CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL P. LÉGER

van 14 november 1995 *

1. Kan een onderdaan van een Lid-Staat die op het grondgebied van een derde land bij de ambassade van een andere Lid-Staat is tewerkgesteld, aanspraak maken op toepassing van de gemeenschapsbepalingen inzake het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit? Dit is in wezen de vraag die door het Bundesarbeitsgericht wordt gesteld naar aanleiding van een geding waarvan de feitelijke en juridische context de volgende is.

2. Het Gesetz über den Auswärtigen Dienst (hierna: „GAD") bepaalt dat het personeel van de Duitse buitenlandse vertegenwoordigingen bestaat uit gedetacheerde personeelsleden van het ministerie enerzijds, en niet-gedetacheerde personeelsleden anderzijds. Deze laatsten worden „plaatselijke functionarissen" genoemd.

3. Er wordt verschil gemaakt tussen plaatselijke functionarissen van Duitse nationaliteit en de plaatselijke functionarissen die deze nationaliteit niet hebben. Overeenkomstig § 32 van het GAD wordt de rechtspositie van de plaatselijke functionarissen van Duitse nationaliteit bepaald door de (Duitse) collectieve arbeidsovereenkomsten en de andere bepalingen (van Duits recht) die op hen van toepassing zijn. De arbeidsvoorwaarden van de plaatselijke functionarissen die niet de Duitse nationaliteit hebben, worden daarentegen krachtens § 33 van het GAD „vastgesteld op basis (...) van het recht van het gastland met inachtneming van de plaatselijke gebruiken. Hun worden redelijke sociale voorwaarden verzekerd, rekening houdend met de plaatselijke situatie."

4. Boukhalfa, verzoekster in het hoofdgeding in onderhavige zaak, is onderworpen aan het regime dat door laatstgenoemde bepaling word vastgelegd.

5. Boukhalfa, van Belgische nationaliteit, is sinds 1 april 1982 als hulpfunctionaris van de dienst paspoorten werkzaam bij de Duitse ambassade te Algiers. Haar arbeidsovereenkomst is gesloten te Algiers, waar zij voordien reeds permanent verbleef. Zij betaalt bijdragen voor het Duitse wettelijke pensioensverzekeringsfonds [1] en is voor haar inkomsten uit nationale openbare middelen volgens Duits recht beperkt inkomstenbelastingplichtig. [2]

* Oorspronkelijke taal: Frans.

1 — Ook al geschiedde de betaling van die bijdrage, zoals de vertegenwoordiger van de Bondsrepubliek Duitsland ter terechtzitting heeft verduidelijkt, zonder rechtsgrondslag, aanvankelijk bij vergissing en later uit coulantheid (zie ook voetnoot nr. 7 van de opmerkingen van de Commissie).

2 — Punt 6 van de opmerkingen van de Commissie.

6. Bij brief van 19 november 1991 maakte verzoekster bezwaar tegen het feit dat op haar de regeling betreffende de plaatselijke functionarissen die niet de Duitse nationaliteit hebben, werden toegepast, en verzocht zij haar werkgever, de Bondsrepubliek Duitsland (hierna: „verweerster in het hoofdgeding") om haar te behandelen als de plaatselijke functionarissen van Duitse nationaliteit, die overeenkomstig § 32 van het GAD zijn onderworpen aan de gunstigere regeling van de collectieve arbeidsovereenkomst van 28 september 1973, welke de arbeidsvoorwaarden van de niet-gedetacheerde Duitse personeelsleden van de buitenlandse vertegenwoordigingen van de Bondsrepubliek Duitsland regelt (collectieve arbeidsovereenkomst voor de personeelsleden in het buitenland).

7. Aangezien de Bondsrepubliek Duitsland aan dit verzoek geen gevolg gaf, stelde verzoekster in het hoofdgeding beroep in bij het Arbeitsgericht. Tot staving van haar beroep betoogde zij dat het in strijd was met het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit, vastgelegd in artikel 48, lid 2, EG-Verdrag en artikel 7, leden 1 en 4, van verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap [3], om op haar de minder gunstige bepalingen betreffende plaatselijke functionarissen die niet de Duitse nationaliteit hebben, toe te passen.

8. Verweerster in het hoofdgeding concludeerde tot verwerping van het beroep. Zij betoogde dat verzoekster in het hoofdgeding zich niet op de hiervoor vermelde bepalingen van het gemeenschapsrecht kan beroepen, daar onderhavige zaak buiten hun territoriaal toepassingsgebied valt, dat overeenkomstig artikel 227 EG-Verdrag beperkt is tot het grondgebied van de Lid-Staten van de Europese Unie.

9. De rechtbank in eerste aanleg verklaarde het beroep van Boukhalfa gegrond, doch het Landesarbeitsgericht, waarbij verweerster in het hoofdgeding hoger beroep instelde, wees Boukhalfa's beroep af. Het Bundesarbeitsgericht, waarbij de zaak voor „Revision" aanhangig is gemaakt, is van oordeel dat het onderscheid dat wordt gemaakt tussen de Duitse plaatselijke functionarissen en de plaatselijke functionarissen met een andere nationaliteit, naar Duits recht geoorloofd is, maar vraagt zich af of er eventueel sprake is van een discriminatie op grond van nationaliteit, die in strijd is met het gemeenschapsrecht. [4] Het legt derhalve aan het Hof de volgende vraag voor:

„Moeten artikel 48, lid 2, EG-Verdrag en artikel 7, leden 1 en 4, van verordening nr. 1612/68 aldus worden uitgelegd, dat een verschil in behandeling op grond van nationaliteit met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden achterwege dient te blijven, wanneer de arbeidsovereenkomst van een permanent in Algiers wonend Belgisch onderdaan die bij de Duitse ambassade te Algiers werkzaam is als hulpfunctionaris van de dienst paspoorten, aldaar is gesloten en uitsluitend aldaar duurzaam aan die arbeidsovereenkomst uitvoering wordt gegeven?"

3 — PB 1968, L 257, blz. 2.

4 — Zie punt 1 van de verwijzingsbeschikking.

Bespreking

10. De vraag die thans aan het Hof wordt voorgelegd, is belangrijk; buiten het beperkte kader van de door de verwijzende rechter gestelde vraag, zal het antwoord op deze vraag van belang zijn voor alle personeelsleden uit de Gemeenschap, die in een derde land zijn tewerkgesteld bij een buitenlandse vertegenwoordiging van een Lid-Staat waarvan zij niet de nationaliteit hebben. [5] Daarom kan de vraag in algemenere termen worden geherformuleerd: zijn de gemeenschapsbepalingen inzake het vrije verkeer van werknemers, en meer bepaald de bepalingen die elke discriminatie inzake arbeidsvoorwaarden op grond van nationaliteit verbieden, van toepassing op de werknemers uit de Gemeenschap die in een derde land zijn tewerkgesteld bij een buitenlandse vertegenwoordiging van een Lid-Staat waarvan zij niet de nationaliteit hebben?

11. De redenering van de verwijzende rechter in deze zaak valt duidelijk uiteen in twee delen, waarvan het tweede deel niet echt moeilijkheden oplevert. In de eerste plaats moet worden uitgemaakt, of de gemeenschapsbepalingen „ratione territorii" op een dergelijke situatie van toepassing zijn. Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord, dient voor iedere situatie te worden bepaald of de betrokken werknemer op grond van zijn nationaliteit wordt gediscrimineerd.

5 — Zie eveneens in die zin de opmerkingen van de Commissie, punt 12 e. v.

Vooronderzoek, of er sprake is van discriminatie

12. Dit laatste punt, dat formeel niet het voorwerp van de aan het Hof voorgelegde vraag uitmaakt, kan gemakshalve reeds thans beknopt worden onderzocht, aangezien de verwijzende rechter deze vraag enkel behoeft te onderzoeken, indien de relevante gemeenschapsbepalingen *inderdaad* van toepassing zijn.

13. In artikel 48, lid 2, van het Verdrag wordt bepaald:

„[Het vrije verkeer van werknemers] houdt de afschaffing in van elke discriminatie op grond van de nationaliteit tussen de werknemers der Lid-Staten, wat betreft de werkgelegenheid, de beloning en de overige arbeidsvoorwaarden."

14. Artikel 7, leden 1 en 4, van verordening nr. 1612/68 is in de volgende bewoordingen gesteld:

„1. Een werknemer die onderdaan is van een Lid-Staat mag op het grondgebied van andere Lid-Staten niet op grond van zijn nationaliteit anders worden behandeld dan

de nationale werknemers wat betreft alle voorwaarden voor tewerkstelling en arbeid, met name op het gebied van beloning, ontslag, en, indien hij werkloos is geworden, wederinschakeling in het beroep of wedertewerkstelling.

(...)

4. Bepalingen van collectieve of individuele arbeidsovereenkomsten of van enige andere collectieve regeling inzake het aanvaarden van arbeid, de tewerkstelling, de beloning, de overige arbeidsvoorwaarden en de voorwaarden voor ontslag zijn van rechtswege nietig, voor zover daarin discriminerende voorwaarden worden vastgesteld of toegestaan ten opzichte van werknemers die onderdaan zijn van andere Lid-Staten."

15. Deze twee bepalingen leggen het „fundamentele recht" [6] van het vrije verkeer van de werknemers uit de Gemeenschap vast. Artikel 48, lid 2, van het Verdrag concretiseert meer bepaald het algemene verbod van discriminatie op grond van nationaliteit, zoals dit door artikel 6 van het Verdrag is vastgesteld, door aan de migrerende werknemers een gelijke behandeling als de onderdanen van de Lid-Staat van ontvangst „wat betreft de werkgelegenheid, de beloning en de overige arbeidsvoorwaarden" te waarborgen. Artikel 7 van verordening nr. 1612/68 herhaalt dit algemene beginsel (lid 1), terwijl het in lid 4 preciseert dat iedere bepaling van een collectieve arbeidsovereenkomst van rechtswege nietig is voor zover daarin discriminerende voorwaarden worden vastgesteld of toegestaan ten opzichte van werknemers die onderdaan zijn van andere Lid-Staten.

16. Krachtens deze bepalingen moet dus iedere onderdaan van een Lid-Staat, die op het grondgebied van een andere Lid-Staat is tewerkgesteld, op dezelfde wijze worden behandeld als de onderdanen van de Lid-Staat van ontvangst. Bijgevolg zijn de wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen of de administratieve handelwijzen van een Lid-Staat die de toegang tot arbeid in loondienst en de uitoefening daarvan door vreemdelingen die de nationaliteit van een andere Lid-Staat hebben, beperken of aan voorwaarden onderwerpen die niet voor eigen onderdanen gelden, niet van toepassing.

17. Verzoekster in het hoofdgeding is ongetwijfeld een „werkneemster die onderdaan is van een Lid-Staat" in de zin van deze teksten, welk begrip volgens vaste rechtspraak van het Hof een communautaire draagwijdte heeft en niet ter beoordeling staat van het interne recht. [7] Als hulpfunctionaris bij de dienst paspoorten van een ambassade oefent verzoekster reële en daadwerkelijke activiteiten uit, die prestaties met een bepaalde economische waarde vormen, voor een ander en onder diens gezag worden verricht, en waarvoor zij als tegenprestatie een beloning ontvangt. [8] Bovendien doet de aard van haar arbeidsverhouding (publiek- of privaatrech-

6 — Zie de considerans van verordening nr. 1612/68.

7 — Arrest van 4 december 1974 (zaak 41/74, Van Duyn, Jurispr. 1974, blz. 1337).

8 — Voor het begrip werknemer, dat door het Hof ruim wordt uitgelegd, zie bij voorbeeld de arresten van 21 juni 1998 (zaak 197/86, Brown, Jurispr. 1988, blz. 3205, r. o. 21) en 26 februari 1992 (zaak C-357/89, Raulin, Jurispr. 1992, blz. I-1027, r. o. 10).

telijk) niet ter zake. [9] In haar hoedanigheid van werknemer die onderdaan is van een Lid-Staat, valt zij dus onder het personeel toepassingsgebied van deze bepalingen.

18. Thans dient nog te worden onderzocht of zij inderdaad in strijd met het gemeenschapsrecht wordt gediscrimineerd op grond van haar nationaliteit. Dienaangaande blijkt dat volgens het Duitse recht voor de arbeidsvoorwaarden van de plaatselijke functionarissen die, zoals verzoekster in het hoofdgeding, werkzaam zijn bij een Duitse buitenlandse vertegenwoordiging, een verschillende regeling geldt, al naar gelang zij al dan niet de Duitse nationaliteit hebben. [10] Dit verschil in behandeling van werknemers met hetzelfde statuut berust dus duidelijk op het criterium van de nationaliteit. Indien dit verschil enkel bestond tussen de Duitse plaatselijke functionarissen en de Algerijnse plaatselijke functionarissen (of functionarissen die de nationaliteit hebben van een derde land dat geen lid is van de Gemeenschap), zouden de gemeenschapsbepalingen inzake het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit uiteraard niet van toepassing kunnen zijn. Wanneer daarentegen dit verschil in behandeling tussen twee werknemers die gemeenschapsonderdaan zijn en zich in dezelfde situatie bevinden, enkel op het criterium van de nationaliteit berust, vormt het ongetwijfeld een met het gemeenschapsrecht strijdige rechtstreekse discriminatie op grond van nationaliteit.

19. Aan het bestaan van een discriminatie wordt in dit geval niet afgedaan door lid 4 van artikel 48 van het Verdrag, waarin wordt bepaald:

„De bepalingen van dit artikel zijn niet van toepassing op de betrekkingen in overheidsdienst."

Zelfs indien wordt aangenomen dat verzoekster in het hoofdgeding een betrekking in overheidsdienst bekleedt, legt het Hof deze bepaling uit in die zin dat zij „geen rechtvaardiging kan vormen voor discriminerende maatregelen op het gebied van de bezoldiging of andere arbeidsvoorwaarden jegens werknemers uit andere Lid-Staten, die eenmaal tot de overheidsdienst zijn toegelaten". [11]

20. Uit het voorgaande volgt dat, indien de situatie van Boukhalfa onder het gemeenschapsrecht valt, zij in beginsel, wat haar arbeidsvoorwaarden betreft, zou kunnen klagen over een met het gemeenschapsrecht strijdige rechtstreekse discriminatie op grond van haar nationaliteit.

9 — Arrest van 3 juni 1986 (zaak 66/85, Lawrie-Blum, Jurispr. 1986, blz. 2121).

10 — Zie de bepalingen van het GAD, die zijn weergegeven in punt 2 van mijn conclusie.

11 — Arrest van 16 juni 1987 (zaak 225/85, Commissie/Italië, Jurispr. 1987, blz. 2625, r. o.11).

21. Na deze verduidelijking dient nog te worden nagegaan of de gemeenschapsbepalingen van toepassing zijn op de situatie van verzoekster in het hoofdgeding, daar anders geen sprake kan zijn van een discriminatie.

Toepasselijkheid van het gemeenschapsrecht

22. Dit is het eigenlijke probleem in deze zaak. De gehele moeilijkheid houdt uiteraard verband met het buitenlandse element: het feit dat de arbeidsverhouding is gelokaliseerd in een land buiten de Europese Unie. Het is duidelijk dat het probleem niet zou rijzen, indien men te maken had met een zelfde arbeidsverhouding die evenwel was gelokaliseerd op het grondgebied van een van de Lid-Staten. Zo zou er bij voorbeeld geen enkele twijfel bestaan over de toepasselijkheid van de gemeenschapsregels op de situatie van een Belgische werknemer die in dienst is van de Duitse ambassade in Frankrijk.

De extraterritorialiteit sluit de toepassing van het gemeenschapsrecht niet uit

23. Als eerste punt moet dus worden onderzocht: volstaat het feit dat de arbeidsverhouding wordt uitgeoefend buiten het grondgebied van de Europese Unie om de toepassing van het gemeenschapsrecht uit te sluiten?

24. Dienaangaande dient te worden onderzocht of met de toepassing van het gemeenschapsrecht een criterium van territorialiteit, in de strikt geografische zin van het woord, verbonden is. Tot staving van de stelling dat dit het geval is, beriep verweerster in het hoofdgeding zich voor de verwijzende rechter op artikel 227 van het Verdrag, waarvan het eerste lid in de volgende bewoordingen is gesteld:

„1. Dit Verdrag is van toepassing op het Koninkrijk België, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Helleense Republiek, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, Ierland, de Italiaanse Republiek, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk, de Portugese Republiek, de Republiek Finland, het Koninkrijk Zweden en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland."

25. Moet in deze opsomming van de tot de Unie behorende staten waarop het gemeenschapsrecht van toepassing is, een zuiver geografische begrenzing van zijn toepassingsgebied worden gezien?

26. Ik wil onmiddellijk opmerken dat, indien deze opvatting wordt gehuldigd, het primaire en het secundaire recht enkel zou kunnen worden toegepast binnen de grenzen van elk van de Lid-Staten. In dat geval zouden de buitenlandse vertegenwoordigingen van de Lid-Staten, die zich per definitie buiten dit territoriale gebied bevinden, steeds in een soort sfeer van „niet-gemeenschapsrecht" verkeren. Immers — en

dit wordt niet betwist [12] —, de gebouwen van een buitenlandse vertegenwoordiging kunnen niet als een deel van het nationaal grondgebied van de vertegenwoordigde staat worden beschouwd. Hoogstens zijn deze lokalen onschendbaar en genieten zij immuniteit overeenkomstig artikel 22, leden 1 en 3, van het Verdrag van Wenen van 18 april 1961 inzake diplomatiek verkeer. [13] Een buitenlandse vertegenwoordiging is in ieder geval altijd gelegen op het grondgebied van de ontvangende staat, zoals wordt benadrukt door artikel 21 van het hiervoor genoemde Verdrag van Wenen:

„1. De ontvangende staat is de zendstaat behulpzaam bij het *op zijn grondgebied,* in overeenstemming met zijn wettelijke voorschriften, verwerven van gebouwen voor de zending, of helpt de zendstaat op andere wijze bij het verkrijgen van woon- en kantoorruimte." [14]

27. Ik ben evenwel niet van oordeel dat uit de tekst van artikel 227 EG-Verdrag moet worden afgeleid dat het primaire (en bij uitbreiding het secundaire) gemeenschapsrecht een zuiver ruimtelijk toepassingsgebied heeft.

28. Immers, in dit artikel wordt in feite enkel bij wege van onvolledige opsomming bepaald, dat het EG-Verdrag van toepassing is op de Lid-Staten. Hoewel het grondgebied een van de bepalende elementen van de klassieke definitie van het begrip staat in het volkenrecht is (en verordening nr. 1612/68 verwijst er bijna systematisch naar in elk van zijn artikelen, die van toepassing zijn „op het grondgebied van andere Lid-Staten" [15] of „binnen de Gemeenschap" [16]), is het slechts een van de verschillende elementen van deze definitie. [17]

29. In de tekst zelf van het Verdrag staan bepalingen die van toepassing zijn buiten het grondgebied van de Gemeenschap, in de strikt geografische zin van het woord. Dit geldt voor het vierde deel van het EG-Verdrag, inzake „De associatie van landen en gebieden overzee", dat voorziet in de toepassing van hetzelfde regime als dat van het Verdrag, bij voorbeeld in het handelsverkeer met die derde landen (artikel 132) of met betrekking tot de afschaffing van de douanerechten die worden toegepast op het verkeer met deze landen (artikel 133).

Een ander voorbeeld van extraterritoriale toepassing kan worden gevonden in artikel

12 — Zie punt 2, tweede alinea, van de opmerkingen van verzoekster, punt 3 van de opmerkingen van verweerster, punt 18 van de opmerkingen van de Commissie, en bladzijde 7 van de verwijzingsbeschikking. Zie eveneens in die zin de heersende rechtsleer en bij voorbeeld Nguyen Quoc Dinh, Daillier P. en Pellet A.: *Droit international public,* 3e édition, LGDJ, 1987, paragraaf 468: „La mission diplomatique permanente, qualifiée généralement d'ambassade et parfois de légation, est un service public de l'État accréditant *installé en permanence sur le territoire de l'État accréditaire*" („De permanente diplomatieke zending, in de regel ambassade genoemd en soms legatie, is een openbare dienst van de zendstaat, *op permanente wijze geïnstalleerd op het grondgebied van de ontvangende staat*") (cursivering van mij); Thierry H., Combacau J., Sur S. et Vallée Ch.: *Droit international public,* précis Domat, éditions Montchrestien, 1975, blz. 427: „par définition, l'ambassade est située en territoire étranger" („de ambassade is per definitie gelegen op buitenlands grondgebied").

13 — Recueil des traités des Nations Unies, vol. 500, nr. 7310, blz. 95.

14 — Cursivering van mij.

15 — Zie bij voorbeeld artikel 7, lid 1.

16 — Zie bij voorbeeld de eerste overweging van de considerans.

17 — In het volkenrecht is de rechtsleer traditioneel van oordeel dat ten minste drie elementen aanwezig moeten zijn voordat er sprake kan zijn van een staat: een bevolking, een grondgebied en een regering (of politieke macht), maar dat naast die drie elementen een ander onderscheidend criterium moet worden gezocht, meestal dat van de soevereiniteit (zie bij voorbeeld Rousseau, Ch.: *Droit international public,* deel II, éditions Sirey, 1974, punt 7; Nguyen Quoc Dinh, Daillier P. en Pellet A., t. a. p., paragraaf 270; Thierry H., Combacau J., Sur S. en Vallée Ch., t. a. p., blz. 226).

8 C EG-Verdrag, dat het beginsel van het burgerschap van de Unie buiten de gemeenschapsgrenzen aanwendt:

„Iedere burger van de Unie geniet op het grondgebied van derde landen waar de Lid-Staat waarvan hij onderdaan is, niet vertegenwoordigd is, de bescherming van de diplomatieke en consulaire instanties van iedere andere Lid-Staat, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die Lid-Staat."

30. Anders dan artikel 227 van het Verdrag, wordt in de artikelen 198, eerste alinea, EGA-Verdrag en artikel 79 EGKS-Verdrag de toepassing van elk van deze verdragen expliciet beperkt binnen de strikte grenzen van de „grondgebieden" van de Lid-Staten. Naar mijn mening [18] kan in de afwezigheid van elke verwijzing naar die term in artikel 227 niet een eenvoudig verzuim van de opstellers worden gezien, die overigens ervoor hebben gezorgd dat in de andere Verdragen wel daarnaar wordt verwezen.

31. Enkel lettend op de verdragsbepalingen inzake het vrije verkeer van personen, die ons hier in het bijzonder aangaan, wil ik opmerken dat zij alle de fundamentele verplichting inhouden om de onderdanen van alle Lid-Staten op dezelfde wijze te behandelen als de eigen onderdanen van de betrokken staat. Zij beantwoorden daardoor aan het, meer algemene, streven van bevordering van de ontwikkeling van het gevoel tot een gemeenschappelijke entiteit te behoren, dat ligt verankerd in de veel gebruikte uitdrukking „Europa van de burgers" en in een „burgerschap van de Unie", dat in het EG-Verdrag is ingevoegd door het Verdrag betreffende de Europese Unie. [19] Welk effect zou een dergelijk gevoel ergens bij te horen of een dergelijk burgerschap evenwel hebben, indien zij verdwijnen zodra de geografische grenzen van de Unie worden overschreden?

32. Aangenomen moet dus worden dat „artikel 227, dat bepaalt dat het EEG-Verdrag van toepassing is op de Lid-Staten, de werkingssfeer van de door of krachtens het Verdrag gestelde normen definieert zonder te refereren aan de grondslag van de territoriale soevereiniteit. De ruimtelijke dimensie van de communautaire rechtsorde gaat dus verder dan de som van de grondgebieden van de Lid-Staten, die zij ongetwijfeld omvat (...)" [20]

33. Dat is in elk geval het standpunt dat het Hof sinds 1976 heeft ingenomen in het arrest Kramer [21], waarin uitspraak wordt gedaan over de vraag of het gemeenschapsrecht van toepassing is op de visserij in volle zee. Hoewel de betrokken geografische zone (de volle

18 — Zie, eveneens in die zin Coussirat-Coustère, V.: „Article 227, Commentaire", in *Traité instituant la CEE, Commentaire article par article*, édition Economica, 1992, blz. 1419, punt 2; Van Der Mensbrugghe, Y.: „La CEE et le plateau continental des États membres", in *Mélanges Fernand Dehousse*, vol. 2, 1979, blz. 311, punt 1; Dewost, J.-L.: „L'application territoriale du droit communautaire: disparition et résurgence de la notion de frontière", in *La Frontière* (colloquium te Poitiers van de Société française pour le droit international), éditions Pedone, blz. 253, 254.

19 — Tweede deel van het EG-Verdrag, artikelen 8 tot en met 8 E.

20 — Coussirat-Coustère, V., t. a. p., punt 1. Zie, eveneens in die zin Dewost, J.-L., t. a. p., blz. 261.

21 — Arrest van 14 juli 1976 (gevoegde zaken 3/76, 4/76 en 6/76, Jurispr. 1976, blz. 1279).

zee) zich buiten de territoriale grenzen van de Lid-Staten bevindt, heeft het Hof niettemin overwogen dat:

„ofschoon artikel 5 van verordening nr. 2141/70 slechts gelding heeft voor een geografisch beperkte visserijzone, evenwel uit artikel 102 van de Toetredingsakte, artikel 1 van genoemde verordening en voorts uit de aard der zaak zelf volgt dat, voor zover de staten krachtens het volkenrecht een overeenkomstige bevoegdheid bezitten, de verordende bevoegdheid *ratione materiae* van de Gemeenschap zich ook uitstrekt tot de visserij in volle zee". [22]

34. Hetzelfde standpunt ligt overigens aan de oorsprong van de rechtspraak van het Hof inzake het bijzondere gebied dat wij in onderhavige zaak onderzoeken: het vrije verkeer van werknemers buiten de grenzen van de Unie. Het Hof heeft namelijk vastgesteld dat:

„de enkele omstandigheid dat een werknemer zijn werkzaamheden buiten het grondgebied van de Gemeenschap verricht, de toepassing van de gemeenschapsregels inzake het vrije verkeer van werknemers niet kan verhinderen (...)". [23]

Criteria in de rechtspraak betreffende de extraterritoriale toepassing

35. De rechtspraak van het Hof dient beknopt in herinnering te worden gebracht teneinde daaruit de nodige lessen te trekken voor het onderhavige probleem.

36. Een van de eerste zaken die aan de oorsprong ligt van die rechtspraak, ging onder meer over de vraag in hoeverre het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit (artikelen 48, 59 en, subsidiair, 7 [24] EEG-Verdrag) kan worden toegepast op rechtsbetrekkingen in het kader van activiteiten van een in de gehele wereld actieve sportfederatie (de Union Cycliste Internationale).

Het antwoord dat het Hof op deze vraag gaf in het arrest van 12 december 1974, Walrave en Koch [25], is van principieel belang:

„overwegende dat de non-discriminatieregel wegens haar dwingende aard geldt bij de beoordeling van alle rechtsbetrekkingen, in de mate waarin deze hetzij wegens de plaats waar zij worden aangegaan, hetzij wegens

22 — R. o. 31.

23 — Arrest van 29 juni 1994 (zaak C-60/93, Aldewereld, Jurispr. 1994, blz. I-2991, r. o. 14).

24 — Thans artikel 6 EG-Verdrag.

25 — Zaak 36/74, Jurispr. 1974, blz. 1405.

de plaats waar zij hun uitwerking hebben, *op het grondgebied van de Gemeenschap kunnen worden gelokaliseerd;*

dat het *aan de nationale rechter staat deze lokalisering te beoordelen met inachtneming van de omstandigheden van elk bijzonder geval,* en ten aanzien van het rechtsgevolg dier betrekkingen de consequenties te trekken uit een eventuele schending van de nondiscriminatieregel". [26]

37. In het arrest van 12 juli 1984, Prodest [27], kon deze rechtspraak worden bevestigd, doch ook worden gepreciseerd. In deze zaak diende te worden bepaald of een Belgisch onderdaan, woonachtig in Frankrijk en tewerkgesteld door een Franse vennootschap voor tijdelijke arbeid, krachtens verordening nr. 1612/68 aanspraak kon maken op behoud van zijn aansluiting bij het Franse algemene sociale-zekerheidsstelsel gedurende zijn uitzending naar Nigeria. Dienaangaande merkte het Hof in de eerste plaats op:

„dat een dergelijk geval in beginsel valt onder de gemeenschapsbepalingen inzake het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap". [28]

Het Hof preciseerde vervolgens op basis van het arrest Walrave en Koch:

„(...) De omstandigheid dat de werkzaamheden tijdelijk buiten het grondgebied van de Gemeenschap worden verricht, kan derhalve de toepassing van dit beginsel niet verhinderen, wanneer de arbeidsverhouding desondanks een *voldoende nauwe aanknoping met dat grondgebied behoudt.*" [29]

Het Hof wees vervolgens, ter intentie van de verwijzende rechter, op eerste aanwijzingen die het bestaan van deze „voldoende nauwe aanknoping" kunnen aantonen:

„In een geval als het onderhavige kan een dergelijke aanknoping worden gevonden in de omstandigheid dat de werknemer uit de Gemeenschap is aangesteld door een onderneming uit een andere Lid-Staat en uit dien hoofde was aangesloten bij het sociale-zekerheidsstelsel van deze staat en ook gedurende zijn uitzending naar het derde land voor rekening van de onderneming uit de Gemeenschap, werkzaam blijft." [30]

38. Het volgend baken in deze rechtspraak werd uitgezet in het arrest van 27 september

26 — R. o. 28 en 29, cursivering van mij.
27 — Zaak 237/83, Jurispr. 1984, blz. 3153.
28 — R. o. 5.
29 — R. o. 6, cursivering van mij.
30 — R. o. 7.

1989, Lopes da Veiga. [31] In deze zaak diende het Hof met name te beslissen of een zeeman van Portugese nationaliteit, die op permanente wijze voor een Nederlandse vennootschap werkte op schepen onder Nederlandse vlag, aanspraak kon maken op toepassing van de artikelen 7 en volgende van verordening nr. 1612/68.

Terwijl in de aan dit arrest voorafgaande arresten het criterium van de „voldoende nauwe aanknoping met het grondgebied van de Gemeenschap" enkel was ontwikkeld om het toe te passen op rechtsbetrekkingen inzake *deeltijdse* of *tijdelijke* arbeid, heeft het Hof naar aanleiding van deze zaak verduidelijkt dat:

„dit criterium van de aanknoping ook heeft te gelden in het geval van een werknemer/onderdaan van een Lid-Staat, die arbeid *in vaste dienst* verricht (...)". [32]

Op een thans klassiek geworden wijze heeft het Hof vervolgens de beoordeling van dit criterium aan de nationale rechter gelaten, waarbij het hem wel suggereert om daartoe *„met name"* een bepaald aantal omstandigheden in aanmerking te nemen, zoals deze uit de zaak in het hoofdgeding konden worden afgeleid:

„verzoeker in het hoofdgeding werkt op een in Nederland geregistreerd schip, in dienst van een in Nederland gevestigde rederij die de rechtsvorm heeft van een vennootschap naar Nederlands recht; hij is in Nederland aangeworven en de arbeidsverhouding met zijn werkgever wordt beheerst door Nederlands recht; hij is verzekerd uit hoofde van het Nederlandse sociale-verzekeringsstelsel en betaalt in Nederland loonbelasting". [33]

39. Het reeds aangehaalde arrest Aldewereld ten slotte gaf een antwoord op verwante vragen. Aan het Hof werd gevraagd of op een Nederlands onderdaan, die in Nederland woonde toen hij werd aangeworven door een Duitse onderneming welke hem onmiddellijk naar Thailand uitzond, de gemeenschapsbepalingen inzake het vrije verkeer van werknemers, en in het bijzonder verordening (EEG) nr. 1408/71, konden worden toegepast. [34]

Het Hof volgde in deze zaak dezelfde redenering als voorheen:

„Uit de rechtspraak van het Hof volgt (zie in die zin met name het arrest van 12 juli 1984, zaak 237/83, Prodest, Jurispr. 1984, blz. 3153, r. o. 6), dat de enkele omstandigheid dat een werknemer zijn werkzaamheden buiten het grondgebied van de Gemeenschap verricht, de toepassing van de gemeenschapsregels inzake het vrije verkeer van werknemers niet kan verhinderen wanneer de

31 — Zaak 9/88, Jurispr. 1989, blz. 2989.

32 — R. o. 16, cursivering van mij.

33 — R. o. 17.

34 — Verordening van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen (PB 1971, L 149, blz. 2).

arbeidsverhouding een voldoende nauwe aanknoping met dat grondgebied behoudt. In een geval als het onderhavige bestaat een dergelijke aanknoping in de omstandigheid dat de communautaire werknemer in dienst is van een onderneming uit een andere Lid-Staat en daardoor is aangesloten bij de sociale-zekerheidsregeling van die staat." [35]

40. Volledigheidshalve zij een laatste arrest van 6 juni 1995, Bozkurt [36], vermeld, waarin het Hof het tot dan gevolgde standpunt bevestigt en daarbij zover gaat dat het wordt toegepast op een diametraal tegenovergestelde situatie waarin een werknemer die onderdaan is van een derde staat, zijn activiteiten uitoefent voor rekening van een gemeenschapsonderneming:

„om te bepalen of een Turkse werknemer die als internationaal vrachtwagenchauffeur werkzaam is, behoort tot de legale arbeidsmarkt van een Lid-Staat in de zin van artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80, dient de nationale rechter te beoordelen, of de arbeidsverhouding van de betrokkene een voldoende nauwe aanknoping met het grondgebied van de Lid-Staat vertoont, waarbij hij met name rekening moet houden met de plaats van aanwerving, het grondgebied vanwaaruit de arbeid in loondienst wordt verricht, en de toepasselijke nationale wetgeving op het gebied van het arbeidsrecht en de sociale zekerheid". [37]

41. Uit deze rechtspraak kunnen de volgende lessen worden getrokken.

42. Op een arbeidsverhouding tussen een „communautaire" onderneming en een onderdaan van een andere Lid-Staat zijn uiteraard in beginsel de regels inzake het vrije verkeer van werknemers (en met name die welke betrekking hebben op het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit) van toepassing.

43. Het beginsel van hun toepassing wordt niet beïnvloed door het feit dat deze arbeidsverhouding in het buitenland wordt uitgeoefend en dit zowel wanneer de uitoefening tijdelijk en occasioneel (arrest Walrave en Koch en arrest Prodest, reeds aangehaald) als wanneer deze in vaste dienst en exclusief (arresten Lopes da Veiga en Aldewereld, reeds aangehaald) gebeurt.

44. Het criterium voor de toepassing van deze regels op een in het buitenland gesitueerde arbeidsverhouding is het bestaan van een „voldoende nauwe aanknoping met het grondgebied van de Gemeenschap".

45. Voor het onderzoek naar het daadwerkelijk bestaan van deze band is de nationale rechter bevoegd, die het best in staat is hierover te oordelen in het licht van de bijzonderheden van elke zaak die bij hem aanhangig is.

35 — R. o. 14.
36 — Zaak C-434/93, Jurispr. 1995, blz. I-1475.
37 — R. o. 24.

46. Daarbij moet hij volgens de gemeenschapsrechter rekening houden met wat een „bundel van aanwijzingen" kan worden genoemd. Aldus heeft het Hof reeds een aantal feitelijke elementen aangeduid die de rechter a quo bij zijn taak kunnen helpen:

— arbeidsverhouding tussen *een werknemer uit de Gemeenschap en een onderneming van een andere Lid-Staat;*

— *aanwerving* van deze werknemer uit de Gemeenschap in een Lid-Staat;

— werknemer uit de Gemeenschap *woonachtig in een Lid-Staat* op het ogenblik van zijn aanwerving;

— *vestiging van de werkgever in de Lid-Staat* waarvan hij onderdaan is;

— onderwerping van de werkgever aan de *rechtsorde van een Lid-Staat;*

— *onderwerping van de arbeidsverhouding aan het recht van de Lid-Staat* waarvan de werkgever onderdaan is;

— werknemer uit de Gemeenschap die zijn *werkzaamheden verricht voor rekening van de onderneming die hem tewerkstelt,* ook wanneer deze activiteiten in een derde land worden uitgeoefend;

— aansluiting van de werknemer uit de Gemeenschap bij het *sociale-zekerheidsstelsel* van de Lid-Staat waarin de onderneming is gevestigd die hem tewerkstelt;

— onderwerping van deze werknemer aan de *loon- of inkomstenbelasting* van de Lid-Staat waarin de tewerkstellende onderneming is gevestigd.

47. Ik wil beklemtonen, dat de herhaling van deze elementen slechts een overzicht van de aanwijzingen kan zijn, waarop de nationale rechter zich *„met name"* [38] kan beroepen. Opgemerkt zij dat deze lijst geenszins uitputtend is. Evenmin lijkt het beslissend dat de ene of de andere aanwijzing aanwezig is. Bovendien gaat het telkens om een arbeidsverhouding tussen een *gemeenschapsonderdaan* en een onderneming die *in een andere Lid-Staat is gevestigd,* waarbij de arbeidsverhouding *in een derde land* en *voor rekening van deze onderneming* wordt uitgeoefend. Gelet op de laatste ontwikkelingen in de rechtspraak, en meer in het bijzonder op het reeds aangehaalde arrest Aldewereld, zij ten slotte opgemerkt dat niet het aantal aanwijzingen bepalend is. Het gaat er niet om twee lijsten op te stellen, met in de ene de elementen die duiden op een aanknoping en in de

38 — De woorden „met name" komen uitdrukkelijk voor in de arresten Lopes da Veiga en Bozkurt, reeds aangehaald (respectievelijk in r. o. 17 en 24).

andere de elementen die tegen een aanknoping pleiten, om deze lijsten nadien te vergelijken en te bepalen in welke richting de balans doorslaat. Het is eerder de relevantie van de elementen welke duiden op een aanknoping, die voor elk geval moet worden onderzocht.

Toepassing van de criteria in de rechtspraak op het onderhavige geval: onderzoek naar de aanwezigheid van een „voldoende nauwe aanknoping"

48. Wordt deze rechtspraak op de onderhavige zaak getransponeerd, dan blijkt dat de toepassing van de gemeenschapsregels inzake het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit, wat de arbeidsvoorwaarden van verzoekster in het hoofdgeding betreft, niet is uitgesloten op grond van het enkele feit dat haar arbeidsverhouding in het buitenland wordt uitgeoefend.

49. Nu dit vaststaat, is het in beginsel een zaak van de verwijzende rechter om te rade te gaan bij een „bundel aanwijzingen" die kunnen bepalen dat de arbeidsverhouding een „voldoende nauwe aanknoping met het grondgebied van de Gemeenschap" behoudt.

50. Gelet op de aanwijzingen die uit de rechtspraak van het Hof voortvloeien, kunnen in dit geval enkele elementen worden onderscheiden die tegen het bestaan van een dergelijke aanknoping pleiten. [39] Zo:

— is de arbeidsovereenkomst van verzoekster in het hoofdgeding in een derde land gesloten;

— worden haar arbeidsvoorwaarden overeenkomstig § 33 GAD vastgesteld op basis van het „recht van het gastland met inachtneming van de plaatselijke gebruiken" [40];

— verblijft zij permanent in het derde land waar zij haar beroepswerkzaamheden verricht, en dit reeds voordat de overeenkomst werd gesloten.

Daarentegen is het feit dat Boukhalfa permanent, en niet tijdelijk of gedeeltelijk, in Algerije werkt, gelet op de rechtspraak van het Hof — zoals ik heb laten zien — niet een element dat tegen het bestaan van een aanknoping pleit, in tegenstelling tot wat het Bundesarbeitsgericht lijkt te menen. [41]

39 — Zie in die zin de mening van de verwijzende rechter, weergegeven op blz. 6 van de Nederlandse vertaling van zijn beschikking.

40 — Zie punt 3 van mijn conclusie.

41 — Blz. 6 van de Nederlandse vertaling van de verwijzingsbeschikking.

51. Mijns inziens pleiten evenwel vooral andere elementen van het dossier voor de aanwezigheid van een „voldoende nauwe aanknoping met het grondgebied van de Gemeenschap".

52. Enkele daarvan zijn reeds door de rechtspraak van het Hof vermeld.

53. De arbeidsverhouding in deze zaak is tot stand gekomen tussen een werknemer die de nationaliteit van een Lid-Staat heeft, en een werkgever die per definitie tot de Gemeenschap behoort, aangezien het een Lid-Staat betreft. Opgemerkt zij eveneens dat verzoekster in het hoofdgeding duurzaam haar werkzaamheden voor deze werkgever uitoefent, hoewel dit in het buitenland gebeurt. Bovendien is zij aangesloten bij het Duitse sociale-zekerheidsstelsel, althans wat de pensioensverzekering betreft. Zij is eveneens, zij het beperkt, onderworpen aan de Duitse inkomstenbelasting. [42] Bovenal is de arbeidsovereenkomst gesloten overeenkomstig Duits recht, meer bepaald het GAD. Het is namelijk uitsluitend door toepassing van de bepalingen van het GAD dat de arbeidsvoorwaarden van verzoekster in het hoofdgeding worden bepaald op basis van het minder gunstige Algerijnse recht. Uiteindelijk betekent dit dat verzoekster in het hoofdgeding *is onderworpen aan het rechtsstelsel van een Lid-Staat.*

54. Dit laatste punt lijkt mij beslissend. Het wordt overigens bevestigd door andere feitelijke vaststellingen die verband houden met het bijzonder karakter van de arbeidsverhouding, en die bijgevolg aanwezig kunnen zijn in de meeste arbeidsverhoudingen waaraan de gemeenschapsonderdanen zijn onderworpen, die in een derde land zijn tewerkgesteld bij de buitenlandse vertegenwoordiging van een Lid-Staat waarvan zij de nationaliteit niet hebben. De navolgende feitelijke elementen kunnen naar mijn mening nieuwe aanwijzingen vormen die de nationale rechter in aanmerking zal kunnen nemen.

55. Om te beginnen bevat de overeenkomst die tussen de twee partijen is gesloten, een jurisdictieclausule, waarin de rechterlijke instanties te Bonn, en later die te Berlijn, bevoegd worden verklaard. [43] Dat element onderstreept nogmaals de nauwe aanknoping van de contractuele situatie met het Duitse rechtsstelsel.

56. Anders dan de feiten waarover het Hof zich tot nu toe heeft uitgesproken, is de werkgever in deze zaak bovendien geen eenvoudige privé-persoon, maar een staatsinstelling, en wel de belangrijkste die er is: de

42 — De Commissie wijst in haar opmerkingen (punt 28) terecht erop dat, zelfs indien deze onderwerping aan het Duitse belastingstelsel zou ophouden te bestaan, wanneer men het Belgisch-Duitse verdrag ter voorkoming van dubbele belastingen toepast, de onderwerping aan het Belgische belastingstelsel evenzeer een aanknoping met het grondgebied van de Gemeenschap zou vormen.

43 — Punt 28 van de opmerkingen van de Commissie.

staat. Deze vaststelling volstaat op zichzelf reeds om te oordelen dat alle aanwijzingen die het Hof met betrekking tot de werkgever heeft geformuleerd — plaats van vestiging van deze laatste, rechtsorde waaronder hij valt — aanwezig zijn wanneer de werkgever de staat zelf is. In een dergelijke situatie wordt immers onvermijdelijk een „klimaat" van aanknoping met de rechtsorde van die staat vermoed.

57. Vervolgens merk ik op dat de aard van de werkzaamheden die door het personeel van buitenlandse vertegenwoordigingen worden verricht, zeer bijzonder is. Zonder te willen stellen dat dergelijke werknemers soevereine functies uitoefenen voor rekening van de tewerkstellende staat, kan minstens worden gezegd dat zij *deelnemen* aan de uitoefening van soevereine functies door de Lid-Staat die hen tewerkstelt. De handelingen die zij in de uitoefening van hun functie verrichten, worden toegerekend aan de staat waarvoor zij handelen. Hun functie brengt het gebruik van bevoegdheden van overheidsgezag met zich mee. Dat is naar mijn gevoel in het bijzonder het geval voor iemand die, zoals verzoekster in het hoofdgeding, is tewerkgesteld bij de dienst die belast is met de afgifte van paspoorten. In deze dienst worden onbetwistbaar soevereine functies van een staat uitgeoefend.

58. Ten slotte is ook de plaats waar de arbeidsverhouding wordt uitgeoefend van belang. Zoals ik hiervoor heb vermeld, bevinden de buitenlandse vertegenwoordigingen zich op het grondgebied van de ontvangende staat. Evenwel kan niet worden voorbijgegaan aan het feit dat de functies van dergelijke zendingen luidens artikel 3 van het Verdrag van Wenen onder andere omvatten:

„a) het vertegenwoordigen van de zendstaat in de ontvangende staat;

b) het behartigen van de belangen van de zendstaat en van zijn onderdanen, binnen de door het volkenrecht toegestane grenzen in de ontvangende staat;

c) het onderhandelen met de regering van de ontvangende staat;

d) het met alle wettige middelen nagaan van de toestanden en ontwikkelingen in de ontvangende staat en het uitbrengen van verslag daarvan aan de regering van de zendstaat;

e) het bevorderen van vriendschappelijke betrekkingen tussen de zendstaat en de ontvangende staat en het tot ontwikkeling brengen van hun economische, culturele en wetenschappelijke betrekkingen".

De uitoefening van dergelijke functies, die het feit onderstrepen dat een staat daadwerkelijk, door middel van zijn personeelsleden

en op voet van gelijkheid, diplomatieke relaties met andere soevereine staten onderhoudt en bij die andere staten vertegenwoordigd is, is ongetwijfeld een van de meest zekere criteria van de soevereiniteit van een staat.

59. De verschillende elementen die hiervoor zijn opgesomd, maken duidelijk dat de Lid-Staat, in zijn hoedanigheid van werkgever, zijn *soevereiniteit* en zijn *rechtsmacht* uitoefent over de contractuele arbeidsverhoudingen die hem verbinden met de gemeenschapsonderdanen die voor zijn rekening werken bij zijn buitenlandse vertegenwoordigingen die in een derde land zijn gevestigd.

60. Het komt mij voor dat de onderwerping van een arbeidsverhouding aan de soevereiniteit en de rechtsmacht van een Lid-Staat een sterk criterium voor de „aanknoping met het grondgebied van de Gemeenschap" in de zin van 's Hofs rechtspraak vormt, dat zelfs nog sterker is dan de andere door mij genoemde aanwijzingen die in dit geval aanwezig zijn.

61. Mijn standpunt sluit overigens aan bij een deel van de rechtsleer, dat van oordeel is dat „het Verdrag van toepassing is op de Lid-Staten overal waar zij, zelfs in internationale gebieden, hun soevereiniteit of hun rechtsmacht uitoefenen ten aanzien van een onderwerp dat behoort tot de materiële werkingssfeer van het gemeenschapsrecht" [44], of dat „het Verdrag en het secundair recht niet enkel van toepassing zijn op het *grondgebied* van de Lid-Staten (...) maar ook op iedere plaats waar de staten, volgens het internationale recht, bepaalde, zelfs beperkte, ‚soevereine rechten' uitoefenen". [45]

62. Mijn standpunt wijkt evenmin af van 's Hofs rechtspraak. Immers, de rechtsorde van een Lid-Staat — zowel die waaronder de werkgever valt als die welke de contractuele arbeidsverhoudingen beheerst — is een van de criteria die het Hof de nationale rechters voorstelt als aanwijzing voor het zoeken van een „voldoende aanknoping".

63. Tot slot nog een laatste opmerking. Het Hof heeft zich nog niet kunnen uitspreken over het „nieuwe" begrip Europees burgerschap, dat in het Verdrag betreffende de Europese Unie is ingevoegd. De erkenning van een dergelijk in de artikelen 8 tot en met 8 E EG-Verdrag verankerd burgerschap heeft een sterk symbolische waarde en is vermoedelijk een van de in het oog springende onderdelen van de Europese constructie die de meeste aandacht in de publieke opinie heeft gekregen. Weliswaar omvat dit begrip aspecten die reeds grotendeels zijn verwezenlijkt door de evolutie van het gemeenschapsrecht, en vormt het in dat opzicht een consolidatie van het acquis communautaire, doch het Hof dient dit begrip zijn volle betekenis te verlenen. Welnu, indien alle aan dit begrip verbonden consequenties worden getrokken moeten alle burgers van de Unie, ongeacht hun nationaliteit, precies dezelfde rechten en plichten hebben. In het uiterste

44 — Coussirat-Coustère, V., t. a. p., punt 12.

45 — Dewost, J.-L., t. a. p., blz. 255.

geval zou een dergelijk begrip een volledige gelijkstelling van de burgers van de Unie, ongeacht hun nationaliteit, mogelijk moeten maken. Deze gelijkstelling zou op dezelfde wijze moeten werken als tussen de onderdanen van een zelfde staat. Derhalve is het in een geval als het onderhavige niet denkbaar dat bepaalde Duitse plaatselijke functionarissen anders kunnen worden behandeld dan andere Duitse plaatselijke functionarissen die in dezelfde situatie verkeren. Waarom zou dit wel mogelijk moeten zijn voor een plaatselijk functionaris van Belgische nationaliteit ...?

64. Mitsdien geef ik het Hof in overweging, de vraag van de verwijzende rechter te beantwoorden als volgt:

„Artikel 48, lid 2, EG-Verdrag en artikel 7, leden 1 en 4, van verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap moeten aldus worden uitgelegd, dat het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit van toepassing is op de arbeidsvoorwaarden van burgers van de Europese Unie die door een Lid-Staat zijn tewerkgesteld bij een van zijn buitenlandse vertegenwoordigingen in een derde land, voor zover deze arbeidsvoorwaarden, die zijn onderworpen aan de rechtsmacht en de soevereiniteit van de vertegenwoordigde Lid-Staat, een voldoende nauwe aanknoping met het grondgebied van de Gemeenschap behouden."