FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT WALTER VAN GERVEN

fremsat den 11. juli 1991 *

Hr. præsident,
De herrer dommere,

1. Den foreliggende sag vedrører en anmodning om præjudiciel afgørelse, som det nederlandske College van Beroep Studiefinanciering har indgivet i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 med henblik på en fortolkning af EØF-Traktatens artikel 7 og 48 samt artikel 7, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT 1968 II, s. 467). De spørgsmål, der er forelagt Domstolen, er rejst under en sag mellem sagsøgeren, V. J. M. Raulin, og sagsøgte, Minister van Onderwijs en Wetenschappen, vedrørende retten til nederlandsk studiestøtte for en studerende fra en anden medlemsstat.

Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

2. V. J. M. Raulin, som er fransk statsborger, bosatte sig i Nederlandene i slutningen 1985 uden at lade sig registrere hos Vreemdelingendienst (den nederlandske udlændingemyndighed) og uden at få et opholdsbevis. Den 1. august 1986 påbegyndte hun et fuldtidsstudium i bildende kunst ved Gerrit Rietveld Academie i Amsterdam. I en periode mellem hendes ankomst i Nederlandene og indtil hun påbegyndte sit studium, nærmere bestemt i tiden 5.-21. marts 1985, arbejdede Raulin som servitrice i henhold til en såkaldt »oproepcontract« (tilkaldeaftale), og som led heri arbejdede hun i tolv dage fem timer dagligt. Hun indgav først den 11. december 1987 en formel ansøgning om opholdsbevis, som hun fik udstedt den 9. marts 1988 under henvisning til, at hun boede sammen med sin nederlandske ægtefælle, som hun havde giftet sig med den 16. oktober 1987.

3. Under henvisning til den nederlandske Wet op de Studiefinanciering af 24. april 1986 (den nederlandske lov om studiestøtte, herefter benævnt »WSF«)[1] ansøgte hun den 5. december 1986 Minister van Onderwijs en Wetenschappen(herefter benævnt »ministeriet«) om støtte til sit studium ved Gerrit Rietveld Academie[2]. Raulin fik afslag på sin ansøgning den 11. maj 1987 for så vidt angik perioden oktober 1986 til december 1987, fordi hun ikke var nederlandsk statsborger og ikke tilhørte den persongruppe, som i medfør af WSF artikel 7 er ligestillet med nederlændere. Raulin indgav den 3. juli 1987 en formel klage til ministeriet over denne afgørelse, som blev afvist den 25. september 1987, igen med den begrundelse, at Raulin ikke kunne henføres under den persongruppe, som ligestilles med nederlandske statsborgere. Navnlig blev det understreget,

* Originalsprog: nederlandsk.

1 — *Nederlands Staatsblad* 1986, s. 252. Loven trådte i kraft den 1.10.1986. Et kort sammendrag gives i retsmøderapporten på s. 1030.

2 — WSF sondrer mellem et grundlegat uden tilbagebetalingspligt, som tildeles uafhængigt af forældrenes indtægtsforhold, og en supplerende ydelse, som normalt består af et forrentet lån. Raulin ansøgte både om grundlegat og supplerende ydelse.

at Raulin ikke havde haft et opholdsbevis i den omhandlede periode (oktober 1986 — december 1987)[3].

4. Ministeriets nævnte afgørelse er på Raulin's vegne blevet indbragt for College van Beroep Studiefinanciering. College (herefter benævnt »den forelæggende ret«) har under denne sag forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Forhindrer arten af det arbejde, der udføres af en arbejder, der kan tilkaldes efter behov, at den pågældende ansatte kan anses for arbejdstager i EØF-Traktatens artikel 48's forstand?

2) Er den omstændighed, at en person kun har udført eller ønsket at udføre virksomhed af økonomisk art i en kort periode, f.eks. som led i en tilkaldeaftale, af betydning for afgørelsen af spørgsmålet, om der er tale om beskæftigelse af så ringe omfang, at den fremstår som et rent marginalt supplement, således at bestemmelserne om arbejdskraftens frie bevægelighed ikke finder anvendelse?

3) Skal der ved vurderingen af, om en person er arbejdstager i EØF-Traktatens artikel 48's forstand, tages hensyn til al beskæftigelse, som arbejdstageren har udøvet inden for EF, eller udelukkende til den senest udøvede beskæftigelse i modtagermedlemsstaten?

4) Kan en vandrende arbejdstager, som (frivilligt eller ufrivilligt) har opgivet sit tidligere erhverv for at studere for at erhverve nye kundskaber som led i sin erhvervsmæssige udvikling, selv om der ikke er nogen forbindelse mellem den tidligere virksomhed og det valgte studium, alligevel bevare sin status som arbejdstager i den i artikel 7, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 1612/68 forudsatte betydning og på dette grundlag gøre krav på samme sociale fordele, som tilkommer indenlandske arbejdstagere i samme situation?

5) Er kravet om, at en vandrende studerende skal have opholdsbevis for at få adgang til en studiestøtteordning i en situation, hvor dette krav ikke stilles til indenlandske studerende, en forbudt forskelsbehandling i EØF-Traktatens artikel 7's forstand?

6) Har en statsborger i en medlemsstat, som har fået adgang til en faglig uddannelse i en anden medlemsstat, i henhold til fællesskabsrettens bestemmelser herom en ret til ophold i denne anden medlemsstat for dér at kunne følge denne faglige uddannelse? I bekræftende fald, kan denne statsborger da udøve opholdsretten uafhængigt af, om

3 — Artikel 3, stk. 1, i kongelig anordning af 22.9.1986 (Nederlands Staatsblad, 1986, s. 477), som er udstedt i medfør af artikel 7 i WSF, bestemmer bl.a.:
Med nederlandske statsborgere sidestilles i henseende til studiestøtte i henhold til denne lovs kapitel II og III...
c) enhver som... efter sit fyldte 21. år har fået tilladelse til at opholde sig i Nederlandene i medfør af artikel 9 i Vreemdelingenwet... .
Artikel 9 i Vreemdelingewet af 13.1.1965 (Nederlands Staatsblad, 1965, s. 40) bestemmer:
Udlændinge med opholdsbevis har ret til ophold i Nederlandene, indtil det pågældende opholdsbevis udløber.

denne anden medlemsstat udsteder et opholdsbevis? Kan denne anden medlemsstats myndigheder i så fald udstede et opholdsbevis, hvortil der er knyttet begrænsninger i form af betingelser vedrørende opholdets formål og varighed og vedrørende dækningen af udgifterne til underhold?

7) Er en studiestøtteordning (som den nederlandske WSF), hvori der ikke gøres forskel mellem betaling af udgifterne til adgang til undervisningen og betaling af udgifterne til underhold, helt eller delvis omfattet af EØF-Traktatens anvendelsesområde (og derved navnlig artikel 7 og 128)?

Såfremt den kun er delvis omfattet, medfører den omstændighed, at studiestøtteordningen ikke gør den nævnte forskel, at en statsborger fra en anden medlemsstat, som f.eks. påbegynder en faglig uddannelse i Nederlandene, eventuelt skal have tildelt hele beløbet til dækning af udgifterne til undervisningsbidrag [som f.eks. nævnt i artikel 12, stk. 1, litra c), i den nederlandske WSF] eller kun (en forholdsmæssig del af) det beløb, som denne statsborger i øvrigt ville have krav på, såfremt WSF's bestemmelser om studiestøttens størrelse fandt anvendelse på ham i fuldt omfang?«

I det følgende vil jeg behandle de fire første spørgsmål under ét afsnit, da de alle vedrører spørgsmålet, om en person i kraft af sin status som vandrende arbejdstager er berettiget til studiestøtte. Dernæst vil jeg også behandle de sidste tre spørgsmål samlet. De vedrører spørgsmålet, om en fællesskabsborgers status som studerende og EØF-Traktatens artikel 7 medfører opholdsret og ret til studiestøtte.

Retten til studiestøtte på grundlag af status som vandrende arbejdstager

5. Artikel 7, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 1612/68 bestemmer, at en statsborger fra en medlemsstat, som er arbejdstager i en anden medlemsstat, nyder samme sociale og skattemæssige fordele i denne medlemsstat som indenlandske arbejdstagere[4]. Ifølge Domstolens faste praksis skal studiestøtte anses for en social fordel i henhold til denne artikel[5]. I den foreliggende sag er det dog et spørgsmål, om Raulin kan betragtes som vandrende arbejdstager efter EØF-Traktatens artikel 48 og navnlig efter forordning nr. 1612/68. Har hun overhovedet haft en sådan status (spørgsmål 1 og 2), og har hun i bekræftende fald bevaret den under sine studier ved Gerrit Rietveld Academie (spørgsmål 4 og 3)?

6. Som allerede nævnt ovenfor arbejdede Raulin som servitrice på et tidspunkt mellem hendes ankomst til Nederlandene i slutningen af 1985, og indtil hun begyndte sit studium den 1. august 1986, nærmere bestemt fra 5. til 21. marts 1986 i tolv dage fem ti-

4 — EFT 1968 II, s. 467.

5 — Jf. f.eks. dom af 21.6.1988 (sag 39/86, Lair, Sml. s. 3161, præmis 19-24) og af 27.9.1988 (sag 235/87, Matteucci, Sml. s. 5589, præmis 11).

mer daglig, altså i alt 60 timer. Dette arbejde blev udført som led i en såkaldt »tilkaldeaftale«, som Raulin havde indgået med Parkhotel Exploitatie Maatschappij BV for perioden 5. marts til 3. november 1986. Med det *første spørgsmål* ønsker den forelæggende ret oplyst, om arten af det arbejde, der udføres af en ansat, der kan tilkaldes efter behov, forhindrer, at den pågældende kan anses for arbejdstager i EØF-Traktatens artikel 48's forstand.

Som det fremgår af forelæggelseskendelsen, er en »tilkaldeaftale« en meget almindelig ansættelsesform inden for visse erhverv, hvor arbejdet er vejr- eller sæsonbetinget. I sagens natur kan et tilkaldearbejde medføre, at der sommetider kun arbejdes ganske få dage om ugen eller kun få timer om dagen. Arbejdsgiveren skal kun betale løn og sociale ydelser, for så vidt som den ansatte, efter at arbejdsgiveren har tilkaldt vedkommende, har udført et stykke arbejde 12[6]. Når der imidlertid arbejdes, er der ifølge den forelæggende ret tale om at præstere ydelser mod vederlag for en anden og efter dennes anvisninger[7]. Ifølge Raulin har hun som følge af dette arbejde opnået status af vandrende arbejdstager efter betydningen i både EØF-Traktatens artikel 48 og den nævnte forordning.

7. Domstolen har gentagne gange fastslået, at begrebet »vandrende arbejdstager« er et fællesskabsretligt begreb, fordi de nationale lovgivere i modsat fald efter forgodtbefindende kunne udskille visse personkategorier fra Traktatens anvendelsesområde[8]. Desuden har Domstolen altid understreget, at begrebet ikke må fortolkes indskrænkende, fordi det fastlægger anvendelsesområdet for en af de fundamentale friheder, der garanteres ved Traktaten[9]. Ifølge Domstolens faste praksis[10] skal herefter enhver person, som udøver (eller ønsker at udøve[11]) faktisk og reel lønnet beskæftigelse, der ikke har så lidet omfang, at den fremstår som et rent marginalt supplement, betragtes som vandrende arbejdstager. Domstolen har desuden understreget, at arbejdstagerbegrebet skal defineres på grundlag af objektive kriterier, som angiver det karakteristiske for arbejdsforholdet under hensyn til parternes rettigheder og pligter. Arbejdsforholdets væsentligste kendetegn er, at en person i en vis periode præsterer ydelser mod vederlag for en anden og efter dennes anvisninger[12]. Ifølge Domstolens praksis er karakteren af retsforholdet mellem arbejdstager og ar-

6 — Under retsmødet anførte den nederlandske regering, at den ansatte ikke har pligt til at møde, når vedkommende bliver tilkaldt.

7 — Jf. forelæggelseskendelsen, s. 5.

8 — Jf. f.eks. dom af 19.3.1964 (sag 75/63, Unger, Sml. 1954-1964, s. 171, org. ref.: Rec. 1964, s. 346, på s. 361 f.), af 23.3.1982 (sag 53/81, Levin, Sml. s. 1053, præmis 11), af 3.7.1986 (sag 66/85, Lawrie-Blum, Sml. s. 2121, præmis 16), og den nyere dom af 31.5.1989 (sag 344/87, Bettray, Sml. s. 1621, præmis 11).

9 — Jf. ovenfor i note 8 Levin-dommen, præmis 13, Lawrie-Blum-dommen, præmis 16, og Bettray-dommen, præmis 11.

10 — Jf. ovenfor i note 8 Levin-dommen, præmis 16, 17 og 21, Bettray-dommen, præmis 13, samt dom af 3.6.1986 (sag 139/85, Kempf, Sml. s. 1741, præmis 14), af 21.6.1988 (sag 197/86, Brown, Sml. s. 3205, præmis 21) og af 5.10.1988 (sag 196/87, Steymann, Sml. s. 6159, præmis 13).

11 — Under gruppen af personer, som ønsker at udøve en beskæftigelse (i Levin-dommen og Bettray-dommen er de nævnt under ét med personer, som udøver en beskæftigelse), kan bl.a. henføres personer, som er taget til en anden medlemsstat for dér at søge faktisk tilbudte stillinger (jf. EØF-Traktatens artikel 48, stk. 3) eller for blot at søge arbejde dér (jf. dom af 8.4.1976, sag 148/75, Royer, Sml. s. 497, og den nyere dom af 26.2.1991, sag C-292/89, Antonissen, Sml. I, s. 745. I den foreliggende sag er det ikke gjort gældende, at Raulin kom til Nederlandene med det formål. Hvordan det nu end måtte forholde sig i denne sag, bør det bemærkes, at Domstolen i dom af 18.6.1987 (sag 316/85, Lebon, Sml. s. 2811, præmis 26) begrænsede retten til ligebehandling for personer, der flytter til en anden medlemsstat for at søge beskæftigelse, til kun at omfatte adgang til beskæftigelse, således at den ikke finder anvendelse på de i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68 nævnte sociale og skattemæssige fordele.

12 — Jf. ovenfor i note 8 Lawrie-Blum-dommen, præmis 17, og Bettray-dommen, præmis 12, samt ovenfor i note 10 Brown-dommen, præmis 21.

bejdsgiver ikke afgørende for spørgsmålet, om en person har status som arbejdstager [13].

8. I lyset af denne retspraksis er jeg af den opfattelse, at arten af det retsforhold, som opstår ved indgåelsen af en »tilkaldeaftale«, ikke er til hinder for, at der foreligger status som arbejdstager, såfremt der er tale om at præstere ydelser mod vederlag for en anden og efter dennes anvisninger. Den uregelmæssighed og usikkerhed, som er kendetegnende for denne type beskæftigelse, er uden betydning, ligesom det ikke er af betydning, at beskæftigelsen ofte kun er på deltid, og at lønnen er lavere end den garanterede mindsteløn på det pågældende område [14].

Det følger dog ikke straks af det hidtil anførte, at en »tilkaldeansat«, der som Raulin kun i alt har arbejdet 60 timer, skal anses for vandrende arbejdstager efter EØF-Traktatens artikel 48 og forordning nr. 1612/68 [15]. Den citerede retspraksis [16] kræver nemlig, at der udøves en faktisk og reel beskæftigelse, »hvorved der skal ses bort fra en beskæftigelse af så ringe omfang, at den fremtræder som et rent marginalt supplement«, og det nævnes, at det væsentligste kendetegn ved arbejdsforholdet er, at en person »i en vis periode« præsterer ydelser mod vederlag for en anden og efter dennes anvisninger [17]. Er det tilfældet, når en person kun har arbejdet 60 timer? Det er det, som det *andet spørgsmål* vedrører.

9. I Lair-dommen [18] fastslog Domstolen (under henvisning til Frascogna-dommen [19]), at en medlemsstat ikke ensidigt kan stille den betingelse, at en person skal have haft en erhvervsmæssig beskæftigelse af en vis varighed på statens område, for at den pågældende kan betragtes som vandrende arbejdstager. Domstolen tilføjede dog i den nævnte dom, at tilfælde af misbrug ikke er omfattet af fællesskabsbestemmelserne om arbejdskraftens frie bevægelighed, og at der er tale om misbrug, hvis en person »er indrejst i en medlemsstat alene for at blive omfattet af støtteordningen for uddannelsessøgende efter en ganske kort erhvervsaktiv periode« [20].

Heraf kan man efter min mening allerede udlede, at et arbejdsforhold, hvis egentlige formål ikke er udøvelse af erhvervsmæssig beskæftigelse, men kun er indgået for at opnå en fordel, f.eks. studiestøtte, som ikke følger med selve arbejdsforholdet, ikke kan give status som vandrende arbejdstager. Desuden kan det være et indicium for et så-

13 — Dom af 12.2.1974 (sag 152/73, Sotgiu, Sml. s. 153, præmis 5) samt Lawrie-Blum-dommen, præmis 20, og Bettray-dommen, præmis 16.

14 — I Levin-dommen, præmis 16 og 17, og Lawrie-Blum-dommen, præmis 21, nævnt ovenfor i note 8, samt i Kempf-dommen, præmis 14, nævnt ovenfor i note 10, udtalte Domstolen, at personer, der alene udøver lønnet beskæftigelse på deltid, eller som modtager en løn, der er mindre end den garanterede mindsteløn på det pågældende område, alligevel kan anses for vandrende arbejdstagere efter EØF-Traktatens artikel 48 og forordning nr. 1612/68, såfremt de udøver faktisk og reel beskæftigelse.

15 — Jeg lader herved de rettigheder, som er nævnt i artikel 48, stk. 3, litra a), b), og c), samt i artikel 1-6 i forordning nr. 1612/68, ude af betragtning. Disse rettigheder består allerede før eller ved kontraktens indgåelse. Der er i den foreliggende sag tale om de sociale fordele, som er omhandlet i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68.

16 — — Jf. note 8 og 10.

17 — Det nederlandske udtryk gedurende een bepaalde tijd anvendes klart ikke i betydningen en bestemt, på forhånd fastsat periode (i modsætning til en ubestemt periode), men i betydningen et vist stykke tid.

18 — Jf. note 5, dommens præmis 42.

19 — Dom af 6.6.1985 (sag 157/84, Frascogna, Sml. s. 1739, præmis 25).

20 — Jf. den i note 5 nævnte doms præmis 43.

dant »proforma«-arbejdsforhold, at der kun er arbejdet i en ganske kort periode.

I forbindelse med det i denne sag omhandlede arbejdsforhold er der klart ikke tale om et sådant »misbrug«.

10. Også i tilfælde hvor der ikke er tale om misbrug, kan beskæftigelsen efter sit omfang »fremstå som et rent marginalt supplement«, så man ikke har at gøre med et arbejdsforhold, der giver status som vandrende arbejdstager. Et arbejdsforhold indebærer med andre ord et element af varighed. Varighed skal dog ikke nødvendigvis være varigheden af den faktisk udøvede beskæftigelse, men kan efter min mening også ligge i, at den ansatte skal stå til rådighed. Det synes i øvrigt i de forskellige medlemsstater at være et ret generelt kriterium for et arbejdsforhold, at den tid, hvor den ansatte står til arbejdsgiverens rådighed, dvs. har pligt til at arbejde, når arbejdsgiveren anmoder herom, er afgørende, når arbejdstiden skal beregnes [21]. Det må dog kræves, at den ansatte reelt står til rådighed og har pligt til at arbejde.

Spørgsmålet om i hvilket omfang, der skal udøves faktisk beskæftigelse, eller en person skal stå til rådighed, for at det ikke skal anses for et rent marginalt supplement, er ikke et spørgsmål, som i første række skal afgøres af Domstolen, men derimod af den nationale domstol på grundlag af sagens faktiske omstændigheder. Generelt mener jeg, man kan hævde, at er et arbejdsforhold så kortvarigt, at den ansatte ikke eller næsten ikke kan blive fortrolig med arbejdet, og/eller den udøvede beskæftigelse ikke eller næsten ikke har »økonomisk værdi« for arbejdsgiveren [22], fremstår det som et rent marginalt supplement. Der må derfor ved et specialiseret arbejde, som forudsætter kvalifikationer, der i praksis kun udvikles efter en vis tid (og som den pågældende ansatte ikke havde på ansættelsestidspunktet), kræves en længere arbejdsperiode for at opnå status som arbejdstager end ved et ufaglært arbejde. Dette gælder endnu mere for beskæftigelse i forbindelse med praktik eller i undervisningssammenhæng, dvs. en beskæftigelse, som pr. definition skal udvikle nogle faglige kvalifikationer, hvorved det forudsættes, at et sådant forhold har alle de tidligere nævnte væsentlige kendetegn ved et arbejdsforhold [23].

Jeg mener ikke, at der i Raulin's tilfælde foreligger sådanne særlige omstændigheder, som gør en længere arbejdsperiode nødvendig for at opnå status som vandrende arbejdstager, men det er et spørgsmål, som den forelæggende ret skal tage stilling til. Også selv om der ikke foreligger sådanne særlige omstændigheder — og en kortere periode dermed er tilstrækkelig — vil jeg dog mene, at 60 timers beskæftigelse er for kort tid til, at den pågældende kan blive til-

21 — R. Blanpain: General Report i R. Blanpain og E. Köhler (red.): Legal and Contractual Limitations to Working-Time in the European Community Member States, Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer, Luxembourg, 1988, s. 25.

22 — Se med hensyn til det første kriterium præmis 18 i den i note 8 nævnte Lawrie-Blum-dom. Vedrørende de to kriterier se også punkt 12 i mit forslag til afgørelse i Berninisagen (dom af 26.2.1992, sag C-3/90, Sml. I, s. 1071, på s. 1085).

23 — Jf. vedrørende det sidste spørgsmål mit i foregående note nævnte forslag til afgørelse, punkt 12.

strækkeligt fortrolig med arbejdet, og til, at man kan tale om at udøve en faktisk og reel beskæftigelse, som ikke fremtræder som et rent marginalt supplement.

11. Det spørgsmål står så tilbage, hvilken betydning det har, at en person som Raulin har indgået en »tilkaldeaftale«. »Tilkaldeaftaler« hører til de mere fleksible former for arbejdsforhold, som har udviklet sig inden for det sidste tiår[24]. I visse medlemsstater, bl.a. Tyskland, er der fastsat specialregler herfor[25]. I mine øjne er det vigtigt, om den ansatte har eller ikke har pligt til at arbejde, når vedkommende bliver tilkaldt. Er der en sådan pligt, har han begrænset sin frihed i kontraktperioden og er til arbejdsgiverens rådighed. Medmindre pligten til at stå til rådighed i sig selv er helt marginal, hælder jeg til at anse denne pligt for et forhold, der sammen med den faktisk udøvede beskæftigelse som led i »tilkaldeaftalen« kan give status som arbejdstager. Dette forudsætter naturligvis, at der ikke er tale om et rent proformaarrangement (jf. afsnit 9), hvilket bl.a. kan fremgå af, at tilkaldehjælpen aldrig eller næsten aldrig er blevet tilkaldt.

I den foreliggende sag blev »tilkaldeaftalen« indgået for otte måneder (5. marts — 3. november 1986), men blev, det antager jeg i alle tilfælde, opsagt tidligere af Raulin, dvs. den 1. august, da hun begyndte at studere. Som led i aftalen arbejdede Raulin kun 60 timer og det endog inden for de to første uger af kontraktperioden. Ifølge de oplysninger, den nederlandske regering fremkom med under retsmødet, var en tilkaldehjælp ikke forpligtet til at arbejde, når arbejdsgiveren tilkalder vedkommende. Der foreligger i øvrigt intet om, hvorvidt hun efter de to første uger igen blev tilkaldt. Så vidt det vides, blev Raulin heller ikke betalt for den periode, hvor hun (frivilligt) stod til rådighed og ikke arbejdede. Under de omstændigheder kan indgåelsen af en »tilkaldeaftale« ikke overbevise mig om, at 60 timers beskæftigelse er nok til at give en ansat arbejdstagerstatus.

12. Måtte den forelæggende ret alligevel komme til det resultat, at Raulin har opnået status som vandrende arbejdstager qua sit ovenfor beskrevne arbejde som servitrice, opstår det spørgsmål, om hun har bevaret denne status og stadig har den, i betragtning af at hun nu følger et fuldtidsstudium ved Gerrit Rietveld Academie. Det *fjerde spørgsmål* vedrører denne problematik.

I Lair-dommen[26] udtalte Domstolen, at retten til studiestøtte »[ikke] afhænger... af, om beskæftigelse er opretholdt« (præmis 35), således at retten også er sikret vandrende arbejdstagere, »selv om de pågældende ikke længere er i beskæftigelse« (præmis 36). Domstolen understregede dog, at der skal

24 — E. Köhler: Introduction i R. Blanpain og E. Köhler (red.): a. st.

25 — R. Blanpain: General Report, og M. Weiss: Germany i R. Blanpain og E. Köhler (red.): a. st. på hhv. s. 59 og 223.

26 — Jf. note 5.

bestå en »kontinuitet mellem studiet og den tidligere udøvede erhvervsmæssige beskæftigelse i den forstand, at det pågældende studium har tilknytning til en tidligere erhvervsmæssig beskæftigelse« (præmis 37). Det tilføjedes dog, at en sådan kontinuitet ikke kan kræves, »når der er tale om en vandrende arbejdstager, der ufrivilligt er blevet arbejdsløs, og som på grund af forholdene på arbejdsmarkedet er nødt til at omskole sig med henblik på beskæftigelse i et andet *fag*« (præmis 37, min fremhævelse).

13. Efter forelæggelseskendelsens oplysninger anser den forelæggende ret det for et spørgsmål, om der i alle tilfælde skal bestå en påviselig forbindelse mellem arten af den tidligere udøvede beskæftigelse og den senere fulgte studieretning. Den bemærker, at en bekræftende besvarelse af dette spørgsmål ville være meget ugunstigt for arbejdstagere, som afslutter deres ufaglærte arbejde for at forbedre deres stilling på arbejdsmarkedet ved at følge en faglig uddannelse, der — sådan forstår jeg det — giver dem mulighed for at finde beskæftigelse, som måske er af en helt anden art.

I den forbindelse refererer den forelæggende ret i øvrigt til sit *tredje spørgsmål*. Drejer det sig vedrørende spørgsmålet om en forbindelse mellem beskæftigelsen og uddannelsen om at påvise — jeg citerer — »en forbindelse mellem det *senest* udførte arbejde og den senere fulgte undervisning, eller kan der derved også være tale om en forbindelse mellem det tidligere (enten i modtagermedlemsstaten eller uden for denne) udførte arbejde og denne uddannelse« [27]. Det er også sådan, jeg forstår det tredje spørgsmål, og i modsætning til, hvad parterne har gjort i deres indlæg til Domstolen, vil jeg anse det for sammenhængende med det fjerde spørgsmål, der som sagt vedrører spørgsmålet om kontinuitet mellem den tidligere udøvede beskæftigelse og det senere fulgte studium [28].

14. Jeg skal først bemærke, at kravet i Domstolens praksis om kontinuitet mellem den tidligere beskæftigelse og det senere fulgte studium må forstås på en rimelig måde, dvs. ikke for bogstaveligt, men heller ikke så bredt, at det bliver indholdsløst. Studier som kan forbedre arbejdstagerens situation inden for det »fag«, hvor han allerede er beskæftiget, mener jeg, har en tilstrækkelig forbindelse med den tidligere beskæftigelse også i det tilfælde, at han takket være disse studier kan få en mere overordnet eller specialiseret funktion inden for det samme fag. Selv hvis man opfatter kontinuitetskravet så bredt, mener jeg, at der *in casu* mangler den fornødne kontinuitet mellem arbejdet som servitrice og undervisning ved et akademi.

Også Domstolens præcisering af, at denne forbindelse ikke kræves, når der er tale om en vandrende arbejdstager (hvorved det stadig forudsættes, at vedkommende har opnået denne status), der er nødt til at omskole sig med henblik på beskæftigelse i et andet fag, må også forstås på en rimelig måde. En vandrende arbejdstager, der afbryder sin beskæftigelse for at følge en faglig uddannelse, som på grund af den *forventede* udvikling inden for faget skulle sikre hans muligheder for fremtidig beskæftigelse,

27 — Jf. forelæggelseskendelsen, s. 6, første afsnit, sidste pkt.

28 — Jf. også note 30.

opfylder efter min mening denne betingelse. Jeg hælder med andre ord til at anse udtrykket »ufrivilligt er blevet arbejdsløs« i Lair-dommen som et eksempel og i stedet lægge vægt på det efterfølgende udtryk: »og som på grund af forholdene på arbejdsmarkedet er nødt til at omskole sig med henblik på beskæftigelse i et andet fag«. Efter min mening må det også omfatte den situation, hvor en arbejdstager beslutter sig til at gennemføre en supplerende uddannelse for at bevare sin beskæftigelse i fremtiden [29].

En bred fortolkning af både kontinuitetskravet og kravet om, at omskolingen skal være nødvendig, er i overensstemmelse med forordning nr. 1612/68's præambel, tredje betragtning, hvori det hedder, at den frie bevægelighed for arbejdstagere (og dermed de fællesskabsretlige bestemmelser herom) udgør et af de midler, der sikrer arbejdstageren mulighed »for at forbedre sine leve- og arbejdsvilkår og dermed også gøre det lettere for ham at opnå social fremgang«.

15. Endelig er der spørgsmålet, om der kun kan tages hensyn til den beskæftigelse, som senest er udøvet i modtagermedlemsstaten, når der skal foreligge en påviselig forbindelse mellem det påbegyndte studium og den tidligere beskæftigelse.

I betragtning af at forordning nr. 1612/68's hovedformål er at fremme den frie bevægelighed for arbejdstagere inden for Fællesskabet — og med henblik herpå fremme de vandrende arbejdstageres integration i modtagerlandet ved at tillægge dem de samme rettigheder og fordele som indenlandske arbejdstagere — mener jeg, at der alene skal tages hensyn til den beskæftigelse, som er udøvet i modtagerlandet. Det er nemlig alene denne beskæftigelse, som giver arbejdstageren status som vandrende arbejdstager i modtagerlandet, og som i kraft af ligebehandlingsprincippet giver ham ret til at integrere sig i den pågældende medlemsstat. Lair-dommens krav om kontinuitet mellem studiet og »den« tidligere udøvede erhvervsmæssige beskæftigelse synes også at vise, at der sigtes til den sidst udøvede beskæftigelse [30].

Retten til ophold og retten til studiestøtte i medfør af EØF-Traktatens artikel 7

16. Ifølge Domstolens faste praksis udgør forskelsbehandling af Fællesskabets statsborgere, som udøves på grundlag af nationalitet, forskelsbehandling, som er forbudt ved EØF-Traktatens artikel 7, *såfremt* den er inden for Traktatens anvendelsesområde, og vilkårene for adgang til faglig uddannelse henhører klart under anvendelsesområdet [31].

29 — Det er i øvrigt almindeligt kendt, at der er en kausal forbindelse mellem et lavt uddannelsesniveau og langtidsarbejdsløshed.

30 — Hvis det tredje spørgsmål alligevel skal anses for forbundet med spørgsmålet om opnåelse af status som arbejdstager (jf. note 28), mener jeg i lighed med Kommissionen, at der på grund af det i teksten nævnte integrationsformål også i dette tilfælde kun skal tages hensyn til den beskæftigelse, som er udøvet i modtagerlandet (men i så fald alle former for beskæftigelse, som er udøvet i denne stat, og ikke udelukkende den senest udøvede beskæftigelse, da der i dette tilfælde ikke er tale om at bedømme kontinuiteten mellem den tidligere udøvede beskæftigelse og den derefter fulgte uddannelse).

31 — Jf. dom af 13.2.1985 (sag 293/83, Gravier, Sml. s. 593, præmis 25), og af 2.2.1988 (sag 24/86, Blaizot, Sml. s. 379, præmis 24), samt ovenfor i hhv. note 5 og 10, Lair-dommen, præmis 12, og Brown-dommen, præmis 15.

Den forelæggende ret ønsker i lyset af denne praksis oplyst, om det strider mod EØF-Traktatens artikel 7 at stille krav om, at en vandrende studerende skal have opholdsbevis for at få studiestøtte, når dette krav ikke stilles til indenlandske studerende (spørgsmål 5). Det ønskes endvidere oplyst, om og i bekræftende fald på hvilke (restriktive) betingelser en statsborger fra en medlemsstat, som har fået adgang til en faglig uddannelse i en anden medlemsstat, i medfør af EØF-Traktatens artikel 7's bestemmelser kan udlede en ret til ophold i denne anden medlemsstat for dér at kunne følge denne faglige uddannelse (spørgsmål 6). Endelig ønsker den forelæggende ret oplyst, om en studiestøtteordning (som den nederlandske WSF), hvori der ikke gøres forskel mellem betaling af udgifterne til adgang til undervisningen og betaling af udgifterne til leveomkostninger, helt eller delvis er omfattet af EØF-Traktatens anvendelsesområde (navnlig artikel 7 og 128), og i bekræftende fald hvilke praktiske virkninger dette har (spørgsmål 7).

17. Da som sagt vilkårene for adgang til faglig uddannelse ifølge Domstolens praksis henhører under Traktatens anvendelsesområde, og studiestøtte hører til disse adgangsvilkår, for så vidt som den skal dække indskrivningsgebyrer eller andre gebyrer, hvis betaling er en betingelse for at få adgang til undervisningen [32], er det klart, at det på dette område er forbudt at udøve forskelsbehandling på grundlag af nationalitet. Det *femte spørgsmål* bør derfor besvares med, at EØF-Traktaten er til hinder for, at en ansøgning om støtte til indskrivningsgebyrer eller andre gebyrer betinges af, at den pågældende ansøger har et opholdsbevis, når et sådant krav alene gælder for studerende fra andre medlemsstater.

Som Domstolen allerede fastslog i Royer-dommen af 8. april 1976, skal udstedelsen af et opholdsbevis »ikke betragtes som en retsakt, der skaber rettigheder, men som en retsakt, der fra medlemsstatens side er bestemt til at fastslå den individuelle stilling for en statsborger i en anden medlemsstat i forhold til fællesskabsrettens bestemmelser« [33]. Der kan derfor kun stilles krav om opholdsbevis, såfremt de af fællesskabsretten følgende forpligtelser ikke derved tilsidesættes. Det vil i denne sag sige EØF-Traktatens artikel 7's forbud mod forskelsbehandling med hensyn til støtte til adgangen til en faglig uddannelse.

18. Det *sjette spørgsmål* kommer på en måde i dets første del tilbage til spørgsmålet, om *opholdsretten* i den medlemsstat, hvor undervisningen følges (og så længe denne varer), også er en del af »vilkårene for adgangen til faglig uddannelse«. Det mener jeg. Det fremgår nemlig af den i de foregående afsnit citerede retspraksis, at forskelsbehandling ikke alene er forbudt, for så vidt angår de egentlige eller indholdsmæssige adgangsvilkår (f.eks. at der kræves visse forkundskaber

32 — Jf. ovenfor, hhv. note 5 og 10, Lair-dommen, præmis 14, og Brown-dommen, præmis 17.

33 — Sml. 1976, s. 497, præmis 32 og 33. Jf. også dom af 15.3.1989 (forenede sager 389/87 og 390/87, Echternach og Moritz, Sml. s. 723, præmis 24, 25 og 26).

eller eksamensbeviser til en bestemt uddannelse), men også hvad angår de finansielle adgangsvilkår (navnlig med hensyn til krav angående indskrivningsgebyr og studieafgifter, jf. Gravier-dommen, præmis 26, og Blaizot-dommen, præmis 24) samt økonomisk støtte til dækning af udgifter som følge af sådanne finansielle adgangsvilkår (jf. Lair-dommen, præmis 14, og Brown-dommen, præmis 17). Den tankegang, som ligger bag, er altså, at ved anvendelse af forbuddet mod forskelsbehandling er alle foranstaltninger, som muliggør eller letter den egentlige adgang til uddannelsen, omfattet af forbuddet. Ifølge den citerede praksis gælder dette ikke med hensyn til støtte til leveomkostninger (jf. også afsnit 20 nedenfor), der, som jeg forstår praksis, ikke har en tilstrækkelig direkte forbindelse med adgangen til selve studiet [34].

På den baggrund mener jeg, at det har tilstrækkelig direkte forbindelse med den egentlige adgang til uddannelsen, at der tildeles opholdsret, da det ville gøre det umuligt at følge uddannelsen, hvis den blev nægtet. Selv hvis alle de øvrige adgangsvilkår er opfyldt, og navnlig hvis den pågældende uddannelsesinstitution har givet adgang til eller indskrevet vedkommende til denne uddannelse, og indskrivningsgebyret er blevet betalt af den studerende eller for ham, er den studerende alligevel forment adgang til den faglige uddannelse, hvis han ikke får opholdsret i den medlemsstat, hvor han ønsker at følge studiet. I den henseende er der en klar forskel mellem på den ene side ikke at give opholdsret og på den anden side ikke at give støtte til leveomkostninger (som forbuddet mod forskelsbehandling ikke gælder for). At der ikke gives støtte til disse omkostninger, afskærer ikke den studerende fra selve adgangen til uddannelsen (han kan f.eks. dække leveomkostningerne ved at arbejde i sin fritid eller i ferierne). At nægte ham opholdsret afskærer ham klart fra at få adgang.

19. Den første del af det sjette spørgsmål bør derfor besvares med, at studerende fra en medlemsstat, som ønsker at følge en faglig uddannelse i en anden medlemsstat, og som opfylder alle adgangsvilkårene (der også gælder for medlemsstatens egne studerende), principielt har ret til ophold for uddannelsens varighed, hvilket følger af EØF-Traktatens artikel 7, som forbyder al forskelsbehandling inden for Traktatens anvendelsesområde.

Det fremgår også af den (i punkt 17) citerede retspraksis vedrørende udstedelse af et opholdsbevis, og dermed besvares den *anden del* af den forelæggende rets sjette spørgsmål, at den omhandlede opholdsret, som består direkte på grundlag af EØF-Traktatens artikel 7, ikke kan betinges af besiddelsen af et opholdsbevis.

20. Det sjette spørgsmåls *tredje del* vedrører endelig, hvilke restriktive betingelser modtagermedlemsstatens myndigheder eventuelt kan knytte til opholdsretten (og det dertil eventuelt knyttede opholdsbevis).

34 — Således generaladvokat Sir Gordon Slynn i hans forslag til afgørelse i Brown-sagen (Sml. 1988, s. 3205, på s. 3230).

Som det fremgår af det allerede nævnte, er den ret til ophold i den medlemsstat, hvor undervisningen følges, som kan udledes af EØF-Traktatens artikel 7, en følge af studerende EF-borgeres ret til adgang til en faglig uddannelse på lige vilkår. Heraf følger — med forbehold for eventuelle andre fællesskabsretlige bestemmelser som måtte finde anvendelse — at opholdsretten kun gælder med hensyn til den lige adgang til uddannelse og derfor er begrænset, dvs. kun givet med henblik på de pågældende studier og begrænset tidsmæssigt til studiets varighed, og at der også kan knyttes de samme restriktive betingelser til opholdsbeviset, som fastslår opholdsretten.

Desuden kan medlemsstaterne knytte visse betingelser til opholdsretten med hensyn til forhold, som ifølge Domstolens praksis ikke er omfattet af retten til lige adgang til faglig uddannelse, nærmere bestemt betaling af leveomkostninger — dog stadig med forbehold for andre fællesskabsretlige bestemmelser som måtte finde anvendelse. Dette bekræftes af Rådets direktiv 90/366/EØF af 28. juni 1990[35] om opholdsret for studerende. Ud over betingelsen om, at den studerende skal være indskrevet ved en anerkendt uddannelsesinstitution med henblik på hovedsagelig at følge en erhvervsuddannelse, stiller direktivet også krav om, at den studerende skal godtgøre, at han råder over de fornødne økonomiske midler og en sygeforsikringsordning, der dækker samtlige risici i værtsmedlemsstaten. Dette krav vedrører faktisk spørgsmålet om betaling af leveomkostninger, som retten til ligebehandling ifølge Domstolens praksis ikke gælder for[36].

21. Den nederlandske studiestøtteordning sondrer ikke mellem betaling af udgifter i forbindelse med adgangen til uddannelsen og betaling af leveomkostninger[37]. Den forelæggende rets *syvende spørgsmål* vedrører dette forhold.

Det fremgår af Domstolens citerede praksis, at en vandrende studerende har samme ret til studiestøtte som en statsborger i den medlemsstat, hvor undervisningen følges, hvis støtten skal dække indskrivningsgebyrer eller andre udgifter, navnlig studieafgifter, hvis betaling er en betingelse for at få adgang til uddannelsen. For så vidt som den støtte, som ydes i medfør af den nederlandske studiestøtteordning, skal dække disse udgifter, må det sikres, at vandrende studerende fra en anden medlemsstat behandles på lige fod med modtagermedlemsstatens egne studerende / statsborgere, uanset støttens beregningsmåde og de betingelser, hvorunder den ydes. Derimod har vandrende studerende på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin ikke krav på ligebehandling med hensyn til betaling af leveomkostninger. Det tilkommer naturligvis den nationale ret at afgøre, hvilken del af studiestøtten, som vedrører studieafgifter eller andre udgifter i forbindelse med adgangen til uddannelsen.

35 — EFT L 180, s. 30. Direktivet — hvis hjemmel der verserer en sag om for Domstolen (sag C-295/90, Europa-Parlamentet mod Rådet) — skal være gennemført i national ret senest den 30.6.1992. Medlemsstaterne har pligt til at give opholdsret, for så vidt som den studerende, som er statsborger i en medlemsstat, ikke allerede har denne ret på grundlag af andre bestemmelser i fællesskabsretten. Retten omfatter desuden den studerendes familiemedlemmer (artikel 1).

36 — I forlængelse heraf — jf. direktivets præambel, sjette betragtning — pålægger direktivet ikke værtsmedlemsstaten at betale leveomkostningerne for de studerende, som har ret til ophold (artikel 3).

37 — I Echternach- og Moritz-dommen (ovenfor note 33) bemærkede Domstolen, at den nederlandske studiestøtteordning er bestemt til at dække udgifter af meget forskellig art, ikke alene indskrivningsgebyrer og studieafgifter, men også udgifter til den studerendes underhold mv. (præmis 32).

Forslag til afgørelse

22. Jeg foreslår Domstolen at besvare de præjudicielle spørgsmål således:

»1) Et arbejdsforhold, der betegnes som en 'oproepcontract' (tilkaldeaftale), er ikke efter sin art til hinder for at anse en tilkaldehjælp for arbejdstager.

2) En statsborger fra en medlemsstat kan som vandrende arbejdstager i en anden medlemsstat kun gøre krav på de i artikel 7, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 1612/68 omhandlede fordele, såfremt de ydelser, som han præsterer mod vederlag for en anden og efter dennes anvisninger, ikke er af så ringe omfang, at han ikke kan blive fortrolig med arbejdet, og/eller arbejdet ikke eller næsten ikke har økonomisk værdi for arbejdsgiveren. Såfremt den, der arbejder som led i en 'oproepcontract', har en forpligtelse til at stå til rådighed, som ikke blot er kortvarig, er dette endnu et forhold, som taler for at anse den pågældende for arbejdstager.

3) og 4) En vandrende arbejdstager bevarer sin status som arbejdstager med henblik på at kunne opnå de i artikel 7, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 1612/68 omhandlede fordele, når han afbryder sit arbejde for at påbegynde et studium, som skal gøre det muligt for ham at forbedre sin situation inden for det fag, hvor han sidst var beskæftiget i modtagermedlemsstaten, eller hvis han på grund af den aktuelle eller forventede udvikling inden for det pågældende fag er nødt til at omskole sig til et andet fag end det, han arbejdede inden for, for at sikre sig mulighed for beskæftigelse.

5) EØF-Traktatens artikel 7 er til hinder for, at en statsborger fra en anden medlemsstat, som er kommet til modtagermedlemsstaten for at følge en uddannelse, skal have opholdsbevis for at være omfattet af en studiestøtteordning, som gælder for indenlandske studerende, for så vidt som ordningen omfatter indskrivningsgebyrer og studieafgifter.

6) En statsborger fra en medlemsstat, som har fået adgang til og er blevet optaget på en faglig uddannelse i en anden medlemsstat, har i henhold til EØF-Trak-

tatens artikel 7 ret til ophold og ret til at få udstedt et opholdsbevis, som fastslår opholdsretten. Dette er en følge af den pågældendes ret til adgang til faglig uddannelse uden forskelsbehandling. Retten til ophold (og det hertil hørende opholdsbevis) kan — med forbehold for eventuelle andre fællesskabsretlige bestemmelser som måtte finde anvendelse — gøres betinget og dermed begrænses, f.eks. gives for og begrænses til uddannelsens varighed, og kan også undergives visse betingelser, for så vidt angår dækning af udgifter til leveomkostninger.

7) Såfremt en studiestøtteordning ikke sondrer mellem støtte til dækning af de udgifter, der skal betales for at få adgang til faglig uddannelse (og med hensyn til hvilke der er ret til ligebehandling), og støtte til andre udgifter (der ikke er omfattet af denne ret), henhører det under den nationale retsinstans at afgøre, hvilken del af støtten som henhører under den førstnævnte støtte, uanset dennes beregningsmåde og de betingelser, hvorunder den ydes.«