma behaalde. Twee jaar later behaalde hij, na aanvullende studie aan de universiteit van Madrid, de “equivalentie” van zijn diploma voor Spanje. Hij schreef zich daarop in aan de Madrileense balie en na enkele weken vroeg hij in Oostenrijk de daar vereiste toelatingsproef voor het advocatenberoep te doen, maar met vrijstelling van alle examenvakken, en zulks op grond van zijn Madrileense toelating tot het beroep. Het Madrileense diploma is niet uitgereikt na een studie van ten minste drie jaar (diplomarichtlijn). Hij had daarmee wel de vijf jaar durende stageverplichting ontweken die Oostenrijk voor haar afgestuderden vereist om deel te nemen aan het bekwaamheidsexamen. In haar conclusie van 2 juni 2010 stelt advocaat-generaal Trstenjak voor het Madrileense diploma te beschouwen als een diploma dat toegang geeft tot een gereglementeerd beroep. Zij stelt tevens voor dat de diplomarichtlijn zich verzet tegen een regeling die, zoals de Oostenrijkse, in het betrokken geval niet toelaat examen te doen zonder de volledige stage te hebben gedaan [↑](#footnote-ref-33)
34. H.v.J., 28 oktober 1999 , Vestergaard, zaak C-55/98, *Jur*. I-7641. [↑](#footnote-ref-34)
35. Zie: H. Swennen, “De toegang tot de markt”, in: *Handelingen van het colloquium “Codificatie van de economische wetgeving”,* Brussel, FOD Economie, 2009, 207, p. 230. [↑](#footnote-ref-35)
36. H.v.J., 7 december 1993, Wirth, zaak C-109/92, *Jur.* I-6447; H.v.J., 11 september 2007, Schwarz, zaak C-76/05, *Jur.* I-6849, zie ook F. Kauff-Gazin, “Education et droit communautaire: le marché prend-il le pas sur l’intérêt général ?”, *R. Dall.* 2008, 666 en H. Van Eijken, “Onderwijsdiensten : een burgerrecht, maar wie betaalt de rekening ?”, *NTER* 2008, 1. [↑](#footnote-ref-36)
37. <http://www.hmie.gov.uk/documents/followup/CademuirFT(English).pdf>. [↑](#footnote-ref-37)
38. <http://www.hmie.gov.uk/documents/inspection/cademuir_international_school04.html>. [↑](#footnote-ref-38)
39. <http://www.hmie.gov.uk/documents/followup/CademuirFT(German).html>. [↑](#footnote-ref-39)
40. Art. 18 EG, thans 21 VWEU, Zie het arrest Schwarz, geciteerd, en het arrest van 11 september 2007, Commissie v. Bondsrepubliek Duitsland, zaak C-318/05, *Jur.*I-5967. Dit laatste arrest is van dezelfde dag als Schwarz en is nauw verbonden met die zaak. Het gaat om de niet-nakoming door Duitsland van zijn verdragsverplichtingen i.v.m. niet-discriminatie van burgers, vrije vestiging en vrij dienstenverkeer. [↑](#footnote-ref-40)
41. Reeds in de zaak Gravier beriepen mevrouw Gravier en de Europese Commissie zich op het vrije dienstenverkeer. Zie conclusie van advocaat-generaal Sir Gordon Slynn, *Jur.* 1985, 593, randnr. 17 e.v. Ook in het arrest van 31 januari 1984, Luisi & Carbone, in de zaken 286/82 en 26/83, *Jur*. 377 kwam, zonder discussie over de grond, onderwijs als dienstverlening aan bod. Dat had overigens te maken met de Italiaanse wetgeving waarvan de verenigbaarheid met het EEG-Verdrag werd betwist. Die wetgeving beperkte kapitaalverkeer (wisselverkeer). Het Hof beschouwde de wetgeving niet vanuit het kapitaalverkeer maar wel vanuit het vrije dienstenverkeer (betalingen). Om diensten in een andere lidstaat te kunnen genieten, moet men ze kunnen betalen. De Italiaanse wet voorzag zelf in een regeling voor “zaken, *onderwijs* en gezondheid” (cursivering HS). In de bodemgeschillen stond onderwijs niet aan de orde, wel toerisme en medische ingrepen. [↑](#footnote-ref-41)
42. H.v.J., 27 september 1988, Humbel, zaak 263/86, *Jur.* 5365. Met de onbetwiste feiten kon het Hof een oordeel geven dat vrij precies is t.a.v. de vraag in het bodemgeschil. [↑](#footnote-ref-42)
43. Advocaat-generaal Stix-Hackl vat evenwel in haar conclusie voor Schwarz*, Jur.* I-6849, randnr. 35 de vroeger rechtspraak samen met de woorden “Dat de school grotendeels kostendekkend uit particuliere middelen wordt gefinancierd, en een winstoogmerk nastreeft, vormen derhalve in casu beslissende criteria om aan te nemen dat de dienstverrichting tegen vergoeding gebeurt (…)”. [↑](#footnote-ref-43)
44. De redenering is, zoals uit de formulering van het Hof wel blijkt, niet beperkt tot hogescholen. Het VK sprak van hogescholen omdat het in casu ging om de vergelijking met de hogeschool voor kunsten te Arnhem. [↑](#footnote-ref-44)
45. De website van het Hof meldt daarover: “Het [Hof] houdt in grote kamer zitting wanneer daarom wordt verzocht door een lidstaat of een instelling die partij is in de zaak, en wanneer het om bijzonder ingewikkelde of belangrijke zaken gaat.” De Grote kamer is een kamer van 13 van de 27 rechters. <http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7024/>. [↑](#footnote-ref-45)
46. Arrest Zanotti, gecit., randnr. 59-64. Het arrest vermeldt nog dat de Europese Commissie dat standpunt deelde op voorwaarde dat het zou gaan om de opleiding van de in die nabijheid aangeboden cursussen “van het hoogste niveau”. [↑](#footnote-ref-46)
47. Dezelfde bewoordingen vindt men in randnr. 68-70 van het arrest van dezelfde dag Commissie v. Bondsrepubliek Duitsland. Ik vermeld hier beperkt in voetnoot dat het Hof ook de formule van het arrest Watts (16 mei 2006, C-372/04, *Jur.* I-4325) moest bevestigen. Het is niet van belang of de instellingen die in het thuisland van de klant die elders dienstverlening zoekt, ook – symmetrisch en dus in één markt – als verstrekkers van diensten worden aangemerkt. In Watts ging het om een patiënt uit het VK (Public Health Service) die zich in een andere lidstaat liet verzorgen. [↑](#footnote-ref-47)
48. In Humbel en in Wirth heeft het Hof in de *dicta* wel een abstracte formulering gebruikt maar toch dadelijk toegespitst op het type van instellingen dat aan de orde stond. [↑](#footnote-ref-48)
49. Uitkijkend naar een voorbeeld, zie ik de Muziekkapel Koningin Elisabeth. Ik kan niet de verhouding zien van overheidssubsidies en particuliere steun, maar naar het heet is deze laatste toch het grootst. Zie <http://www.cmre.be/nl/> . De instelling is een instelling van openbaar nut (men vindt de gegevens op de openbare zoekfunctie van de Kruispuntbank KBO, <http://kbopub.economie.fgov.be/kbopub/zoekwoordenform.html> , onder nummer 0459.245.906), dat is een private instelling. Op de site van [www.cmre.be](http://www.cmre.be) vindt men gegevens over de sponsoring en het studiegeld. [↑](#footnote-ref-49)
50. Vgl. D. Mertens, gecit., p. 308. [↑](#footnote-ref-50)
51. Ik verwijs kortheidshalve naar mijn bijdrage over Onderwijs en mededingingsrecht in *TORB* 2008-2009, 259, p. 263 e.v. [↑](#footnote-ref-51)
52. Zie o.a. F. Kauff-Gazin, gecit., p. 668. [↑](#footnote-ref-52)
53. Zie het *Groenboek betreffende verticale afspraken in het concurrentiebeleid van de Europese Unie*, Brussel, 1997, randnr. 3. <http://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com96_721_nl.pdf>. [↑](#footnote-ref-53)
54. Ik grijp voor dit stukje terug naar mijn bijdrage over Onderwijs en mededingingsrecht, gecit., p. 265-266. [↑](#footnote-ref-54)
55. Overw. 34. [↑](#footnote-ref-55)
56. Zie ook *Handboek voor de implementatie van de Dienstenrichtlijn*, p. 10, <http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/handbook_nl.pd> met verw. naar het arrest Wirth. [↑](#footnote-ref-56)
57. Handboek, p. 11. [↑](#footnote-ref-57)
58. Zie Overw. 8, 17, 34 en 70 van de richtlijn. [↑](#footnote-ref-58)
59. Zie Overw. 70 van de richtlijn. En voorts is er ook een transparantie vereist wat de beslissing betreft om die dienst zo te organiseren. Zie dezelfde overw. [↑](#footnote-ref-59)
60. Overw. 40 van de richtlijn i.v.m. art. 4, 8°. In verband met vergunningstelsels voor vestiging: art. 9 richtlijn en i.v.m. het onderzoek van de nationale wetgeving: art. 15 richtlijn. [↑](#footnote-ref-60)
61. Art. art. 3, 1, d, *lex specialis*. Art. 5, 4 bevat een afwijking i.v.m. voorlegging van documenten, waar dus de regeling van richtlijn 2005/36 van toepassing is en art. 17, 6 bevat een afwijking op de regeling dienstenverkeer om de bepalingen van richtlijn 2005/36 van toepassing te laten. De bepalingen van de Dienstenrichtlijn inzake aansprakelijkheidsverzekering en communicatie vormen nu voor de diensten die onder de regeling van richtlijn 2005/36 vallen (en ook andere diensten die in bijzondere bepalingen zijn geregeld) een aanvullende regeling (zie ook overw. 31). [↑](#footnote-ref-61)
62. Art. 5, 3. Hier geldt ook de uitzondering i.v.m. formaliteiten die om dwingende reden van algemeen belang zijn voorgeschreven en kunnen worden gerechtvaardigd. [↑](#footnote-ref-62)
63. Over het begrip “vergunningstelsel”: art. 4, 6° en overw. 39. [↑](#footnote-ref-63)
64. In mijn bijdrage over De toegang tot de markt, p. 237 , heb ik uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof regelingen geciteerd die m.i. onder de richtlijn vallen. [↑](#footnote-ref-64)
65. In het Frans: Loi sur les services. Wet van 26 maart 2010 en de Dienstenwet betreffende bepaalde juridische aspecten bedoeld in artikel 77 van de Grondwet, *BS* 30 april 2010. De rare benaming van de eerste wet is er gekomen na de behandeling in het parlement. Daar heette het nog “ontwerp van dienstenwet”. De dienstenwet is de algemene wet. Daarnaast zijn er verschillende wetten, met name van de federale wetgever, die voor sectoren of beroepen de betrokken wetgeving hebben gewijzigd. [↑](#footnote-ref-65)
66. Zie hierover E. Pieters, “La loi du 26 mars 2010 sur les services”, *TBH* 2010, 745. [↑](#footnote-ref-66)
67. Zie Doc. Kamer, 52-2338/001, Ontwerp, p. 26 van de M.v.T. en 2238/003, Verslag, p. 28, uiteenzetting van de Minister (herhaling van de M.v.T. [↑](#footnote-ref-67)
68. Doc. Vlaams Parl. 2009-2010, nr. 435, ParL Wallon 2009-2010, nr. 125. In het stuk van het Vlaamse parlement, p. 12, word correcter “het openbaar onderwijs” genoemd als dienst van algemeen belang. Maar verder komt het onderwijs niet ter sprake in het ontwerp van decreet. [↑](#footnote-ref-68)
69. Zie bijv. Art. 14, § 1, 3° dat de letterlijke overname is van art. 14, 3° van de dienstenrichtlijn. Die laatste bepaling heeft het over beperkingen door lidstaten in hun grondgebied. In de wet gaat het over de toegang tot dienstenactiviteit in België en is de passus met “hun grondgebied” blijven staan. [↑](#footnote-ref-69)
70. Aldus E. Pieters, gecit., randnr. 63, p. 758-759 en randnr. 75-77, p. 762-763. Voetnoot 45 waarin wordt verwezen naar mijn bijdrage op het colloquium over de economische wetgeving (De Toegang tot de markt) berust grotendeels op een vergissing in het lezen van mijn tekst. Het voorontwerp van wet besprekend, had ik dit opgemerkt. Wat ik in voetnoot 61 van mijn tekst opmerkte is daarentegen in de dienstenwet zelf rechtgezet. [↑](#footnote-ref-70)
71. E. Pieters, gecit., randnr. 83, p. 764. De heer Pieters is coördinator van de omzetting van de dienstenwet. Het gebruik van de term “effet utile” is opmerkelijk. De term wordt door het Hof van Justitie gebruikt om aan te duiden dat ook waar een tekst geen precies gedrag voorschrijft, de lidstaten toch in een bepaalde zin moeten handelen om toe te laten dat die tekst zijn nuttig effect sorteert. In het geval van de bepaling van de dienstenrichtlijn gaat het om een zeer duidelijk voorschrift. De auteur die deze term gebruikt, *kent* de rechtspraak van het Hof. [↑](#footnote-ref-71)
72. E. Pieters, gecit., randnr. 1, p. 746. [↑](#footnote-ref-72)
73. MU zou om vele redenen niet goed klinken. Zie bijv. het verloren continent MU: <http://en.wikipedia.org/wiki/Mu_(lost_continent)>. [↑](#footnote-ref-73)
74. Zie op de site <http://www.maastrichtuniversity.nl/web/Main/Education/FacultiesSchools/OtherInstitutes/CampusBrussels/Education.htm>. [↑](#footnote-ref-74)
75. Zie Decreet van 4 april 2003 betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen, *BS* 14 augustus 2003, art. 27, § 1: “De Katholieke Universiteit Leuven kan in het administratief arrondissement Leuven academisch gerichte opleidingen aanbieden en de daarop betrekking hebbende graden verlenen in of over de volgende studiegebieden of delen van studiegebieden : (…)” en art. 28, § 2: “§ 2. [De Universiteit Hasselt] kan in het administratief arrondissement Hasselt academisch gerichte opleidingen aanbieden en de daarop betrekking hebbende graden verlenen in of over de volgende studiegebieden of delen van studiegebieden : (…). Art. 28, § 1 gaat over de tUL. [↑](#footnote-ref-75)