In zaak 180/83,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van het Arbeitsgericht Reutlingen (Bondsrepubliek Duitsland), in het aldaar aanhangig geding tussen

HANS MOSER

en

LAND BADEN-WÜRTTEMBERG,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 48 EEG-Verdrag,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE;

samengesteld als volgt: Mackenzie Stuart, president, T. Koopmans, K. Bahlmann en Y. Galmot, kamerpresidenten, P. Pescatore, A. O'Keeffe, G. Bosco, O. Due en U. Everling, rechters,

advocaat-generaal: Sir Gordon Slynn
griffier: P. Heim

het navolgende

ARREST

De feiten

De feiten, het procesverloop en de krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG ingediende schriftelijke opmerkingen kunnen worden samengevat als volgt:

I — De feiten en het procesverloop

Volgens de in de Bondsrepubliek Duitsland geldende wetgeving moet men

om als onderwijzer bij het lager en middelbaar onderwijs (Grund- und Hauptschulen) te kunnen worden aangesteld, twee staatsexamens met goed gevolg hebben afgelegd. Voor zijn toelating tot het tweede staatsexamen, moet de kandidaat eerst een stage hebben volbracht.

Paragraaf 5 van de „Grund- und Hauptschullehrer-Prüfungsordnung II" van 26 januari 1981 (examenregeling voor onderwijzers bij het lager en middelbaar onderwijs) luidt:

„1) De kandidaat die tot de stage wordt toegelaten, wordt door het Oberschulamt binnen welks district het instituut ligt waaraan hij is toegewezen, als tijdelijk ambtenaar aangesteld als kandidaat-onderwijzer.

. . ."

Op 9 september 1982 verzocht H. Moser, die de Duitse nationaliteit bezit en het eerste onderwijzersexamen met goed gevolg had afgelegd, de instanties van het Land Baden-Württemberg (hierna: het Land) om als kandidaat-onderwijzer tot de stage te worden toegelaten, hetzij als tijdelijk ambtenaar, hetzij op arbeidscontract.

Het Land weigerde Moser een aanstelling als stagiair, omdat een nader onderzoek, ingesteld overeenkomstig het „Beschluß der Landesregierung Baden-Württemberg über die Pflichten zur Verfassungstreue im öffentlichen Dienst" van 2 oktober 1973 (besluit van de regering van het Land Baden-Württemberg betreffende het vereiste van trouw aan de grondwet in de overheidsdienst) (Bekanntmachung des Kultusministeriums van 2. 11. 1983, ABl. blz. 1674) aan het licht had gebracht, dat Moser lid was van de Duitse communistische partij) (DKP). Mosers beroepsbekwaamheid en pedagogische kwaliteiten werden door het Land echter niet betwist.

Bij verzoekschrift van 7 februari 1983 stelde Moser bij het Arbeitsgericht Reutlingen beroep in tegen de weigering van het Land om hem als stagiair aan te stellen.

Het Arbeitsgericht overwoog, dat de weigering van het Land om Moser als stagiair aan te stellen, deze de mogelijkheid ontneemt om te solliciteren naar de functie van onderwijzer aan bijvoorbeeld een particuliere school in een andere Lid-Staat, omdat men voor een dergelijke functie slechts in aanmerking komt wanneer men voor het tweede staatsexamen is geslaagd. De nationale rechter stelde zich derhalve de vraag, of de Duitse wetgeving verenigbaar is met artikel 48 EEG-Verdrag. Derhalve heeft hij bij beschikking van 18 augustus 1983 de behandeling van de zaak geschorst en het Hof van Justitie de volgende vragen voorgelegd:

„a. Vallen onder het begrip ‚werknemer' in de zin van artikel 48, lid 2, EEG-Verdrag ook personen die, na het afleggen van het eerste staatsexamen voor onderwijzer bij het lager en middelbaar onderwijs, in aanmerking wensen te komen voor een stage ter voorbereiding op het tweede staatsexamen voor onderwijzer bij het lager en middelbaar onderwijs — zulks zonder daarbij als ambtenaar te worden aangesteld — en die reeds zijn toegewezen aan een instituut voor de praktische opleiding?

b. Zo ja,
vormt de weigering van het Land om een kandidaat-onderwijzer voor de stage ter voorbereiding op het tweede staatsexamen voor onderwijzer bij het lager en middelbaar onderwijs op arbeidscontract buiten de overheidsdienst tewerk te stellen, een discriminatie op grond van de nationaliteit wat betreft de overige arbeidsvoorwaarden, in de zin van artikel 48, lid 2, EEG-Verdrag?

c. Zo vraag b) ontkennend wordt beantwoord:
vormt de weigering van het Land om een kandidaat-onderwijzer wegens zijn lidmaatschap van de Duitse

communistische partij (DKP) op arbeidscontract buiten de overheidsdienst tewerk te stellen voor het behalen van het tweede staatsexamen voor onderwijzer bij het lager en middelbaar onderwijs, een inbreuk op artikel 48, lid 3, sub a en b, EEG-Verdrag?"

De verwijzingsbeschikking is op 22 augustus 1983 ter griffie van het Hof ingeschreven.

Krachtens artikel 20 van s' Hofs Statuut-EEG zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door H. Moser, vertegenwoordigd door R. Gutmann en H.-D. Wohlfarth, advocaten te Stuttgart; de regering van de Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door M. Seidel en R. Röder, als gemachtigden, en door de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. Beschel, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde.

II — Schriftelijke opmerkingen van partijen

A — De ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing

De *regering van de Bondsrepubliek Duitsland* betwijfelt of het verzoek om een prejudiciële beslissing wel ontvankelijk is. Beantwoording van de vragen van de verwijzende rechter is immers niet noodzakelijk om deze in staat te stellen vonnis te wijzen in de onderhavige zaak. De Duitse regering verwijst te deze naar de rechtspraak van het Hof, volgens welke weliswaar het alleen aan de nationale rechter staat om te beoordelen of een prejudiciële beslissing voor het door hem te wijzen vonnis noodzakelijk is, doch dat het Hof niet aan die beoordeling gebonden is wanneer het kennelijk ten onrechte is geadieerd.

In de onderhavige zaak gaat het om één van de in de rechtspraak van het Hof bedoelde uitzonderingen (zie arrest van 16. 12. 1981, zaak 244/80, Foglia t. Novello, Jurispr. 1981, blz. 3045). Verzoeker in het hoofdgeding bezit immers de Duitse nationaliteit, woont en studeert in de Bondsrepubliek Duitsland en heeft nooit buiten de Bondsrepubliek Duitsland woonplaats gehad. De Duitse regering ziet dan ook generlei verband tussen de vragen die de verwijzende rechter in het kader van de procedure a quo heeft gesteld, en de bepalingen van het EEG-Verdrag in het algemeen en artikel 48 in het bijzonder. De verwijzingsbeschikking berust haars inziens op een kennelijke dwaling met betrekking tot het doel en de strekking van de daarin genoemde gemeenschapsbepalingen.

De *Commissie* is weliswaar van mening, dat in het hoofdgeding het gemeenschapsrecht niet ter zake dienend is, zij stelt zich op het standpunt dat het duidelijk zou ingaan tegen de aard en de functie van de prejudiciële procedure, indien het Hof de nationale rechter niet zou wijzen op bepaalde aspecten die — ook al is er geen expliciete vraag over gesteld — wel degelijk van belang zijn voor de toepassing van het gemeenschapsrecht. Derhalve geeft de Commissie het Hof in overweging, de nationale rechter te wijzen op de grenzen van het beginsel van het vrije verkeer van werknemers.

B — De vragen van de verwijzende rechter

Moser is van mening, dat hij een werknemer is in de zin van artikel 48, lid 2, EEG-Verdrag, daar artikel 48 ook geldt

voor de voorwaarden voor toegang tot de beroepsopleiding. Er bestaat in elk geval een arbeidsverhouding wanneer het land waar de werkzaamheden worden verricht, een bepaalde verhouding als een arbeidsverhouding aanmerkt.

Daarbij komt, dat het geval van de „Referendare" of stagiairs in de Duitse overheidsdienst niet onder de uitzondering van artikel 48, lid 4, valt, omdat er geen rechtstreeks verband bestaat met de belangen van de staat.

De vrijheid van verkeer wordt in zijn geval door de handelwijze van het Land beperkt, want doordat hem de toegang tot de opleiding en het desbetreffende diploma wordt geweigerd, zal hij zijn beroep ook niet in de andere Lid-Staten kunnen uitoefenen.

Volgens de *regering van de Bondsrepubliek Duitsland* valt iemand die de stage voor het tweede staatsexamen voor onderwijzer bij het hoger middelbaar onderwijs wil doen, niet onder de werkingssfeer van artikel 48. Dit artikel heeft niet tot doel, de onderdanen van een Lid-Staat een voordeel toe te kennen dat zij niet aan hun nationale wetgeving kunnen ontlenen.

In de rechtspraak van het Hof heet het immers, dat

„de verdragsbepalingen betreffende het vrije verkeer van werknemers ... niet kunnen worden toegepast op zuiver interne aangelegenheden van een Lid-Staat, dat wil zeggen op situaties waarbij iedere band met door het gemeenschapsrecht beoogde situaties ontbreekt" (arrest van 28. 3. 1979, zaak 175/78, Saunders, Jurispr. 1979, blz. 1129, r.o. 11),

en dat

„dit zeker geldt voor het geval van werknemers die nooit gebruik hebben gemaakt van het recht van vrij verkeer binnen de Gemeenschap" (arrest van 27. 10. 1982, gevoegde zaken 35 en 36/82, Morson, Jurispr. 1982, blz. 3723, r.o. 17).

De Duitse regering herinnert eraan, dat Moser nooit gebruik heeft gemaakt van zijn recht op vrij verkeer in de zin van artikel 48.

De praktische moeilijkheden om in een andere Lid-Staat een betrekking te vinden wanneer men het afsluitend diploma van een beroepsopleiding overeenkomstig de wetgeving van een Lid-Staat niet heeft behaald, leveren niet een bij artikel 48 EEG-Verdrag verboden discriminatie van buitenlandse werknemers.

Ook de *Commissie* is van menig, dat er in casu zelfs geen schijn van discriminatie op grond van de nationaliteit valt te bespeuren, daar Mosers nationaliteit kennelijk geen enkele rol heeft gespeeld bij het bestreden besluit van het Land.

Volgens de rechtspraak van het Hof stelt artikel 48 EEG-Verdrag geen beperkingen aan de bevoegdheid van de Lid-Staten om op basis van algemeen geldende wetten — en dus niet van wetten die een onderscheid maken op grond van de nationaliteit — regelingen vast te stellen voor alle personen die aan hun jurisdictie zijn onderworpen.

De omstandigheid dat de kandidaat die niet tot de stage is toegelaten, het door hem gewenste beroep niet in een andere Lid-Staat zal kunnen uitoefenen, doet niet het vereiste verband ontstaan met de bepalingen van het EEG-Verdrag betreffende het vrije verkeer van werknemers, en de uitvoeringsbepalingen daarvan.

III — Mondelinge behandeling

Ter terechtzitting van 10 april 1984 zijn mondelinge opmerkingen gemaakt door H. Moser, vertegenwoordigd door H.-D. Wohlfarth; de regering van de Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door M. Seidel als gemachtigde, en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. Beschel, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde.

De advocaat-generaal heeft ter zelfder terechtzitting conclusie genomen.

In rechte

1 Bij beschikking van 18 augustus 1983, ingekomen ten Hove op 22 augustus 1983, heeft het Arbeitsgericht Reutlingen krachtens artikel 177 drie prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van artikel 48 EEG-Verdrag.

2 Deze vragen zijn gerezen in een geding tussen H. Moser, van Duitse nationaliteit, en het Land Baden-Württemberg (hierna: het Land), betreffende de weigering Moser toe te laten tot de stage die men moet hebben volbracht om, na het tweede staatsexamen met goed gevolg te hebben afgelegd, als onderwijzer bij het lager en middelbaar onderwijs te kunnen worden aangesteld.

3 Uit de verwijzingsbeschikking blijkt dat als reden voor de weigering van de instanties van het Land werd opgegeven, dat Moser, in strijd met de in de wetgeving van het Land betreffende de toegang tot de overheidsdienst gestelde voorwaarden, wegens zijn lidmaatschap van de communistische partij niet voldoende garanties bood wat betreft zijn trouw aan de grondwet van de Bondsrepubliek Duitsland.

4 De zaak werd voorgelegd aan het Arbeitsgericht Reutlingen. Het overwoog dat de weigering van het Land Moser de mogelijkheid kon ontnemen om te solliciteren naar de functie van onderwijzer aan een school in een andere Lid-Staat dan de Bondsrepubliek Duitsland, waarvoor iemand die, zoals Moser, geen stage heeft volbracht, niet in aanmerking kan komen. Het Arbeitsgericht stelde derhalve de vraag, of de wetgeving van het Land verenigbaar is met het beginsel van vrij verkeer van werknemers in de zin van artikel 48 EEG-Verdrag. Derhalve heeft het de behandeling van de zaak geschorst en het Hof van Justitie de volgende vragen voorgelegd:

„a) Vallen onder het begrip ‚werknemer' in de zin van artikel 48, lid 2, EEG-Verdrag ook personen die, na het afleggen van het eerste staatsexamen voor onderwijzer bij het lager en middelbaar onderwijs, in aanmerking wensen te komen voor een stage ter voorbereiding op het tweede staatsexamen voor onderwijzer bij het lager en middelbaar onderwijs — zulks zonder daarbij als ambtenaar te worden aangesteld — en die reeds zijn toegewezen aan een instituut voor de praktische opleiding?

b) Zo ja,

vormt de weigering van het Land om een kandidaat-onderwijzer voor de stage ter voorbereiding op het tweede staatsexamen voor onderwijzer bij het lager en middelbaar onderwijs op arbeidscontract buiten de overheidsdienst tewerk te stellen, een discriminatie op grond van de nationaliteit wat betreft de overige arbeidsvoorwaarden, in de zin van artikel 48, lid 2, EEG-Verdrag?

c) Zo vraag b) ontkennend wordt beantwoord:

vormt de weigering van het Land om een kandidaat-onderwijzer wegens zijn lidmaatschap van de Duitse communistische partij (DKP) op arbeidscontract buiten de overheidsdienst tewerk te stellen voor het behalen van het tweede staatsexamen voor onderwijzer bij het lager en middelbaar onderwijs, een inbreuk op artikel 48, lid 3, sub a en b, EEG-Verdrag?"

5 In haar bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen betwijfelt de regering van de Bondsrepubliek Duitsland of het Hof bevoegd is om kennis te nemen van het verzoek van de nationale rechter, daar beantwoording van de vragen, volgens haar, niet noodzakelijk is voor de beslechting van het geding.

6 Het is vaste rechtspraak van het Hof — inzonderheid het arrest van 14 februari 1980, zaak 53/79 (RWP t. Damiani, Jurispr. 1980, blz. 273) — dat het in het kader van de taakverdeling tussen de nationale rechterlijke instanties en het Hof overeenkomstig artikel 177 EEG-Verdrag, de nationale rechter is — de enige die de feiten en de door partijen aangevoerde argumenten rechtstreeks kent en verantwoordelijk is voor de te geven beslissing — die met volle kennis heeft te beoordelen of de in het voor hem aanhangige geschil opgeworpen rechtsvragen relevant zijn en of een prejudiciële uitspraak noodzakelijk is om vonnis te kunnen wijzen.

7 De Duitse regering wijst er evenwel op dat het Hof in het arrest van 16 december 1981 (zaak 244/80, Foglia t. Novello, Jurispr. 1981, blz. 3045) heeft verklaard dat het niet bevoegd was om te antwoorden op uitleggingsvragen die een nationale rechter stelt in het kader van procedurele constructies, door partijen opgezet om een uitspraak van het Hof uit te lokken over bepaalde problemen van gemeenschapsrecht, zonder dat daaraan werkelijk behoefte bestaat met het oog op de beslechting van een geschil.

8 In de onderhavige zaak is echter niets aan het licht getreden waaruit kan worden geconcludeerd dat het één van de in de genoemde rechtspraak bedoelde uitzonderingen betreft.

9 De Duitse regering betoogt eveneens, dat de verwijzingsbeschikking op een kennelijke dwaling met betrekking tot het doel en de strekking van de daarin genoemde gemeenschapsbepalingen berust. Terzake stelt zij, dat Moser de Duitse nationaliteit bezit en nooit in een andere Lid-Staat dan de Bondsrepubliek Duitsland heeft gewerkt of gewoond. Er zou dan ook geen verband bestaan tussen zijn situatie en artikel 48 EEG-Verdrag, waarvan uitlegging is verzocht.

10 Te dezen zij opgemerkt, dat de door de Duitse regering vermelde omstandigheden de kern vormen van de vragen van de nationale rechter. Ofschoon zij voor de beantwoording van deze vragen van belang kunnen zijn, zijn zij evenwel niet terzake dienend voor zover moet worden bepaald of het Hof bevoegd is over de prejudiciële vragen een uitspraak te doen.

11 De door de Duitse regering aangevoerde bezwaren met betrekking tot de bevoegdheid van het Hof moeten derhalve worden verworpen.

12 Met de drie aan het Hof gestelde vragen wil de nationale rechter in wezen vernemen, of artikel 48 EEG-Verdrag van toepassing is op iemand die in Mosers situatie verkeert, en, meer bepaald, of zo iemand met een beroep op artikel 48 zich ertegen kan verweren dat op hem een wetgeving als van het Land Baden-Württemberg wordt toegepast, op grond waarvan de toegang tot de beroepsopleiding die vereist is om onderwijzer bij het lager en middelbaar onderwijs te kunnen worden, wordt geweigerd aan personen die niet voldoende garanties bieden wat betreft hun trouw aan de grondwet.

13 Voor het antwoord op deze vragen moeten in de eerste plaats de werkingssfeer van artikel 48 EEG-Verdrag worden bepaald.

14 Te dezen zij eraan herinnerd, dat het Hof in het arrest van 28 maart 1979 (zaak 175/76, Saunders, Jurispr. 1979, blz. 1129) heeft verklaard dat dit artikel, ter uitvoering van het in artikel 7 neergelegde algemene beginsel, de afschaffing beoogt van bepalingen in de wetgeving van de Lid-Staten die wat betreft de werkgelegenheid, de beloning en de overige voorwaarden, een werknemer die onderdaan is van een andere Lid-Staat, aan een strengere behandeling onderwerpen of hem rechtens of feitelijk in een nadelige positie plaatsen vergeleken bij die van een eigen onderdaan in dezelfde omstandigheden.

15 Hieruit volgt, dat de verdragsbepalingen betreffende het vrij verkeer van werknemers, inzonderheid artikel 48, niet kunnen worden toegepast op situaties die geheel in de interne sfeer van een Lid-Staat liggen, dat wil zeggen situaties die geen enkele band hebben met die welke door het gemeenschapsrecht worden geregeld.

16 Zoals de Duitse regering terecht heeft beklemtoond, betreft het door de verwijzende rechter genoemde geval een Duitse onderdaan die altijd in de Bondsrepubliek Duitsland heeft geleefd en gewoond, en die opkomt tegen de op zijn nationale wetgeving gebaseerde weigering van de Duitse instanties om hem tot een bepaalde beroepsopleiding toe te laten.

17 Om een band met de gemeenschapsbepalingen aan te tonen heeft Moser in zijn bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen aangevoerd, dat hij, doordat op hem de betrokken Duitse wetgeving wordt toegepast, zijn onderwijzersopleiding niet kan voltooien, zodat hem uiteindelijk wordt belet naar een functie van onderwijzer aan een school in een andere Lid-Staat te solliciteren.

18 Dit argument kan niet worden aanvaard. Een louter hypothetisch vooruitzicht op een baan in een andere Lid-Staat is geen toereikende band met het gemeenschapsrecht om een toepassing van artikel 48 EEG-Verdrag te rechtvaardigen.

19 De situatie van iemand, als beschreven door de verwijzende rechter, heeft mitsdien generlei band met de gemeenschapsbepalingen betreffende het vrije verkeer van werknemers.

20 Derhalve dient op de vragen van de nationale rechter te worden geantwoord, dat artikel 48 EEG-Verdrag niet van toepassing is op situaties die geheel in de interne sfeer van een Lid-Staat liggen, zoals het geval van een onderdaan van een Lid-Staat die nooit in een andere Lid-Staat heeft gewoond of gewerkt, en dat een dergelijke onderdaan zich niet met een beroep op artikel 48 kan verzetten tegen de toepassing van de wetgeving van zijn eigen land.

Kosten

21 De kosten door de regering van de Bondsrepubliek Duitsland en de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening hunner opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechter over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door het Arbeitsgericht Reutlingen bij beschikking van 18 augustus 1983 gestelde vragen, verklaart voor recht:

Artikel 48 EEG-Verdrag is niet van toepassing op situaties die geheel in de interne sfeer van een Lid-Staat liggen, zoals het geval van een onderdaan van een Lid-Staat die nooit in een andere Lid-Staat heeft gewoond

of gewerkt. Een dergelijke onderdaan kan zich niet met een beroep op artikel 48 verzetten tegen de toepassing van de wetgeving van zijn eigen land.

Mackenzie Stuart Koopmans Bahlmann Galmot

Pescatore O'Keeffe Bosco Due Everling

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 28 juni 1984.

De griffier

P. Heim

De president

A. J. Mackenzie Stuart

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL SIR GORDON SLYNN VAN 10 APRIL 1984 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Hans Moser, van Duitse nationaliteit, woont in de Bondsrepubliek Duitsland. Hij zou graag onderwijzer willen worden. Hij heeft met goed gevolg het eerste staatsexamen afgelegd. Onderwijzer kan hij echter slechts worden nadat hij stage heeft gelopen en is geslaagd voor het tweede staatsexamen. Voor zijn stage verzocht hij om een aanstelling als tijdelijk ambtenaar, dan wel als arbeidscontractant. Door de instanties van het Land Baden-Württemberg werd zijn aanvraag afgewezen, op grond dat zijn trouw aan de democratische beginselen van de Bondsrepubliek werd betwijfeld. Als reden hiervoor werd genoemd, dat hij lid is van de Duitse communistische partij en geruime tijd openlijk aan haar activiteiten had deelgenomen.

Tegen die weigering stelde Moser beroep in bij het Arbeitsgericht. In de eerste plaats voerde hij aan, dat de weigering in strijd is met het nationale recht, alsmede met de Europese conventie voor de bescherming van de rechten van de mens. Tijdens de procedure rees de vraag, of de weigering van de Duitse instanties in strijd is met het gemeenschapsrecht. Het Arbeitsgericht achtte een beslissing van het Hof van Justitie noodzakelijk om vonnis te kunnen wijzen.

1 — Vertaald uit het Engels.