nooit een betrekking hebben gehad, tot het genot van werkloosheidsuitkeringen, de in een andere Lid-Staat voltooide studies gelijk te stellen met de studies, voltooid aan een door de bevoegde staat ingerichte, erkende of gesubsidieerde onderwijsinrichting.

Kutscher Sørensen Bosco

Donner Mertens de Wilmars Pescatore O'Keeffe

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op één december negentienhonderdzevenenzeventig.

De griffier

A. Van Houtte

De president

H. Kutscher

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL F. CAPOTORTI VAN 10 NOVEMBER 1977 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. In het onderhavige geval gaat het, evenals in de recente zaak Beerens, om het vraagstuk van de invloed van het sociale gemeenschapsrecht op het gebied van werkloosheidsuitkeringen. Zoals bekend kan op dit terrein in het nationale recht onderscheid worden gemaakt tussen de eigenlijke sociale zekerheid en sociale bijstand; ook is bekend dat de voorwaarden voor het recht op werkloosheidsuitkeringen van staat tot staat aanzienlijk verschillen en dat er binnen elke Lid-Staat verschillende soorten werkloosheidsuitkeringen kunnen zijn. Het is derhalve van belang vast te stellen onder welke voorwaarden en binnen welke grenzen een werkloze die met meer Lid-Staten contact heeft gehad, zich kan beroepen op de gemeenschapsverordeningen inzake de sociale zekerheid. Ik behoef de trieste actualiteit van het thema wel niet te beklemtonen.

In het onderhavige geval gaat het om een Belgisch onderdaan die na in 1971 de middelbare school in België te hebben afgemaakt, de Hogere Technische School te Apeldoorn, Nederland, heeft bezocht en daar op 24 juni 1976 het diploma ingenieur Technische Academie heeft behaald. Toen hij vervolgens naar België terugkeerde en daar geen werk vond, diende de heer Kuyken op 28 oktober 1976 bij de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening een aanvraag in ter verkrijging van

1 — Vertaald uit het Italiaans.

een werkloosheidsuitkering als voorzien in artikel 124 van het Belgisch Koninklijk Besluit van 20 december 1963. Ingevolge deze bepaling wordt een werkloosheidsuitkering toegekend aan werknemers onder 25 jaar die hun studie aan een onderwijsinrichting die door de Belgische staat is opgericht, erkend of gesubsidieerd, hebben beëindigd, onder meer op voorwaarde dat tussen de beëindiging van de studies en de aanvraag om uitkering niet meer dan één jaar is verlopen, en de betrokkene vóór zijn aanvraag gedurende ten minste vijfenzeventig werkdagen arbeid in loondienst heeft verricht ofwel als werkzoekende ingeschreven is geweest en geen passende dienstbetrekking heeft geweigerd.

Maar zoals gezegd had de heer Kuyken zijn studie in België in 1971 beëindigd, en was het verzoek om een werkloosheidsuitkering lang na de in de Belgische wet bepaalde maximumtermijn van een jaar ingediend. De Rijksdienst was voorts van mening dat genoemd artikel 124 van het Koninklijk Besluit van 20 december 1963 niet toeliet rekening te houden met de door betrokkene in Nederland verrichte studie. Het verzoek van de heer Kuyken werd derhalve bij beschikking van 20 januari 1977 door de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening afgewezen.

Tegen deze beschikking stelde betrokkene beroep in bij de Arbeidsrechtbank te Hasselt. Dit rechtscollege nu stelde bij vonnis van 18 mei 1977, overeenkomstig artikel 177 EEG-Verdrag Uw Hof de volgende vraag:

„Kunnen de bepalingen van artikel 124 KB 20. 12. 1963 over de werkloosheidsregelingen in België beschouwd worden als verenigbaar met de tekst en de geest van het terzake geldend gemeenschapsrecht dat streeft naar het vrije verkeer van de werknemers binnen de Gemeenschap:
— wanneer het Belgische onderdanen betreft die in één der Lid-Staten studies volgden
— wanneer het niet-Belgen betreft hebbend de nationaliteit van één der Lid-Staten.

Of zijn de bepalingen van artikel 124 KB 20. 12. 1963 al dan niet een beletsel voor het vrije verkeer van werknemers in de Gemeenschap hetzij rechtstreeks, hetzij onrechtstreeks?"

Het is duidelijk dat de vraag niet in de letterlijke formulering in beschouwing kan worden genomen, omdat zoals bekend de prejudiciële procedure geen oordeel toelaat betreffende de rechtmatigheid van nationale wettelijke bepalingen in het licht van het gemeenschapsrecht. Maar ook is duidelijk dat de Arbeidsrechtbank te Hasselt in wezen vooral het oog heeft gehad op de uitlegging van het gemeenschapsrecht. Het gaat om de vraag of het gemeenschapsrecht — en met name 's Raads verordening nr. 1408/71 van 14 juni 1971 waarnaar de Belgische rechter heeft verwezen — voorschrijft dat voor de toekenning van een werkloosheidsuitkering aan een afgestudeerde die op zoek is naar zijn eerste betrekking een in een andere Lid-Staat voltooide studieperiode wordt gelijkgesteld met een in België vervulde studieperiode. Meer in het algemeen — en hier doel ik op het tweede gedeelte van de door de Arbeidsrechtbank te Hasselt gestelde vraag — zal moeten worden vastgesteld of het gemeenschapsrecht de Lid-Staten, ingevolge het beginsel van vrij verkeer van werknemers, verbiedt de toekenning van werkloosheidsuitkeringen voor afgestudeerden die op zoek zijn naar hun eerste betrekking, te beperken tot de jongeren die hun studie hebben voltooid aan een onderwijsinrichting van dezelfde staat, door welke de uitkering moet worden gedaan.

2. Ten aanzien van de werkloosheidsuitkering wordt in de negende overweging van de considerans bij verordening nr. 1408/71 gesteld „dat het, ten einde de arbeidsmobiliteit onder gunstiger omstandigheden mogelijk te maken, voortaan nodig is tot een vollediger coördinatie tussen de regelingen inzake werkloosheidsverzekering en bijstand aan werklozen van alle Lid-Staten te komen" en „dat het vanuit deze opvatting nodig is

de werkloze werknemer gedurende een beperkte periode recht toe te kennen op de werkloosheidsuitkeringen als voorzien bij de wetgeving van de Lid-Staat waaraan hij laatstelijk onderworpen was, ten einde het zoeken naar werk op het grondgebied van de verschillende Lid-Staten te vergemakkelijken".

Tegen de achtergrond van deze algemene ideeën moeten de artikelen 67 tot en met 71 van hoofdstuk 6 der verordening, getiteld „werkloosheid", worden begrepen. Deze artikelen hebben voornamelijk ten doel, overeenkomstig artikel 51 EEG-Verdrag voor werknemers die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, ter verkrijging en behoud van het recht op werkloosheidsuitkeringen samentelling mogelijk te maken van alle tijdvakken van verzekering en arbeid die door de verschillende nationale wettelijke regelingen van de Lid-Staten in aanmerking zijn genomen (artikel 67); bovendien voorzien zij in het behoud van het recht op deze uitkeringen niettegenstaande de verplaatsing van de werknemer van de ene naar de andere Lid-Staat (artikel 69).

Welnu, het is duidelijk dat verordening nr. 1408/71 toepassing moet vinden op *loontrekkenden,* die zich in de Gemeenschap verplaatsen, of nauwkeuriger gezegd — zoals in de vierde overweging wordt verduidelijkt — „op alle onderdanen van de Lid-Staten die verzekerd zijn krachtens de voor loontrekkenden getroffen regelingen inzake sociale zekerheid". In beginsel kunnen studenten of oud-studenten als zodanig, derhalve geen enkel voordeel hieruit putten, tenzij er nationale bepalingen bestaan welke de positie van de student of oud-student voor de toekenning van sociale uitkeringen, als bedoeld bij voornoemde verordening, gelijk stellen met de positie van een loontrekkende.

De toepassing van de samentellingsregel van artikel 67 der verordening vooronderstelt derhalve in de eerste plaats in de Lid-Staat waar de afgestudeerde om een werkloosheidsuitkering verzoekt, het recht op deze uitkering afhankelijk is gesteld van de vervulling van een bepaald tijdvak van verzekering of arbeid of eventueel van een studietijdvak dat wordt gelijkgesteld met een arbeidstijdvak. In de tweede plaats is het noodzakelijk dat de betrokkene krachtens de wettelijke regeling van een andere Lid-Staat tijdvakken van verzekering of arbeid of eventueel met arbeidstijdvakken gelijkgestelde tijdvakken van studie heeft veruld. Maar in casu stelt de Belgische regeling waarnaar de rechter in het hoofgeding verwijst, nergens de in België voltooide studietijdvakken gelijk met arbeidstijdvakken; zoals gezegd voorziet deze regeling slechts in de toekenning van een werkloosheidsuitkering aan degene die (niet meer dan één jaar geleden) een studieperiode aan een Belgische onderwijsinrichting heeft beëindigd en *bovendien* gedurende tenminste 75 dagen arbeid in loondienst heeft verricht of als werkzoekende inschreven is geweest. De wettelijke regeling in Nederland stelt harerzijds — zoals de Commissie in haar memorie heeft opgemerkt — de hoedanigheid van student niet volledig gelijk met die van loontrekkende voor de verkrijging van het recht op een werkloosheidsuitkering.

Terloops zij vermeld dat in de Belgische regeling inzake werkloosheidsuitkeringen ten behoeve van afgestudeerden die op zoek zijn naar hun eerste betrekking, aspecten voorkomen die wellicht ertoe kunnen leiden, de regeling te kenschetsen als een maatregel van sociale bijstand, eerder dan van sociale zekerheid. Maar deze aspecten volstaan zeker niet om te beweren dat de onderhavige soort werkloosheidsuitkering volledig is onttrokken aan de regeling van verordening nr. 1408/71 krachtens artikel 4, lid 4, dat de toepassing dezer verordening op de sociale bijstand uitsluit. Dit om tenminste twee redenen: in de eerste plaats omdat in de verklaring betreffende de werkingssfeer van de verordening (in de zin van artikel 5), België de „wettelijke regeling inzake de werkloosheidsverzekering", *in haar geheel,* heeft vermeld onder de regelingen die onder de verorde-

ning vallen; in de tweede plaats omdat Uw Hof steeds geneigd is geweest de analogie tussen bepaalde sociale uitkeringen welker aard onzeker was en de in de gemeenschapsverordeningen inzake de sociale zekerheid behandelde uitkeringen, voldoende te achten om de eerstgenoemde binnen het bestek van de verordening te doen vallen. In dit verband zij gewezen op het arrest van 22 juni 1972 in zaak 1/72, Frilli tegen België (Jurispr. 1972, blz. 457), waarin wordt overwogen dat een nationale wettelijke regeling die verwant is aan de sociale bijstand, met name waar zij van de behoefte als wezenlijk toepassingscriterium uitgaat en geen enkele eis stelt met betrekking tot de tijdvakken van beroepsarbeid, van lidmaatschap of bijdrage, niettemin dicht bij de sociale zekerheid komt in de zin van verordening nr. 3 doordat zij afziet van een individuele beoordeling die kenmerkend is voor de bijstand, en de begunstigde een wettelijk omschreven positie toekent, die recht geeft op een uitkering, analoog aan de in artikel 2 van verordening nr. 3 genoemde uitkeringen bij ouderdom. Het Hof sprak zich achtereenvolgens in dezelfde zin uit in de arresten van 9 oktober 1974, zaak 24/74, CRAM-Biason (Jurispr. 1974, blz. 999) en 13 november 1974, zaak 39/74, Costa-België (Jurispr. 1974, blz. 1251).

Wat betreft het behoud van het recht op werkloosheidsuitkeringen is het duidelijk dat dit ingevolge genoemd artikel 69 inhoudt dat de werkloze de hoedanigheid van „werknemer" in de zin van verordening nr. 1408/71 heeft, voldoet aan de bij de wet van een Lid-Staat gestelde voorwaarden voor het recht op uitkeringen, zich naar een andere Lid-Staat heeft begeven om aldaar werk te zoeken en de in artikel 69, sub *a, b* en *c* gestelde vereisten bezit (met name dat hij vóór zijn vertrek gedurende tenminste vier weken als werkzoekende ingeschreven moet zijn geweest). Voor de vaststelling dat men zich in casu zeker buiten het toepassingsgebied van artikel 69 bevindt, behoeft slechts te worden opgemerkt dat het niet alleen gaat om een oud-student die niet met een loontrekkende is gelijkgesteld, maar dat door de betrokkene ook geen enkel recht op een werkloosheidsuitkering was verworven in de staat waar hij zijn studie had beëindigd (Nederland).

Men zou zich nog kunnen afvragen of de bepaling van artikel 71, lid 1, sub *b* ii van verordening nr. 1408/71 geen toepassing kan vinden. Deze luidt als volgt: „een werknemer die geen grensarbeider is, volledig werkloos is en zich ter beschikking stelt van de diensten voor arbeidsbemiddeling op het grondgebied van de Lid-Staat waarop hij woont of die naar dit grondgebied terugkeert, heeft recht op uitkering volgens de wettelijke regeling van deze staat, alsof hij zijn laatste werkzaamheden op het grondgebied daarvan had uitgeoefend ...".

Laten wij door middel van een ruime uitlegging van de door Uw Hof in het arrest van 17 februari 1977 in zaak 76/76, Di Paolo (Jurispr. 1977, blz. 315) neergelegde criteria, er tevens van uitgaan dat de betrokkene ondanks zijn lange afwezigheid zijn woonplaats in zijn land van oorsprong (België) heeft behouden. Zelfs dan kan evengenoemde bepaling niet van toepassing zijn.

Uit het eerst gedeelte dezer bepaling en uit de titel van de afdeling waarin zij is opgenomen „Werklozen die tijdens het verrichten van hun laatste werkzaamheden op het grondgebied van een andere dan de bevoegde Lid-Staat woonden") volgt immers dat ook hier wordt vooronderstelt dat de betrokkene een recht op werkloosheidsuitkeringen heeft verworven in het land waar hij arbeid in loondienst of daarmee gelijkgestelde werkzaamheden heeft verricht. Genoemde bepaling vormt slechts een uitzondering voor enkele welomschreven gevallen op de bepaling van artikel 67, lid 3, volgens welke de werkloze alleen aanspraak kan maken op uitkeringen wanneer hij laatstelijk tijdvakken van verzekering of arbeid heeft vervuld krachtens de wettelijke regeling op grond waarvan de uitkeringen zijn aangevraagd. En de uitzondering bestaat er alleen in dat de werknemer om

de uitkeringen kan verzoeken aan de staat van verblijf in plaats van aan de staat waarin hij laatstelijk tijdvakken van verzekering of arbeid heeft vervuld.

Derhalve moet het ervoor worden gehouden dat de bepalingen betreffende werkloosheid van verordening nr. 1408/71 niet aldus kunnen worden uitgelegd dat zij aan iemand die een periode van studie in een Lid-Staat heeft voltooid, het recht verlenen op een werkloosheidsuitkering die een andere Lid-Staat toekent aan degene die zijn studie aan binnenlandse onderwijsinrichtingen heeft beëindigd en op zoek is naar zijn eerste betrekking.

3. Gezien de inhoud van de vraag van de Belgische rechter moet nog worden onderzocht of de door een nationale wettelijke regeling in de aangegeven zin aangebrachte beperkingen op de toekenning van werkloosheidsuitkeringen aan werkloze afgestudeerde jongeren, strijdig kunnen worden geacht met het nondiscriminatiebeginsel van het gemeenschapsrecht of met de beginselen van vrij verkeer van werknemers en het vrij verrichten van diensten in de Gemeenschap.

Vooreerst dient te worden beklemtoond dat het betrokken Belgische Koninklijk Besluit geen enkele discriminatie op grond van de nationaliteit van de afgestudeerde bevat. De voorwaarde dat studies met een volledig leerplan in een door de Belgische staat opgerichte, erkende of gesubsidieerde onderwijsinrichting zijn voltooid, geldt blijkens genoemd artikel 124 van het Besluit zonder onderscheid zowel voor de burgers van deze staat zelf als voor vreemdelingen. Bedacht dient derhalve te worden dat in het geval van een afgestudeerde die zijn eerste betrekking zoekt, de gemeenschapsbepalingen ter waarborging van een werkelijk gelijke behandeling tussen binnen- en buitenlandse werknemers niet van toepassing zijn, daar deze een dienstbetrekking thans of in het verleden veronderstellen. Zodoende geldt in casu ook niet de bepaling van artikel 7, lid 2, van's Raads verordening nr. 1612/68 van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap, welke aan migrerende werknemers het recht verleent in de staat waar zij een betrekking hebben dezelfde sociale voordelen te genieten als de onderdanen van die staat.

Beperkingen als die van artikel 124 van het Koninklijk Besluit van 20 december 1963 houden ongetwijfeld het gevaar in, dat de Belgische burgers worden afgehouden van studies in andere Lid-Staten. Ik acht dit echter niet voldoende om tot een schending van het nondiscriminatiebeginsel te besluiten. Alleen indien de hoedanigheid van student zou zijn gelijkgesteld met die van loontrekkende, zou men zich kunnen beroepen op de bepalingen van het EEG-Verdrag, met name die van de artikelen 48 tot en met 51 tot bescherming van werknemers.

Evenmin kan men een beroep doen op de bepalingen betreffende het vrij verrichten van diensten, daar deze ten doel hebben belemmeringen van het vrije verkeer tussen de Lid-Staten te voorkomen voor dienstverlenenden, en niet voor degenen ten behoeve van wie de dienst wordt verricht, zoals zij die zich voor studie naar het buitenland begeven, kunnen worden beschouwd (zie in dit verband de conclusie van advocaat-generaal Trabucchi in zaak 118/75, Watson en Belmann, Jurispr. 1976, blz. 1201).

Ten slotte noopt het ontbreken van een passende harmonisatie van nationaal beleid en wettelijke regelingen op sociaal gebied, en met name van enige gemeenschapsbepaling ter coördinatie op het gebied van sociale bijstand aan nog niet tewerkgestelde afgestudeerden, tot het standpunt dat de afzonderlijke Lid-Staten vrij zijn, in de wettelijke regelingen die sociale voordelen ten behoeve van deze personen voorzien, de werkingssfeer daarvan vast te stellen door deze te beperken tot feiten en situaties die zich op het nationaal grondgebied hebben voorgedaan en dus analoge feiten die in andere staten zijn voorgevallen, uit te sluiten.

4. Ik concludeer derhalve dat op de door de Arbeidsrechtbank te Hasselt bij vonnis van 18 mei 1977 overeenkomstig artikel 177 EEG-Verdrag gestelde vraag worde geantwoord, dat noch het Verdrag tot oprichting van de EEG, noch de gemeenschapsverordeningen betreffende de sociale zekerheid en het vrij verkeer van werknemers een Lid-Staat verplichten, voor de toekenning van een werkloosheidsuitkering ten behoeve van afgestudeerden die na beëindiging van hun studie op zoek zijn naar hun eerste betrekking, in het buitenland voltooide studietijdvakken gelijk te stellen met in het vaderland voltooide tijdvakken.