DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

15. september 2005 *

I sag C-258/04,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Cour du travail de Liège (Belgien) ved afgørelse af 7. juni 2004, indgået til Domstolen den 17. juni 2004, i sagen:

Office national de l'emploi

mod

Ioannis Ioannidis,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, P. Jann, og dommerne N. Colneric, J.N. Cunha Rodrigues (refererende dommer), M. Ilešič og E. Levits,

* Processprog: fransk.

generaladvokat: D. Ruiz-Jarabo Colomer
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Office national de l'emploi ved avocats Y. Denoiseux og G. Lewalle

— den belgiske regering ved avocats Y. Denoiseux og G. Lewalle

— den græske regering ved S. Bodina, Z. Chatzipavlou og M. Apessos, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. Condou og D. Martin, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 9. juni 2005,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 12 EF, 17 EF og 18 EF.

2 Anmodningen er indgivet i forbindelse med en sag mellem Ioannis Ioannidis og Office national de l'emploi (herefter »ONEM«) vedrørende sidstnævntes afslag på at tildele Ioannis Ioannidis ungdomsarbejdsløshedsydelser efter belgisk lovgivning.

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

3 Artikel 12, stk. 1, EF bestemmer:

»Inden for denne traktats anvendelsesområde og med forbehold af dennes særlige bestemmelser er al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, forbudt.«

4 Artikel 17 EF bestemmer:

»1. Der indføres et unionsborgerskab. Unionsborgerskab har enhver, der er statsborger i en medlemsstat. [...]

2. Unionsborgerne har de rettigheder og er underkastet de pligter, der er indeholdt i denne traktat.«

5 Artikel 18, stk. 1, EF bestemmer, at enhver unionsborger har ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i denne traktat og i gennemførelsesbestemmelserne hertil.

6 I henhold til artikel 39, stk. 2, EF forudsætter arbejdskraftens frie bevægelighed afskaffelse af enhver i nationaliteten begrundet forskelsbehandling af medlemsstaternes arbejdstagere for så vidt angår beskæftigelse, aflønning og øvrige arbejdsvilkår.

7 Ifølge artikel 39, stk. 3, EF indebærer arbejdskraftens frie bevægelighed »[m]ed forbehold af de begrænsninger, der retfærdiggøres af hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed, [...] retten til:

a) at søge faktisk tilbudte stillinger

[...]«

8 I henhold til artikel 7, stk. 2, i Rådets forordning nr. 1612/68/EØF af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT 1968 II, s. 467), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2434/92 af 27. juli 1992 (EFT L 245, s. 1, herefter »forordning nr. 1612/68«), nyder arbejdstagere, der er statsborgere i en medlemsstat, på de øvrige medlemsstaters område samme sociale og skattemæssige fordele som indenlandske arbejdstagere.

De nationale bestemmelser

9 De belgiske bestemmelser foreskriver, at unge, som lige har afsluttet deres studier, og som søger arbejde for første gang, modtager arbejdsløshedsunderstøttelse, benævnt »ungdomsarbejdsløshedsydelser«.

10 Artikel 36, stk. 1, første afsnit, i kongelig anordning af 25. november 1991 vedrørende arbejdsløshed (*Moniteur belge* af 31.12.1991, s. 29888), som ændret ved kongelig anordning af 13. december 1996 (*Moniteur belge* af 31.12.1996, s. 32265, herefter »den kongelige anordning«), har følgende ordlyd:

»For at være berettiget til ungdomsarbejdsløshedsydelser skal den unge arbejdstager opfylde følgende betingelser:

1) Den pågældende må ikke længere være skolepligtig.

2) a) Den pågældende skal have gennemført en gymnasieuddannelse eller en erhvervsmæssig eller teknisk grunduddannelse i en uddannelsesinstitution, der er oprettet af, får tilskud fra eller er anerkendt af et af statens fællesskaber.

[...]

h) Den pågældende skal have gennemført studier eller en uddannelse i en anden af Den Europæiske Unions medlemsstater, såfremt følgende betingelser begge er opfyldt:

— Den unge skal fremlægge dokumenter, hvoraf det fremgår, at studierne eller uddannelsen er på samme niveau og ligeværdige med dem, der er nævnt i de foregående litraer.

— På det tidspunkt, hvor der ansøges om ydelser, skal den unge være et barn, som vandrende arbejdstagere som omhandlet i EF-traktatens artikel 48 har forsørgerpligt over for, og de skal have bopæl i Belgien.

[...]«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

11 Efter at have bestået studentereksamen i Grækenland ankom Ioannis Ioannidis, der er græsk statsborger, til Belgien i 1994. Det eksamensbevis, som han havde fået udstedt i Grækenland, blev anerkendt som ligeværdigt med det belgiske bevis for afsluttet gymnasieuddannelse, der giver adgang til en mellemlang videregående uddannelse i Belgien.

12 Efter en treårig studieperiode opnåede Ioannis Ioannidis den 29. juni 2000 bevis for bestået eksamen som kinesiolog ved Haute École de la Province de Liège André Vésale, hvorefter han indskrev sig som arbejdssøgende på fuld tid hos Office communautaire et régional de la formation professionnelle et de l'emploi.

13 Fra den 10. oktober 2000 til den 29. juni 2001 arbejdede han under et lønnet uddannelsesforløb på kontrakt som kliniktekniker i en privat øre-, næse- og halslægepraksis i Frankrig.

14 Efter at være vendt tilbage til Belgien indgav Ioannis Ioannidis den 7. august 2001 en ansøgning om ungdomsarbejdsløshedsydelse til ONEM.

15 ONEM afslog ved afgørelse af 5. oktober 2001 ansøgningen med den begrundelse, at Ioannis Ioannidis ikke havde gennemført en gymnasieuddannelse i en uddannelsesinstitution, der er oprettet af, får tilskud fra eller er anerkendt af et af de tre fællesskabet i Belgien, som det er påkrævet i medfør af den kongelige anordnings artikel 36, stk. 1, første afsnit, nr. 2, litra a).

16 Ioannis Ioannidis indbragte denne afgørelse for Tribunal du travail de Liège, som ved dom afsagt den 7. oktober 2002 ophævede den anfægtede afgørelse, idet den fastslog, »at sagsøgeren på ansøgningstidspunktet selv var vandrende arbejdstager, der havde arbejdet i Frankrig«, og at »således som artikel 36 i kongelig anordning [...] fortolkes af myndighederne, er denne bestemmelse klart i strid med artikel [39 EF]«.

17 ONEM appellerede dommen til Cour du travail de Liège, som fastslog, at Ioannis Ioannidis ikke opfylder nogen af de alternative betingelser, der er fastsat i den nationale lovgivning. Særligt opfylder han ikke betingelserne i den kongelige anordnings artikel 36, stk. 1, første afsnit, nr. 2, litra a), idet han ikke har gennemført sin gymnasieuddannelse i Belgien. Derudover opfylder han heller ikke betingelserne

i litra h). Den forelæggende ret har anført, at Ioannis Ioannidis har gennemført sin gymnasieuddannelse i en anden medlemsstat, og at der foreligger dokumentation for, at denne uddannelse er ligeværdig med og på samme niveau som en af de i litra a) anførte uddannelser. Derimod er der ikke noget dokument eller oplysninger i sagens akter, som godtgør, at hans forældre på tidspunktet for hans ansøgning om ungdomsarbejdsløshedsydelse var vandrende arbejdstagere bosiddende i Belgien.

18 Da Cour du travail de Liège er i tvivl om, hvorvidt der er tale om indirekte forskelsbehandling af Ioannis Ioannidis, henset til, at hans ansøgning om ungdomsarbejdsløshedsydelse udelukkende blev afslået, fordi han ikke havde gennemført sin gymnasieuddannelse i en uddannelsesinstitution, der er oprettet af, får tilskud fra eller er anerkendt af de belgiske offentlige myndigheder, selv om han har afsluttet en ligeværdig uddannelse i sit oprindelsesland, har Cour du travail de Liège besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er fællesskabsretten (og navnlig artikel 12 [EF], 17 [EF] og 18 [EF]) til hinder for, at en medlemsstats lovgivning (såsom den belgiske kongelige anordning af 25.11.1991 vedrørende arbejdsløshed) — som tildeler unge arbejdsløse, der som udgangspunkt ikke må være fyldt 30 år, en såkaldt ungdomsarbejdsløshedsydelse på grundlag af den videregående skoleuddannelse, de har gennemført — både over for ansøgere, der er statsborgere i en anden medlemsstat, og over for egne statsborgere, gør tildeling af denne ydelse betinget af, at den påkrævede uddannelse er blevet gennemført i en uddannelsesinstitution, der er oprettet af, får tilskud fra eller er anerkendt af et af statens tre fællesskaber, [som fastsat i nævnte kongelige anordnings artikel 36, stk. 1, første afsnit, nr. 2, litra a)], således at ungdomsarbejdsløshedsydelse ikke tildeles en ung arbejdsløs, der, selv om han ikke er familiemedlem til en vandrende arbejdstager, dog er statsborger i en anden medlemsstat, hvori han, før han bevægede sig frit inden for Unionen, havde fulgt og gennemført en videregående skoleuddannelse, som myndighederne i den stat, hvor der ansøges om ungdomsarbejdsløshedsydelse, anerkender som ligeværdige med den påkrævede uddannelse?«

Om det præjudicielle spørgsmål

19 Med sit spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om fællesskabsretten er til hinder for, at en medlemsstat afviser at tildele ungdomsarbejdsløshedsydelse til en statsborger fra en anden medlemsstat, som søger arbejde for første gang, alene med den begrundelse, at den pågældende har gennemført sin videregående skoleuddannelse i en anden medlemsstat.

20 Indledningsvis bemærkes, at den omstændighed, at den forelæggende ret har udformet sit spørgsmål under henvisning til bestemte fællesskabsretlige bestemmelser, ikke er til hinder for, at Domstolen oplyser den nationale ret om alle de fortolkningsmomenter, som kan være til nytte ved afgørelsen af den sag, som verserer for denne, uanset om den henviser til dem i sine spørgsmål (jf. bl.a. dom af 12.12.1990, sag C-241/89, SARPP, Sml. I, s. 4695, præmis 8, og af 7.9.2004, sag C-456/02, Trojani, Sml. I, s. 7573, præmis 38).

21 Inden for rammerne af den foreliggende sag skal det bemærkes, at statsborgere fra en medlemsstat, der søger arbejde i en anden medlemsstat, er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 39 EF og dermed omfattet af retten til ligebehandling som fastsat i bestemmelsens stk. 2.

22 Som Domstolen allerede har fastslået, kan artikel 39, stk. 2, EF, når henses til indførelsen af unionsborgerskabet og den anlagte fortolkning af unionsborgernes ret til ligebehandling, ikke længere fortolkes således, at en økonomisk ydelse, som har til formål at lette adgangen til beskæftigelse på en medlemsstats arbejdsmarked, ikke er omfattet af bestemmelsens anvendelsesområde (dom af 23.3.2004, sag C-138/02, Collins, Sml. I, s. 2703, præmis 63).

23 Det er ubestridt, at de i hovedsagen omhandlede ungdomsarbejdsløshedsydelser, der er foreskrevet i national lovgivning, er sociale sikringsydelser, som har til formål at lette de unges overgang fra undervisningssektoren til arbejdsmarkedet (dom af 11.7.2002, sag C-224/98, D'Hoop, Sml. I, s. 6191, præmis 38).

24 Det er ligeledes ubestridt, at på tidspunktet for indgivelsen af ansøgningen om ungdomsarbejdsløshedsydelse havde Ioannis Ioannidis afsluttet sine studier, han havde status som statsborger i en medlemsstat og var arbejdssøgende i en anden medlemsstat.

25 Under disse omstændigheder kan Ioannis Ioannidis med rette påberåbe sig artikel 39 EF til støtte for sin påstand om, at han ikke må udsættes for forskelsbehandling på grundlag af nationalitet for så vidt angår tildeling af ungdomsarbejdsløshedsydelse.

26 Ifølge Domstolens faste praksis indebærer ligebehandlingsprincippet ikke alene et forbud mod åbenlyse former for forskelsbehandling, begrundet i nationalitet, men også mod alle former for skjult forskelsbehandling, som ved anvendelse af andre kriterier reelt fører til samme resultat (jf. bl.a. dom af 12.2.1974, sag 152/73, Sotgiu, Sml. s. 153, præmis 11, og af 15.3.2005, sag C-209/03, Bidar, Sml. I, s. 2119, præmis 51).

27 Der er med den i hovedsagen omhandlede nationale ordning indført forskelsbehandling mellem de borgere, der har gennemført deres videregående skole-

uddannelse i Belgien, og de, der har gennemført uddannelsen i en anden medlemsstat, idet kun den første gruppe er berettiget til ungdomsarbejdsløshedsydelse.

28 Med denne betingelse er der en risiko for, at navnlig statsborgere fra andre medlemsstater bliver stillet ringere, idet tildelingen af ydelsen bliver gjort betinget af, at den pågældende har opnået det påkrævede eksamensbevis i Belgien, hvilket lettere vil kunne opfyldes af statens egne statsborgere.

29 En sådan forskelsbehandling er ikke berettiget, medmindre den er begrundet i objektive hensyn, som er uafhængige af den pågældendes nationalitet, og såfremt den står i rimeligt forhold til det formål, der lovligt tilstræbes med den pågældende nationale lovgivning (dom af 23.5.1996, sag C-237/94, O'Flynn, Sml. I, s. 2617, præmis 19, og Collins-dommen, præmis 66).

30 Som Domstolen allerede har fastslået, er det legitimt for den nationale lovgiver at ville sikre sig, at der består en reel forbindelse mellem den, der ansøger om ydelserne, og det berørte arbejdsmarkeds geografiske område (D'Hoop-dommen, præmis 38).

31 En enkeltstående betingelse, der vedrører stedet, hvor den pågældende har opnået bevis for at have afsluttet en videregående skoleuddannelse, har imidlertid en alt for generel og ensidig karakter. Den fokuserer utilbørligt på en omstændighed, der ikke nødvendigvis er udtryk for den reelle og faktiske grad af tilknytning mellem den, der ansøger om ungdomsarbejdsløshedsydelser, og arbejdsmarkedets geografiske område, og lader alle andre relevante omstændigheder ude af betragtning. Betingelsen går således ud over det, der er nødvendigt for opnå det tilstræbte formål (D'Hoop-dommen, præmis 39).

32 I øvrigt fremgår det af den kongelige anordnings artikel 36, stk. 1, første afsnit, nr. 2, litra h), at en arbejdssøgende, som ikke har gennemført sin videregående skoleuddannelse i Belgien, ikke desto mindre er berettiget til ungdomsarbejdsløshedsydelse, såfremt den pågældende i en anden medlemsstat har gennemført studier eller uddannelse, der er på samme niveau og ligeværdige, og såfremt den pågældende er et barn, som vandrende arbejdstagere i artikel 39 EF's forstand, der har bopæl i Belgien, har forsørgerpligt over for.

33 Den omstændighed, at Ioannis Ioannidis' forældre ikke er vandrende arbejdstagere med bopæl i Belgien, er ikke tilstrækkeligt til at begrunde et afslag på ansøgning om ungdomsarbejdsløshedsydelse, idet et sådant krav ikke kan berettiges for at sikre, at der foreligger en reel forbindelse mellem ansøgeren og det berørte arbejdsmarkeds geografiske område. Bestemmelsen er ganske vist baseret på en omstændighed, der kan anses for at udtrykke en reel og faktisk grad af tilknytning. Det kan imidlertid ikke udelukkes, at en person som Ioannis Ioannidis, som efter at have gennemført sin gymnasieuddanelse i en medlemsstat og taget en videregående uddannelse i en anden medlemsstat samt fået sit eksamensbeviset herfra, er i stand til at godtgøre en reel tilknytning til arbejdsmarkedet i sidstnævnte stat, også selv om han ikke er barn af vandrende arbejdstagere, der har bopæl i denne stat og forsørgerpligt over for ham. Der er dermed tale om en betingelse, som går ud over, hvad der nødvendigt for at opnå det nævnte formål.

34 Det skal i denne forbindelse tilføjes, at ungdomsarbejdsløshedsydelse udgør en social fordel som omhandlet i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68 (D'Hoop-dommen, præmis 17).

35 Det bemærkes endvidere, at ligebehandlingsprincippet i henhold til artikel 7 i forordning nr. 1612/68, som omfatter alle fordele, det være sig med eller uden tilknytning til en arbejdskontrakt, som tilkommer alle indenlandske arbejdstagere, i det væsentlige på grund af deres objektive status som arbejdstager, eller allerede fordi de har bopæl på det nationale område, ifølge fast retspraksis også har til formål at forhindre forskelsbehandling til skade for de efterkommere af en arbejdstager,

som forsørges af denne (jf. bl.a. dom af 30.9.1975, sag 32/75, Cristini, Sml. s. 1085, præmis 19, af 20.6.1985, sag 94/84, Deak, Sml. s. 1873, præmis 22, og af 8.6.1999, sag C-337/97, Meeusen, Sml. I, s. 3289, præmis 22).

36 Det følger heraf, at børn, som vandrende arbejdstagere med bopæl i Belgien har forsørgerpligt over for, afleder deres ret til ungdomsarbejdsløshedsydelse af artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68, uanset om der i et sådant tilfælde foreligger en reel forbindelse til det berørte arbejdsmarkeds geografiske område.

37 Henset til de ovennævnte betragtninger er det ufornødent, at Domstolen udtaler sig om fortolkningen af artikel 12 EF, 17 EF og 18 EF.

38 Det forelagte spørgsmål skal derfor besvares sådan, at artikel 39 EF er til hinder for, at en medlemsstat afviser at tildele ungdomsarbejdsløshedsydelse til en statsborger fra en anden medlemsstat, som søger arbejde for første gang, og som ikke, som barn, forsørges af en vandrende arbejdstager med bopæl i den førstnævnte medlemsstat, alene med den begrundelse, at den pågældende har gennemført sin videregående skoleuddannelse i en anden medlemsstat.

Sagens omkostninger

39 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Første Afdeling) for ret:

Artikel 39 EF er til hinder for, at en medlemsstat afviser at tildele ungdomsarbejdsløshedsydelse til en statsborger fra en anden medlemsstat, som søger arbejde for første gang, og som ikke, som barn, forsørges af en vandrende arbejdstager med bopæl i den førstnævnte medlemsstat, alene med den begrundelse, at den pågældende har gennemført sin videregående uddannelse i en anden medlemsstat.

Underskrifter