CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL SIR GORDON SLYNN
van 17 september 1987 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Sylvie Lair, verzoekster in het hoofdgeding, bezit de Franse nationaliteit. Zij woont sedert 1979 of langer in Duitsland, waar zij twee en een half jaar lang — van 1 januari 1979 tot 30 juni 1981 — bij de Deutsche Bank heeft gewerkt. Van 1 juli 1981 tot 31 oktober 1982 ontving zij van de overheid een werkloosheidsuitkering (en in die periode volgde zij van 1 september 1981 tot 31 augustus 1982 een herscholingscursus). Tijdens de maand november 1982 had zij een baan, waarna zij weer werkloos werd en van 1 december 1982 tot 20 april 1983 een overheidsuitkering ontving. Vervolgens werkte zij drie maanden, werd weer werkloos en ontving uitkeringen van 2 augustus 1983 tot 30 september 1984.

Vervolgens begon zij een universitaire opleiding in de Romaanse en Germaanse taal- en letterkunde aan de universiteit van Hannover. Zij vroeg een opleidingstoelage aan, doch haar aanvraag werd afgewezen bij besluit van 18 september 1984. Op 19 oktober 1984 wees de universiteit haar bezwaarschrift tegen deze afwijzing af op grond dat vreemdelingen slechts in aanmerking komen voor opleidingstoelagen, wanneer zij ten minste vijf jaar lang een voltijdbaan in de Bondsrepubliek hebben gehad en uit dien hoofde belastingen en sociale zekerheidsbijdragen hebben betaald. Tijdvakken van de werkloosheid worden niet in aanmerking genomen.

Het vereiste dat in Duitsland woonachtige vreemdelingen daar vijf jaar lang volgens de regels arbeid moeten hebben verricht, is neergelegd in paragraaf 8, lid 2, van het Bundesausbildungsförderungsgezetz (BAföG). Ingevolge paragraaf 8, lid 1, van deze wet kan deze toelage onder meer worden toegekend aan kinderen die, als kinderen van onderdanen van Lid-Staten, het recht op vrij verkeer of op verblijf in de Bondsrepubliek bezitten. De ouders van die kinderen behoeven slechts te hebben gewerkt gedurende een periode van drie jaar, tijdvakken van werkloosheid inbegrepen.

S. Lair bestreed de weigering van de universiteit voor het Verwaltungsgericht te Hannover; zij stelde dat voor de berekening van de vijf relevante jaren de tijdvakken van herscholing en werkloosheid waarin zij recht had op werkloosheidsuitkering, moeten worden gelijkgesteld met tijdvakken van arbeid. Aangezien personen wier ouders drie jaar lang — tijdvakken van werkloosheid inbegrepen — in de Bondsrepubliek hebben gewerkt, recht hebben op toelagen, is het discriminerend (blijkbaar is bedoeld tussen *niet*-ingezetenen) en in strijd met artikel 7 EEG-Verdrag, haar een opleidingstoelage te weigeren tenzij zij vijf jaar in loondienst werkzaam is geweest. Verder stelt zij, dat opleidingstoelagen een sociaal voordeel zijn

* Vertaald uit het Engels.

in de zin van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 (PB 1968, L 257, blz. 2).

Het Verwaltungsgericht Hannover, dat in deze zaak krachtens artikel 177 verzoekt om een prejudiciële beslissing, overwoog dat de Duitse wettelijke regeling aldus moet worden uitgelegd, dat vijf jaar betaalde werkzaamheid in loondienst wordt vereist, daar het duidelijk de bedoeling van de wetgever was, de opleidingstoelage slechts toe te kennen aan vreemdelingen die door hun eigen arbeid hebben bijgedragen aan het bruto nationaal produkt en dus aan het sociaal fonds waaruit de toelagen worden gefinancierd. Het overwoog voorts, dat het in de Duitse wet gemaakte onderscheid tussen studenten die rechten ontlenen aan hun eigen arbeid in Duitsland en studenten die rechten ontlenen aan de tewerkstelling van hun ouders, geen door het Duitse Grundgesetz verboden verschil in behandeling vormt. Het twijfelde evenwel eraan, of iemand die aanspraak maakt op uitkeringen op grond van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68, de hoedanigheid van werknemer dient te hebben behouden, en of de regel van vijf jaar tewerkstelling in strijd is met artikel 7 EEG-Verdrag. Het meende, dat er „bezwaren konden bestaan" tegen het argument van de universiteit dat het „belastingbetalerprincipe" meebracht dat enkel degene die heeft bijgedragen aan het bruto nationaal produkt aanspraak kan maken op toelagen. Het wees op de nauwe band tussen de hoedanigheid van werknemer en het recht op de sociale voordelen bedoeld in verordening nr. 1612/68, alsmede op de band tussen de leden 2 en 3 van artikel 7 van deze verordening. Het acht daarom een leidraad van het Hof wenselijk om uit te maken of de artikelen 48 en 49 EEG-Verdrag en artikel 7 van verordening nr. 1612/68 verzoekster recht gaven op een toelage en, zo niet, of het weigeren van de toelage een met artikel 7 EEG-Verdrag strijdige discriminatie vormde.

Derhalve wendde het zich tot het Hof met het verzoek om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moet naar gemeenschapsrecht worden aangenomen dat onderdanen van de Lid-Staten van de Europese Gemeenschap, die zich als werknemers naar een andere Lid-Staat hebben begeven en zich aldaar met stopzetting van hun beroepsactiviteit inschrijven voor een universitaire studie (in casu Romaanse en Germaanse taal- en letterkunde) die wordt afgesloten met een beroepsdiploma, ter zake aanspraak kunnen maken op toekenning van een opleidingstoelage (‚Ausbildungsförderung'), een sociaal voordeel dat wordt toegekend aan alle onderdanen van die andere Lid-Staat, die aan bepaalde geschiktheids- en behoeftigheidsvereisten voldoen?

2) Levert het feit dat een Lid-Staat eigen onderdanen die aan bepaalde geschiktheids- en behoeftigheidsvereisten voldoen, opleidingstoelagen toekent voor het volgen van een universitaire studie die wordt afgesloten met een beroepsdiploma, terwijl voor de toekenning van die toelagen aan onderdanen van andere Lid-Staten bovendien nog is vereist, dat die onderdanen vóór de aanvang van hun opleiding gedurende ten minste vijf jaar op zijn grondgebied een beroepswerkzaamheid hebben uitgeoefend, een door artikel 7 EEG-Verdrag verboden discriminatie op?"

De relevante bepalingen van artikel 7 van verordening nr. 1612/68 luiden als volgt:

„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.

2. Hij geniet er dezelfde sociale en fiscale voordelen als de nationale werknemers.

3. Hij kan eveneens op dezelfde wijze en onder dezelfde voorwaarden als de nationale werknemers het onderwijs op vakscholen en van de revalidatie- en herscholingscentra volgen."

Blijkbaar is voor de studie van S. Lair geen schoolgeld verschuldigd. De door haar gevraagde „opleidingstoelage" dient enkel om in haar levensonderhoud te voorzien en bestaat in een lening die na afloop van de studie over een aantal jaren moet worden terugbetaald.

Met betrekking tot de eerste vraag moet worden opgemerkt, dat verordening nr. 1612/68 betrekking heeft op het „vrije verkeer van werknemers" binnen de Gemeenschap. Indien Lair dus aanspraak wil maken op de in artikel 7 van deze verordening voorziene rechten, moet zij aantonen dat zij dat doet als „werknemer". Dit heeft het Hof nog onlangs beklemtoond in het arrest van 18 juni 1987 (zaak 316/85, CPAS de Courcelles, Jurispr. 1987, blz. 2811), waarin het oordeelde dat werkzoekenden en kinderen van werknemers geen rechten kunnen ontlenen aan artikel 7 van verordening nr. 1612/68.

Rechtens staat echter vast, dat aan het begrip „werknemer" een gemeenschapsrechtelijke uitlegging moet worden gegeven: de inhoud van het begrip varieert niet van Staat tot Staat en kan niet door nationale maatregelen worden beperkt (zaak 75/63, Hoekstra, Jurispr. 1964, blz. 369). Hoewel de bepalingen inzake het vrije verkeer van werknemers „slechts gelden voor het verrichten van reële en daadwerkelijke arbeid, met uitsluiting van werkzaamheden van zo geringe omvang dat zij louter marginaal en bijkomstig blijken" en „het vrije verkeer slechts waarborgen aan personen die een bezigheid van economische aard verrichten of wensen te verrichten", moet het begrip „werknemer" toch ruim worden uitgelegd (zaak 53/81, Levin, Jurispr. 1982, blz. 1035, 1050). In het arrest van 3 juli 1986 (zaak 66/85, Lawrie-Blum, Jurispr. 1986, blz. 2139) oordeelde het Hof, dat het hoofdkenmerk van de arbeidsverhouding is dat iemand gedurende een bepaalde tijd voor een ander en onder diens gezag prestaties levert en als tegenprestatie een vergoeding ontvangt.

Alles in deze zaak wijst erop, dat Lair als werknemer gebruik heeft gemaakt van het haar krachtens artikel 48 EEG-Verdrag toekomende recht om zich naar Duitsland te begeven; gedurende de tijdvakken waarin zij was tewerkgesteld en, voor de toepassing van verordening nr. 1612/68, ook gedurende de tijdvakken van — voor zover mij bekend onvrijwillige — werkloosheid en van herscholing, toen zij een werkloosheidsuitkering ontving, was zij een „werknemer". Zij was dus in die periode gerechtigd, de in die verordening voorziene rechten uit te oe-

fenen, tenzij wordt aangenomen dat het gerechtvaardigd is de hoedanigheid van werknemer afhankelijk te stellen van een tijdvak van vijf jaar tewerkstelling.

De vraag of een periode van vijf jaar valt te rechtvaardigen als absolute maatstaf om uit te maken of iemand inderdaad werknemer is in de zin van de verordening, is in de verwijzingsbeschikking besproken en in de onderhavige procedure uitvoerig behandeld. Het verdient de voorkeur dit argument te behandelen, alvorens nader in te gaan op de bepalingen van artikel 7, leden 2 en 3, van verordening nr. 1612/68.

Het is duidelijk dat met betrekking tot de in artikel 48 verleende rechten geen proefperiode kan worden opgelegd. Het recht om zich naar een andere Lid-Staat te begeven om daar te gaan werken, onderstelt dat de betrokkene zich daar aanvankelijk niet bevond. Afgezien van de vraag of iemand het recht heeft om zich naar een Lid-Staat te begeven om daar werk te zoeken, gaat het er bij artikel 48, lid 3, sub a en b, EEG-Verdrag om, vast te stellen of de betrokkene een aanbod tot tewerkstelling heeft aanvaard. Zo ja, dan gaat het recht dadelijk in, uiteraard onverminderd de daarin voorziene beperkingen, bij voorbeeld die met betrekking tot de openbare veiligheid. De betrokkene behoeft niet gedurende een bepaalde periode te werken alvorens aanspraak te kunnen maken op de hoedanigheid van werknemer.

Wat de verordening betreft, ligt de situatie anders. Het is niet voldoende aan te tonen, dat iemand een aanbod tot tewerkstelling heeft aanvaard. Hij moet werknemer in de betrokken Lid-Staat zijn.

Dit brengt mee, dat hij zijn recht van vrij verkeer reeds moet hebben uitgeoefend om zijn tewerkstelling te aanvaarden, dat hij zich als werknemer in de ontvangende staat moet bevinden en dat hij er reële en daadwerkelijke arbeid moet verrichten (zaak Levin) die voldoet aan de criteria die kenmerkend zijn voor een arbeidsverhouding (zaak Lawrie-Blum). Bevindt hij zich daar als werknemer, dan zijn de bijkomende bedoelingen voor zijn vertrek (bij voorbeeld de wens dat zijn vrouw en kinderen in een bijzonder aangename streek of dichtbij een speciale onderwijsinstelling wonen) irrelevant. Indien hij zich evenwel niet echt als werknemer naar die Lid-Staat begeeft, doch bij voorbeeld om er te gaan studeren of om er een korte maar nuttige ervaring op te doen voor hij zijn studie begint, dan dient hij mijns inziens niet te worden beschouwd als een werknemer in de zin van artikel 7, leden 2 en 3, van de verordening, zelfs indien hij er gedurende die tijd reële en daadwerkelijke arbeid verricht die voldoet aan de in de zaak Lawrie-Blum gestelde voorwaarden. De in deze bepalingen voorziene rechten worden slechts toegekend aan personen die zich louter in de hoedanigheid van werknemer in een Lid-Staat bevinden.

Wanneer is vastgesteld, dat hij een echte werknemer is, kan geen periode van tewerkstelling worden geëist ter beperking van zijn rechten krachtens de verordening. In de arresten 249/83 (Hoeckx, Jurispr. 1985, blz. 973) en 122/84 (Scrivner, Jurispr. 1985, blz. 1027) oordeelde het Hof, dat de toekenning van de betrokken sociale voordelen niet afhankelijk mag worden gesteld van de voorwaarde, dat de betrokkene gedurende een bepaalde minimumperiode op het grondgebied van een Lid-Staat heeft verbleven. In beide gevallen waren de betrokkenen onmiskenbaar migrerende werknemers en werden

zij als zodanig aangeduid. Wanneer echter moet worden vastgesteld of de betrokkene werknemer is, dan rijzen er andere vragen. Mijns inziens zijn zowel het tijdvak waarin iemand in een Lid-Staat heeft verbleven als de aard van de werkzaamheden die hij daar heeft verricht, relevant voor het antwoord op de vraag of hij zich daar inderdaad in de hoedanigheid van werknemer bevindt.

Indien voor de praktische toepassing van de verordening mag worden uitgegaan van een nauwkeurig bepaalde proefperiode als maatstaf voor het bepalen of iemand een werknemer is (hetgeen mijns inziens het geval is), meen ik toch dat dit tijdvak redelijkerwijs niet meer dan een jaar mag bedragen. Hoe men het ook bekijkt, het vereiste van het tijdvak van vijf jaar ten bewijze dat iemand echt als werknemer in de betrokken Staat woont, valt niet te rechtvaardigen. Indien het echter al vóór het verstrijken van dat tijdvak duidelijk is (en dat kan heel goed een uitzonderingsgeval zijn) dat iemand zich naar een Lid-Staat heeft begeven om daar te gaan werken en daar een echte werknemer is geworden, en hij vervolgens besluit een beroepsopleiding te gaan volgen, kan hij aanspraak maken op de in artikel 7, lid 3, van verordening nr. 1612/68 voorziene rechten. Wanneer dat echter niet duidelijk is, dan acht ik een tijdvak van 1 jaar een redelijke maatstaf om uit te maken of hij een werknemer is in de zin van artikel 7 van de verordening.

Uiteraard vormt ook een periode van een jaar niet noodzakelijkerwijs een waterdicht criterium, aangezien de potentiële student zich misschien niet laat afschrikken door een jaar werkzaamheid. Anderzijds moet een grens worden gesteld die de aanvang van de beroepsopleiding op het juiste moment niet nodeloos uitstelt. Een periode van een jaar is een aanvaardbare vuistregel, tenzij — ik heb er reeds op gewezen — het al vóór het verstrijken van die periode duidelijk is dat de betrokkene zich als echte werknemer in de betrokken Lid-Staat bevindt.

Het is ook duidelijk dat deze aanpak tot moeilijke gevallen zal leiden; dit is noch voor de nationale autoriteiten noch voor de nationale rechterlijke instanties een nieuw verschijnsel. Zolang er met betrekking tot de toelagen voor levensonderhoud tussen de Lid-Staten geen stelsel van wederkerigheid bestaat of een overeenkomst is gesloten krachtens welke iedere Lid-Staat instaat voor het levensonderhoud van zijn eigen studenten wanneer die in een andere Lid-Staat werkzaam zijn, zijn moeilijkheden onvermijdelijk.

Ik acht het onaanvaardbaar, dat het verrichten van arbeid, hoe klein de periode ook is, volstaat voor het verkrijgen van een recht op een toelage voor levensonderhoud in de zin van artikel 7 van de verordening. Het is niet aanvaardbaar, dat iemand die eerlijk zegt „ik ga erheen als student" de toelage niet zou krijgen, terwijl iemand die een dag, een week of een maand werkt, voornamelijk om zich met het oog op studie in die Lid-Staat te bevinden, op de eerste, de zevende of de eenendertigste dag zou kunnen zeggen „ik ben nu werknemer, betaal mij een toelage krachtens artikel 7".

Uit de feiten van de onderhavige zaak blijkt duidelijk — en als ik de verwijzingsbeschikking goed lees, is de nationale rechter ervan overtuigd —, dat verzoekster naar de

Bondsrepubliek Duitsland ging en daar verbleef als echte, economisch in de ontvangende staat geïntegreerde werknemer. Verlangen dat zij aantoont vijf jaar te hebben gewerkt, terwijl zij, voor zover mij bekend, een groot deel van de acht jaar die zij in Duitsland verbleef, onvrijwillig werkloos is geweest, lijkt mij een niet te rechtvaardigen beperking van haar recht om aanspraak te maken op de hoedanigheid van werknemer en op toepassing van artikel 7, lid 3, van verordening nr. 1612/68.

De Duitse regering, daarin gevolgd door de Deense regering (beide regeringen hebben opmerkingen ingediend), stelt, dat verzoekster ophield werknemer te zijn toen zij ging studeren, zodat zij in ieder geval gedurende haar studie geen rechten meer kon ontlenen aan de verordening. Tegen het argument, dat volgens de rechtspraak van het Hof de regeling van artikel 7 van verordening nr. 1612/68 ook geldt voor voormalige werknemers en voor gezinnen van voormalige of overleden werknemers (zie bij voorbeeld zaak 32/75, Cristini, Jurispr. 1975, blz. 1085), voert deze regering aan, dat dergelijke indirecte voordelen worden toegekend op grond van de werknemershoedanigheid van de voormalige werknemer.

Ofschoon het best mogelijk is dat een student tijdens zijn studie geen aanspraak kan maken op sommige van de in de verordening voorziene rechten, volgt daaruit niet dat een werknemer die full-time wenst te gaan studeren geen rechten aan de verordening kan ontlenen. Dit hangt af van de aard van het verleende recht.

Hoewel de eerste vraag geen specifieke weergave is van artikel 7, lid 3, van verordening nr. 1612/68, geef ik er de voorkeur aan met dit lid te beginnen, omdat het in de verwijzingsbeschikking in samenhang met artikel 7, lid 2, wordt behandeld en omdat, wanneer de meer specifieke bepaling van artikel 7, lid 3, van toepassing is, verzoekster geen beroep op artikel 7, lid 2, moet of wellicht zelfs kan doen.

Volgens de Engelse tekst bestaat het in artikel 7, lid 3, toegekende recht in „access to training in vocational training schools and retraining centres" onder dezelfde voorwaarden als nationale werknemers. In de andere taalversies komt deze verwijzing naar de toegang blijkbaar niet voor. De Franse tekst luidt als volgt: „Il bénéficie également, au même titre et dans les mêmes conditions que les travailleurs nationaux, de l'enseignement des écoles professionnelles et des centres de réadaption ou de rééducation." In die zin luidt ook de Duitse tekst: „Er kannn mit gleichem Recht und unter den gleichen Bedingungen wie die inländischen Arbeitnehmer Berufsschulen und Umschulungszentren in Anspruch nehmen."

Het lijkt mij duidelijk dat dit recht, hetzij op toegang of op onderwijs, aan de werknemer wordt verleend. Hij kan het uitoefenen en het ten volle genieten, zelfs als dat betekent dat hij gedurende het tijdvak van onderwijs ophoudt met werken. Stellen, dat hij dit recht kan uitoefenen door onderwijs aan een vakschool te volgen, doch dat hij alle aan de nationale werknemers toegekende voordelen verliest wanneer hij dit doet, ontneemt deze bepaling iedere inhoud, ja zelfs iedere betekenis. Daaruit volgt dat een (buitenlandse) werknemer die naar een vakschool gaat, recht heeft op dezelfde behan-

deling als een nationale werknemer die voor de toepassing van die bepaling blijkbaar werknemer blijft wanneer hij gaat studeren en die de betrokken opleidingstoelage wel ontvangt.

Ik zie niet in, waarom artikel 7, lid 3, beperkt zou zijn tot werknemers die deeltijdonderwijs volgen en — naar algemeen wordt aanvaard — aanspraak kunnen maken op de hoedanigheid van werknemer. Als zij een voltijdbaan hebben, hebben zij wellicht geen onderhoudstoelage nodig. Vooral studenten die voltijdonderwijs volgen, hebben een dergelijke toelage nodig.

Er is evenwel gepoogd de toegekende rechten te beperken op grond van de overweging dat zij slechts van toepassing zouden zijn wanneer de studie verband houdt met de voordien verrichte werkzaamheden. Ik vindt deze beperking met betrekking tot het onderwijs op vakscholen expliciet noch impliciet terug in artikel 7, lid 3. Mijns inziens is een dergelijke beperking in strijd met het doel van de verordening. Deze is namelijk erop gericht de mobiliteit van de werknemers onder gelijke voorwaarden te waarborgen en erkent „de nauwe band" tussen het vrije verkeer van werknemers, de werkgelegenheid en het beroepsonderwijs.

Ofschoon begrip kan worden opgebracht voor de redenering die aan de weigering ten grondslag zou liggen (namelijk dat slechts degenen die aan het bruto nationaal produkt hebben bijgedragen en vijf jaar lang belasting hebben betaald, in aanmerking mogen komen voor de voordelen), meen ik — en dat was blijkbaar ook de mening van het Verwaltungsgericht — dat dit geen factor is die hier een rol kan spelen. Rechten worden verleend aan werknemers als zodanig en niet op grond van hun bijdrage aan het bruto nationaal produkt. Bovendien is de periode van vijf jaar, die is gekozen omdat de meeste universitaire studies vijf jaar duren, mijns inziens een niet-gerechtvaardigde beperking van het bij artikel 7, lid 3, verleende recht. Het is zeer onwaarschijnlijk dat de door werknemers gedurende een dergelijke periode betaalde bijdragen in de meeste gevallen het bedrag van de toelage dekken. Logisch doorgetrokken, kan dit argument leiden tot de suggestie dat de aan studenten te verlenen toelagen moeten worden gerelateerd aan hun bijdrage aan het sociaal fonds waaruit de toelage wordt gefinancierd. Dit argument acht ik niet aanvaardbaar.

Evenmin denk ik, dat de bepalingen van artikel 7, lid 3, beperkt zijn tot het recht om onderwijs te volgen, met uitsluiting van ieder recht op een opleidingstoelage. Indien een nationale werknemer dit onderwijs slechts kan volgen, wanneer hij een opleidingstoelage krijgt, kan ook een werknemer uit een andere Lid-Staat aanspraak maken op die opleidingstoelage. Deze benadering lijkt mij volkomen in overeenstemming met de rechtspraak van het Hof inzake artikel 12 van de verordening, volgens hetwelk de kinderen van een onderdaan van een Lid-Staat, die op het grondgebied van een andere Lid-Staat arbeid verricht of heeft verricht, „onder dezelfde voorwaarden als de eigen onderdanen van deze Lid-Staat worden toegelaten tot het algemene onderwijs, het leerlingstelsel en het beroepsonderwijs". In zaak 9/74, Casagrande (Jurispr. 1974, blz. 773) overwoog het Hof, dat artikel 12 „niet alleen doelt op de regels met betrekking tot de toelating, maar eveneens op de algemene maatregelen om de deelneming aan het onderwijs te vergemakkelijken"; in dat geval ging het om opleidingstoelagen afhankelijk van de hoogte van het inkomen voor kinderen van nationale werknemers. Hetzelfde volgt uit zaak 68/74 (Alaimo,

Jurispr. 1975, blz. 109): artikel 12 slaat op „alle aan de toelating (tot onderwijs) verbonden rechten" die worden toegekend aan de kinderen van eigen onderdanen. De woorden „onder dezelfde voorwaarden" komen zowel in artikel 12 als in artikel 7, lid 3, voor en gelden mijns inziens in beide gevallen ook voor opleidingstoelagen.

De vraag is dus, of het in casu gaat om onderwijs op een vakschool. Ik ben tot de conclusie gekomen, dat „de beroepsopleiding" ook kan worden gegeven op een universiteit (zie mijn conclusie in de zaken 293/85, Commissie/België, Jurispr. 1988, blz. 305, 328; en 24/86, Blaizot, Jurispr. 1988, blz. 379, 395). Zowel Duitsland als Denemarken lijken dit te aanvaarden in de zaak Brown. Als dat juist is, dan is een universiteit in zoverre een vakschool en ik zie geen enkele reden om artikel 7, lid 3, slechts toe te passen op sommige onderwijsinstellingen waar een beroepsopleiding wordt gegeven. De term „school" heeft geen magische betekenis; binnen de Engelse universiteiten wordt het woord vaak gebruikt als aanduiding voor een deel van de universiteit, zoals de Britse „law school" en de „medical school".

Of een bepaalde opleiding een beroepsopleiding is, moet worden vastgesteld aan de hand van de door het Hof in het arrest Gravier geformuleerde criteria, zoals die te zijner tijd zullen worden onderzocht in zaak 293/85, Commissie/België. In de gestelde vragen is sprake van „een universitaire studie waarvan het diploma toegang geeft tot een beroep" (in casu Romaanse en Germaanse taal- en letterkunde). Ik neem aan dat daarmee wordt bedoeld, dat de nationale rechter heeft aangenomen dat deze studie een beroepsopleiding vormde, vooral omdat anders de verwijzingen naar de artikelen 7, lid 3, van verordening nr. 1612/68 en 7 en 128 EEG-Verdrag en naar het arrest Gravier moeilijk te begrijpen zijn. Als dat juist is, dan komt het mij op grond van de in de verwijzingsbeschikking genoemde feiten voor, dat een werknemer die een dergelijke beroepsopleiding begint, aanspraak kan maken op toepassing van artikel 7, lid 3, dat wil zeggen op het genot van een opleidingstoelage onder dezelfde voorwaarden als de werknemers van de betrokken Lid-Staat. Indien de verwijzende rechter dit probleem nog niet heeft opgelost, dan zal hij moeten beslissen of hier sprake is van een beroepsopleiding, rekening houdend met de arresten Gravier en Commissie/België.

Volgens artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 hebben migrerende werknemers recht op dezelfde sociale voordelen als nationale werknemers. Het Hof heeft deze voordelen in een aantal arresten omschreven als de voordelen die, al dan niet rechtstreeks verbonden aan een arbeidsovereenkomst, aan nationale werknemers worden toegekend, op grond van hun objectieve hoedanigheid van werknemer of enkel wegens het feit dat zij ingezetenen zijn (bij voorbeeld zaak 261/83, Castelli, Jurispr. 1984, blz. 3199). De vraag is daarom, of een onderdaan van een Lid-Staat die zich naar een andere Lid-Staat begeeft om arbeid te verrichten en er vervolgens een universitaire studie aanvat waarvan het diploma toegang geeft tot een beroep, daar onder dezelfde voorwaarden als de ingezetenen aanspraak

kan maken op een opleidingstoelage als sociaal voordeel.

Het Verenigd Koninkrijk meent van niet op grond van de regel lex specialis derogat legi generali. Het hier toepasselijke artikel 7, lid 3, sluit de toepassing van artikel 7, lid 2, uit. Anders zouden de twee leden elkaar overlappen. Voorts blijkt volgens het Verenigd Koninkrijk uit het woord „eveneens" in artikel 7, lid 3, dat onderwijs op een vakschool (en dus waarschijnlijk onderwijs in het algemeen) geheel los staat van de in artikel 7, lid 2, bedoelde sociale voordelen.

Ik aanvaard dit argument niet, ofschoon ik moet toegeven dat het een zekere kracht heeft. Allereerst heeft het Hof het begrip „sociaal voordeel" ruim uitgelegd, hetgeen in het kader van de verordening ongetwijfeld werd bedoeld. Zo verklaarde het Hof in zaak 65/81 (Reina, Jurispr. 1982, blz. 33) betreffende om demografische redenen aan nationale werknemers toegekende geboorteleningen, dat „het begrip sociaal voordeel bedoeld in artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68, niet enkel krachtens een wet toegekende voordelen omvat, maar ook die waarvan de toekenning op discretionaire basis geschiedt". Deze voordelen omvatten ook betalingen in geld, doch zijn kennelijk niet daartoe beperkt. Zoals gezegd, is ook artikel 12 ruim uitgelegd (zaak Casagrande). Ik meen, dat opleidingstoelagen in het algemeen zeer wel onder het begrip „sociale voordelen„voor werknemers kunnen vallen zonder dat aan dat begrip een bijzonder ruime betekenis wordt gegeven.

Sluit artikel 7, lid 3, de toepassing van artikel 7, lid 2, uit?

Artikel 7, lid 3, heeft uitsluitend betrekking op het onderwijs op vakscholen. Daarnaast bestaan andere vormen van onderwijs, met name het algemeen onderwijs. Wanneer moet worden aangenomen dat artikel 7, lid 3, uitsluitend geldt voor het onderwijs op vakscholen, dan vallen andere opleidingstoelagen onder artikel 7, lid 2, en wanneer artikel 7, lid 3, aldus moet worden opgevat, dat het alleen van toepassing is op schoolgeld of op de toegang tot het onderwijs — quod non —, dan vallen opleidingstoelagen voor werknemers die onderwijs op vakscholen volgen net als opleidingstoelagen voor algemeen onderwijs mijns inziens onder artikel 7, lid 2.

Het woord „eveneens" in artikel 7, lid 3, („également" in de Franse taalversie) staat deze uitkomst mijns inziens niet in de weg. De opstellers van de verordening kunnen zeer wel zijn uitgegaan van de gedachte dat algemeen onderwijs weliswaar een „sociaal" voordeel is, doch dat vakopleiding moet worden beschouwd als een „arbeids"-voordeel, zodat laatstgenoemd voordeel uitdrukkelijk moest worden geregeld in artikel 7, lid 3, om te voorkomen dat het bij wege van uitlegging buiten de werkingssfeer van artikel 7, lid 2, zou worden gehouden.

In dit verband is het irrelevant dat bedoelde nationale regeling van toepassing is op een bepaalde categorie onderdanen als geheel en niet is beperkt tot nationale werknemers of hun kinderen (zaak 76/72, Michel S., Jurispr. 1973, blz. 457, 464).

Derhalve heeft verzoekster, hetzij op grond van artikel 7, lid 3, wanneer haar studie als beroepsopleiding moet worden beschouwd, hetzij op grond van artikel 7, lid 2, wanneer het gaat om algemeen onderwijs, het recht ter zake van opleidingstoelagen op dezelfde wijze te worden behandeld als nationale werknemers.

Aangevoerd is, dat deze conclusie niet juist kan zijn, daar het onderwijsbeleid en het sociaal beleid tot de uitsluitende bevoegdheid van de Lid-Staten behoren en de Gemeenschap zich daarin niet niet mag mengen.

De Lid-Staten zijn inderdaad bevoegd gebleven voor het beleid op deze gebieden, doch het Hof heeft overduidelijk verklaard, dat dit beleid niet in conflict mag komen met de bepalingen van het gemeenschapsrecht. Zo overwoog het Hof in de zaak Casagrande, „dat het onderwijsbeleid als zodanig weliswaar niet behoort tot de onderwerpen die het Verdrag onder de bevoegdheid van de gemeenschapsinstellingen heeft gebracht, doch dat hieruit niet volgt dat de uitoefening van de aan de Gemeenschap overgedragen bevoegdheden op enigerlei wijze zou zijn beperkt, wanneer zij kan doorwerken op maatregelen ter uitvoering van een beleid zoals het onderwijsbeleid" (r. o. 6). Voorts verklaarde het Hof in de zaak Reina, waar bevolkingspolitieke overwegingen werden aangevoerd en waarin werd aanvaard dat de Lid-Staten ter zake mochten optreden: „Dit betekent echter niet, dat de Gemeenschap de grenzen van haar bevoegdheid reeds daardoor overschrijdt, dat de uitoefening ervan invloed heeft op maatregelen ter uitvoering van die politiek" (r. o. 15). Leningen bij geboorte konden derhalve niet worden geacht, onttrokken te zijn aan de toepassing van artikel 7, lid 2, „enkel omdat zij worden verstrekt op grond van bevolkingspolitieke overwegingen".

De Duitse regering zoekt steun bij verordening (EEG) nr. 1251/70 van 29 juni 1970 (PB 1970, L 142, blz. 24). Zij meent, dat een verordening van dien aard studenten niet het recht geeft om op het grondgebied van een Lid-Staat te blijven nadat zij daar werkzaam geweest zijn. Derhalve kunnen zij als werknemers geen aanspraak maken op het recht om daar te blijven en er te gaan studeren. Volgens mij is deze verordening irrelevant. Zij heeft betrekking op specifieke situaties, als die van een werknemer die de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt of arbeidsongeschikt is geworden en voorgoed ophoudt te werken, of die van een werknemer die in bepaalde Lid-Staat werkt doch zijn woonplaats behoudt in de Lid-Staat waar hij vroeger werkzaam was en daar eenmaal per maand naar terugkeert. Het feit dat in een dergelijke verordening geen sprake is van studenten, lijkt mij niet van belang voor de vragen die in casu aan de orde zijn.

Kan verzoekster aan artikel 7 EEG-Verdrag een extra recht op toekenning van een dergelijke opleidingstoelage ontlenen? Daartoe is vereist, dat het in de zaak Gravier geformuleerde beginsel van toepassing is op onderhoudstoelagen voor vakopleiding. Om de in mijn conclusie in de zaak Brown genoemde redenen, is dit mijns inziens niet het geval. Ik heb de indruk, dat de Commissie dit standpunt in de zaak Brown heeft aanvaard, ofschoon zij in andere zaken een andere mening was toegedaan. Artikel 7 is a fortiori niet van toepassing op opleidingstoelagen voor ander dan beroepsonderwijs.

Mitsdien geef ik het Hof in overweging, de gestelde vragen te beantwoorden als volgt:

„De onderdaan van een Lid-Staat die zich naar een andere Lid-Staat begeeft om er arbeid in loondienst te verrichten, heeft volgens dezelfde criteria en onder dezelfde voorwaarden als de nationale werknemers aanspraak op toekenning van een opleidingstoelage voor levensonderhoud met betrekking tot (a) algemeen onderwijs, als een sociaal voordeel in de zin van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68, en (b) onderwijs op vakscholen, op grond van artikel 7, lid 3, van die verordening."

De nationale rechter zal moeten beslissen over de door verzoekster gemaakte kosten; de kosten door de Lid-Staten wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen.