ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

21 juni 2012*

„Toetreding van nieuwe lidstaten — Republiek Bulgarije — Regeling van lidstaat die verlening van tewerkstellingsvergunning voor Bulgaarse onderdanen afhankelijk stelt van onderzoek van situatie op arbeidsmarkt — Richtlijn 2004/114/EG — Voorwaarden voor toelating van onderdanen van derde landen met oog op studie, scholierenuitwisseling, onbezoldigde opleiding of vrijwilligerswerk”

In zaak C-15/11,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Verwaltungsgerichtshof (Oostenrijk) bij beslissing van 9 december 2010, ingekomen bij het Hof op 12 januari 2011, in de procedure

Leopold Sommer

tegen

Landesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice Wien,

wijst
HET HOF (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: J.-C. Bonichot, kamerpresident, A. Prechal, K. Schiemann, L. Bay Larsen (rapporteur) en C. Toader, rechters,

advocaat-generaal: N. Jääskinen,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

— L. Sommer, vertegenwoordigd door W. Rainer, Rechtsanwalt,

— de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door C. Pesendorfer als gemachtigde,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door M. Condou-Durande en W. Bogensberger als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 1 maart 2012,

het navolgende

* Procestaal: Duits.

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 20 van het Protocol betreffende de voorwaarden en de nadere regels voor de toelating van de Republiek Bulgarije en Roemenië tot de Europese Unie (PB 2005, L 157, blz. 29; hierna: „toelatingsprotocol"), van punt 14 van bijlage VI, afdeling 1, bij dit protocol en van richtlijn 2004/114/EG van de Raad van 13 december 2004 betreffende de voorwaarden voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op studie, scholierenuitwisseling, onbezoldigde opleiding of vrijwilligerswerk (PB L 375, blz. 12).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen L. Sommer en de Landesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice Wien (regionaal arbeidsbureau Wenen; hierna: „Arbeitsmarktservice Wien") met betrekking tot de weigering van laatstgenoemde om hem voor een Bulgaarse onderdaan die in Oostenrijk studeert een tewerkstellingsvergunning af te geven voor een deeltijdse werkzaamheid als vrachtwagenchauffeur.

Toepasselijke bepalingen

Recht van de Unie

Toelatingsprotocol en bijlage VI ervan

3 Het Verdrag tussen de lidstaten van de Europese Unie en de Republiek Bulgarije en Roemenië betreffende de toetreding van de Republiek Bulgarije en Roemenië tot de Europese Unie (PB 2005, L 157, blz. 11; hierna: „toetredingsverdrag") is ondertekend op 25 april 2005 en is in werking getreden op 1 januari 2007.

4 Artikel 1, lid 3, van het toetredingsverdrag bepaalt dat „[d]e voorwaarden en regelingen voor de toelating zijn neergelegd in een bij dit verdrag gevoegd protocol. De bepalingen van dit protocol maken een integrerend deel van dit verdrag uit."

5 Artikel 20 van het toelatingsprotocol, dat staat in het vierde deel ervan betreffende de tijdelijke maatregelen, onder titel I, met het opschrift „Overgangsmaatregelen", luidt:

„De in de bijlagen VI en VII bij dit protocol vermelde maatregelen zijn ten aanzien van Bulgarije en Roemenië van toepassing onder de daarin neergelegde voorwaarden."

6 Bijlage VI bij het toelatingsprotocol, met het opschrift „Lijst bedoeld in artikel 20 van het Protocol: Overgangsmaatregelen Bulgarije", bepaalt in afdeling 1, punten 1, 2 en 14:

„1. Wat betreft het vrij verkeer van werknemers en het vrij verrichten van diensten dat gepaard gaat met tijdelijk verkeer van werknemers als bedoeld in artikel 1 van richtlijn 96/71/EG tussen Bulgarije enerzijds en elk van de huidige lidstaten anderzijds, zijn artikel III-133 en de eerste alinea van artikel III-144 van de Grondwet slechts volledig van toepassing onder voorbehoud van de overgangsregelingen van de punten 2 tot en met 14.

2. In afwijking van de artikelen 1 tot en met 6 van verordening (EEG) nr. 1612/68 [van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap (PB L 257, blz. 2)] zullen de huidige lidstaten tot het einde van het tweede jaar na de datum van toetreding van Bulgarije nationale of uit bilaterale overeenkomsten voortvloeiende maatregelen toepassen om de toegang van Bulgaarse onderdanen tot hun arbeidsmarkten te regelen. De huidige lidstaten mogen dergelijke maatregelen blijven toepassen tot het einde van het vijfde jaar na de datum van toetreding van Bulgarije.

[...]

14. De toepassing van de punten 2 tot en met 5 en 7 tot en met 12 mag niet leiden tot strengere voorwaarden voor de toegang van Bulgaarse onderdanen tot de arbeidsmarkten van de huidige lidstaten dan de op de datum van ondertekening van het toetredingsverdrag geldende voorwaarden.

Niettegenstaande de toepassing van het bepaalde in de punten 1 tot en met 13 geven de huidige lidstaten, wat de toegang tot hun arbeidsmarkt betreft, gedurende eender welke periode tijdens welke nationale of uit bilaterale overeenkomsten voortvloeiende maatregelen worden toegepast, voorrang aan werknemers die onderdaan van de lidstaten zijn boven werknemers die onderdaan van een derde land zijn.

Legaal in een andere lidstaat verblijvende en werkende Bulgaarse migrerende werknemers en hun gezinnen, en legaal in Bulgarije verblijvende en werkende migrerende werknemers van andere lidstaten en hun gezinnen mogen niet restrictiever worden behandeld dan in de betrokken lidstaat c.q. Bulgarije verblijvende en werkende werknemers uit een derde land. Voorts mogen in Bulgarije verblijvende en werkende migrerende werknemers uit derde landen uit hoofde van het beginsel van de communautaire preferentie geen gunstiger behandeling krijgen dan Bulgaarse onderdanen."

Verordening nr. 1612/68

7 De artikelen 1 tot en met 6 van verordening nr. 1612/68 staan in het eerste deel ervan, getiteld „Tewerkstelling en familie van de werknemers", onder titel I betreffende de toegang tot arbeid.

8 Artikel 1 van genoemde verordening bepaalt:

„1. Iedere onderdaan van een lidstaat, ongeacht zijn woonplaats, heeft het recht, op het grondgebied van een andere lidstaat arbeid in loondienst te aanvaarden en te verrichten, overeenkomstig de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die de tewerkstelling van de nationale werknemers van deze staat regelen.

2. Op het gebied van een andere lidstaat geniet hij met name dezelfde voorrang ten aanzien van het aanvaarden van arbeid in loondienst als de onderdanen van deze staat."

9 In artikel 2 van dezelfde verordening wordt bepaald:

„Iedere onderdaan van een lidstaat en iedere werkgever die werkzaamheden uitoefent op het grondgebied van een lidstaat kunnen overeenkomstig de geldende wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen aanvragen om en aanbiedingen van werk uitwisselen en arbeidsovereenkomsten aangaan en ten uitvoer leggen zonder dat daaruit discriminaties kunnen voortvloeien."

Richtlijn 2004/114

10 Richtlijn 2004/114 is op 12 januari 2005 in werking getreden en, overeenkomstig artikel 22, eerste alinea, ervan dienden de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking te doen treden om uiterlijk 12 januari 2007 aan deze richtlijn te voldoen. De Republiek Oostenrijk heeft deze richtlijn in zijn nationale rechtsorde omgezet op 1 januari 2006.

11 Punt 6 van de considerans van genoemde richtlijn is in de volgende bewoordingen gesteld:

„Eén van de doelstellingen van het optreden van de Gemeenschap op het gebied van onderwijs is, van Europa een wereldcentrum voor onderwijs en beroepsopleiding van topkwaliteit te maken. De bevordering van de mobiliteit van onderdanen van derde landen die voor studiedoeleinden naar de Gemeenschap willen komen, is een essentieel onderdeel van deze strategie. De harmonisatie van de wetgevingen van de lidstaten inzake de voorwaarden voor toegang en verblijf maakt daar deel van uit."

12 Punt 7 van de considerans van genoemde richtlijn bepaalt:

„Migratie die plaatsvindt met het oog op de in deze richtlijn uiteengezette doeleinden, en die dus per definitie tijdelijk is en losstaat van de situatie op de arbeidsmarkt in de ontvangende lidstaat, betekent een wederzijdse verrijking voor de betrokken migranten, hun land van herkomst en de ontvangende lidstaat, en draagt bij tot een beter begrip van elkaars cultuur."

13 Wat betreft de economische activiteiten van studenten, preciseert punt 18 van de considerans van richtlijn 2004/114:

„Opdat studenten uit derde landen een deel van hun studiekosten zelf kunnen betalen, dienen zij onder de in deze richtlijn gestelde voorwaarden toegang te krijgen tot de arbeidsmarkt. Dat studenten in beginsel onder de in deze richtlijn gestelde voorwaarden tot de arbeidsmarkt worden toegelaten, zou een algemene regel moeten zijn. In uitzonderlijke omstandigheden moeten de lidstaten echter de mogelijkheid hebben om de situatie op hun eigen arbeidsmarkt te bezien."

14 Artikel 1 van genoemde richtlijn luidt:

„Deze richtlijn is bedoeld ter bepaling van:

a) de voorwaarden waarop onderdanen van derde landen voor een periode van meer dan drie maanden kunnen worden toegelaten tot het grondgebied van de lidstaten met het oog op studie, scholierenuitwisseling, onbezoldigde beroepsopleiding of vrijwilligerswerk;

b) de regels betreffende de procedures voor het voor deze doeleinden tot het grondgebied van de lidstaten toelaten van onderdanen van derde landen."

15 Artikel 2, sub a, van dezelfde richtlijn definieert een „onderdaan van een derde land" als „eenieder die geen burger van de Unie is in de zin van artikel 17, lid 1, van het [EG-]Verdrag".

16 Artikel 3 van richtlijn 2004/114 bepaalt:

„1. Deze richtlijn geldt voor onderdanen van derde landen die verzoeken te worden toegelaten tot het grondgebied van een lidstaat om daar te studeren.

[...]

2. Deze richtlijn is niet van toepassing op:

[...]

e) onderdanen van derde landen die volgens het recht van de lidstaat in kwestie gekwalificeerd zijn als werknemers of zelfstandigen."

17 Artikel 7 van dezelfde richtlijn, in hoofdstuk II ervan, betreffende de voorwaarden voor toelating, getiteld „Specifieke voorwaarden voor studenten", is als volgt geformuleerd:

„1. Naast de in artikel 6 gestelde algemene voorwaarden moeten onderdanen van een derde land die om studieredenen verzoeken te worden toegelaten:

a) zijn aangenomen door een instelling voor hoger onderwijs om daar een studieprogramma te volgen;

b) op verzoek van een lidstaat kunnen aantonen dat zij gedurende hun verblijf over voldoende middelen kunnen beschikken om de kosten van levensonderhoud, de studiekosten en de kosten van de terugreis te dekken. De lidstaten maken het voor deze bepaling vereiste maandelijkse minimumbedrag bekend, hetgeen onverlet laat dat elk geval afzonderlijk wordt beoordeeld;

[...]"

18 Artikel 17 van richtlijn 2004/114, het enige artikel van hoofdstuk IV ervan, „Behandeling van de betrokken onderdanen van derde landen", bepaalt onder het opschrift „Economische activiteiten van studenten":

„1. Buiten de studie-uren en onder voorbehoud van de regels en voorwaarden die voor de gekozen activiteit in de ontvangende lidstaat gelden, mogen studenten in loondienst werken en als zelfstandige een economische activiteit uitoefenen. Er kan rekening worden gehouden met de situatie op de arbeidsmarkt in de ontvangende lidstaat in kwestie.

In voorkomend geval verlenen de lidstaten aan studenten en/of werkgevers overeenkomstig hun wetgeving voorafgaande toestemming.

2. Elke lidstaat stelt voor zo'n activiteit een maximumaantal toegelaten uren per week of dagen of maanden per jaar vast, van minimaal 10 uur per week of het equivalent ervan in dagen of maanden per jaar.

3. Gedurende het eerste jaar van verblijf kan de ontvangende lidstaat de toegang tot economische activiteiten beperken.

4. De lidstaten kunnen van studenten eisen dat zij economische activiteiten, eventueel vooraf, melden bij een daartoe aangewezen instantie. Deze meldingsplicht kan ook, eventueel vooraf, worden opgelegd aan de werkgevers."

Oostenrijks recht

19 De nationale regels die het juridisch kader vormen dat van toepassing is op het hoofdgeding zijn het Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (wet inzake vestiging en verblijf, BGBl. I, 100/2005; hierna „NAG"), dat richtlijn 2004/114 omzet in de Oostenrijkse rechtsorde, en het Ausländerbeschäftigungsgesetz (wet inzake de tewerkstelling van buitenlandse werknemers, BGBl. 218/1975; hierna: „AuslBG"), in de op de datum van de beslissing tot weigering van een tewerkstellingsvergunning, te weten 17 maart 2008, geldende versie.

Wet inzake vestiging en verblijf

20 § 64, leden 1 en 2, NAG bepaalt:

„(1) Aan onderdanen van een derde land kan een verblijfsvergunning voor studenten worden verleend indien zij:

1. aan de voorwaarden van deel 1 voldoen en

2. een gewone of buitengewone studierichting volgen aan een universiteit, een beroepshogeschool of een erkende private universiteit. Bij een universiteitsstudierichting mag deze niet uitsluitend gericht zijn op het onderwijzen van een taal. Een aansprakelijkheidsverklaring is toegelaten.

(2) De uitoefening van beroepswerkzaamheden wordt geregeld door het [AuslBG]. Deze beroepswerkzaamheden mogen geen afbreuk doen aan het vereiste dat uitsluitend met het oog op een studie in Oostenrijk wordt verbleven."

Wet inzake de tewerkstelling van buitenlandse werknemers

21 De relevante bepalingen van het AuslBG zijn als volgt geformuleerd:

„Voorwaarden voor de tewerkstelling van vreemdelingen

§ 3 —

(1) Tenzij in deze federale wet anders is bepaald, kan een werkgever een vreemdeling enkel aanstellen indien hij voor de betrokken persoon een tewerkstellingsvergunning heeft verkregen [...]

Voorwaarden voor de tewerkstellingsvergunning

§ 4 —

(1) Tenzij hierna anders is bepaald, wordt de tewerkstellingsvergunning verleend indien de situatie op en de ontwikkeling van de arbeidsmarkt de tewerkstelling toelaten en er geen belangrijke algemene of nationaal-economische belangen zijn die zich daartegen verzetten.

[...]

(6) Indien de overeenkomstig § 13 vastgestelde maximumaantallen voor de deelstaten zijn overschreven, mogen bijkomende tewerkstellingsvergunningen uitsluitend worden verleend indien is voldaan aan de voorwaarden van de leden 1 tot en met 3, en indien

1. de Regionalbeirat (regionaal adviesorgaan) zich unaniem voor de verlening van de tewerkstellingsvergunning heeft uitgesproken, of

2. de tewerkstelling van de buitenlander in het licht van zijn verregaande integratie geboden lijkt, of

3. de werkzaamheden worden uitgeoefend in het kader van een contingent overeenkomstig § 5, of

4. de buitenlander voldoet aan de voorwaarden van § 2, lid 5, of

4a. de buitenlander echtgenoot of ongehuwd minderjarig kind (met inbegrip van stief- of adoptiekind) is van een langdurig regelmatig in Oostenrijk gevestigde en tewerkgestelde buitenlander, of

5. de werkzaamheden moeten worden uitgeoefend op grond van een internationale overeenkomst, of

6. de buitenlander behoort tot een groep personen die ook werkzaamheden mogen verrichten wanneer het federale maximumaantal is overschreden (§ 12a, lid 2).

[...]

Onderzoek van de situatie op de arbeidsmarkt

§ 4b —

(1) De situatie en ontwikkeling van de arbeidsmarkt (§ 4, lid 1) laat de verlening van een tewerkstellingsvergunning toe, indien voor de beschikbare arbeidsplaats die door de buitenlander zal worden bezet geen eigen onderdaan of een op de arbeidsmarkt beschikbare vreemdeling voorhanden is die bereid en in staat is om de functie waarvoor een aanvraag is gedaan conform de wettelijke voorwaarden uit te oefenen. Onder de beschikbare buitenlanders moet de voorkeur worden gegeven aan hen die recht hebben op prestaties uit de werkloosheidsverzekering, houder zijn van een arbeidsvergunning, een vrijstelling van een arbeidsvergunning of een bewijs van vestiging, alsook aan burgers [van de Europese Economische Ruimte] (§ 2, lid 6) en aan Turkse werknemers die onder de associatie EEG-Turkije vallen. Het onderzoek moet gebaseerd zijn op het in het verzoek om een tewerkstellingsvergunning vermelde beroepsprofiel, dat moet overeenstemmen met de operationele behoeften. De werkgever moet het bewijs leveren dat de voor de uitoefening van de werkzaamheden vereiste opleiding is genoten of andere bijzondere kwalificaties voorhanden zijn.

[...]

Contingenten voor de tijdelijke toelating van vreemdelingen

§ 5 —

(1) Bij een tijdelijke bijkomende behoefte aan personeel, welke behoefte niet door het in het binnenland beschikbare arbeidspotentieel kan worden gedekt, is de federale minister van Economie en Arbeid bevoegd om, binnen het daarvoor in het NAG [§ 13] voorziene kader, bij verordening kwantitatieve contingenten vast te leggen:

1. voor de tijdelijke toelating van buitenlandse arbeiders in een bepaalde bedrijfstak, beroepscategorie of regio, of

2. voor de toelating op korte termijn, met het oog op de oogst, van seizoensarbeiders in de landbouw die het federale grondgebied zonder visum mogen betreden.

[...]

(5) Voor buitenlanders met een verblijfstitel met het oog op studie of een schoolopleiding mogen tewerkstellingsvergunningen in het kader van contingenten overeenkomstig lid 1, punten 1 en 2 uitsluitend voor een maximumperiode van ten hoogste drie maanden per kalenderjaar worden verleend.

[...]"

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

22 L. Sommer, verzoeker in het hoofdgeding, heeft op 30 januari 2008 een tewerkstellingsvergunning aangevraagd voor een Bulgaarse onderdaan die student was in Oostenrijk, waar hij al langer dan een jaar verbleef, om hem in dienst te nemen als vrachtwagenchauffeur voor een arbeidstijd van 10,25 uur per week en een loon van 349 EUR bruto per maand. Deze student moest nachtelijke leveringen in Wenen doen.

23 Bij beschikking van 8 februari 2008 heeft de Arbeitsmarktservice Wien voormeld verzoek op grond van § 4, lid 6, punt 1, AuslBG afgewezen. Sommer heeft tegen die beschikking bezwaar aangetekend waarbij hij aanvoerde dat andere werkzoekenden een dergelijke activiteit altijd hadden geweigerd op grond dat deze activiteit, voor zover zij iemands enige activiteit vormt, niet genoeg werkuren per week omvat of, voor zover zij naast een voltijdse beroepsactiviteit wordt uitgeoefend, daarmee niet verenigbaar is.

24 Bij beslissing van 17 maart 2008 heeft de Arbeistmarktservice Wien dit bezwaar afgewezen op grond van § 66, lid 4 van het Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz (algemene wet bestuursrecht) juncto § 4, lid 6, AuslBG. De Arbeitsmarktservice Wien motiveerde zijn beslissing met het argument dat het maximumaantal buitenlandse werknemers, voor de deelstaat Wenen vastgesteld op 66 000, reeds overschreden was met 17 757 extra buitenlandse werknemers.

25 Sommer heeft tegen deze beslissing beroep ingesteld bij de verwijzende rechter, die in de eerste plaats vaststelt dat volgens een letterlijke uitlegging van artikel 1, sub a, juncto artikel 2, sub a, van richtlijn 2004/114, een Bulgaarse onderdaan niet is onderworpen aan de deze richtlijn aangezien hij wegens de toetreding van de Republiek Bulgarije tot de Europese Unie op 1 januari 2007 geen „onderdaan van een derde land" meer is. Aangezien een onderdaan van Bulgarije vóór deze toetreding als onderdaan van een derde land de in richtlijn 2004/114 vervatte rechten zou hebben genoten, zou de weigering van een tewerkstellingsvergunning na de genoemde toetreding een verslechtering van zijn rechtspositie of een minder gunstige behandeling kunnen inhouden dan die voorzien voor studenten uit derde landen,

hetgeen uitdrukkelijk is verboden door bijlage VI, afdeling 1, punt 14, van het toelatingsprotocol. De verwijzende rechter wijst bovendien op het in de derde alinea van hetzelfde punt 14 neergelegde beginsel van preferentie.

26 In de tweede plaats merkt de verwijzende rechter op dat het nationale recht, met name § 4, lid 1, AuslBG, vereist dat alvorens een tewerkstellingsvergunning wordt verleend, wordt nagegaan of de situatie op en de evolutie van de arbeidsmarkt de tewerkstelling van de werknemer toelaten en of er geen belangrijke algemene of nationaal-economische belangen zijn die zich daartegen verzetten. Bovendien mag, krachtens § 4, lid 6, AuslBG, ingeval het bij uitvoeringsbesluit vastgestelde maximumaantal buitenlandse werknemers is overschreden, enkel een tewerkstellingsvergunning worden verleend wanneer aan bepaalde bijkomende voorwaarden is voldaan. De verwijzende rechter preciseert dat het onderzoek van de situatie op en de evolutie van de arbeidsmarkt en van de belangrijke algemene of nationaal-economische belangen stelselmatig moet worden verricht en niet enkel in uitzonderlijke gevallen en vraagt zich af of een dergelijke regeling indruist tegen richtlijn 2004/114.

27 In die omstandigheden heeft het Verwaltungsgerichtshof de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Is richtlijn 2004/114 [...], gelet op punt 14, eerste of derde alinea, van afdeling 1 [met het opschrift] ‚Vrij verkeer van personen', van bijlage VI [van het toelatingsprotocol, met het opschrift] ‚Lijst bedoeld in artikel 20 van het Protocol: Overgangsmaatregelen Bulgarije' in Oostenrijk van toepassing op een Bulgaarse student?

2) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, staat dan het recht van de Unie, in het bijzonder artikel 17 van richtlijn 2004/114, in de weg aan een nationale regeling die, zoals de in het hoofdgeding relevante bepalingen van het AuslBG, voorziet in een stelselmatig onderzoek van de situatie op de arbeidsmarkt alvorens aan een werkgever een tewerkstellingsvergunning wordt verleend voor een student die reeds langer dan een jaar op het federale grondgebied verblijft […], en bovendien in geval van overschrijding van een vastgesteld maximumaantal tewerkgestelde buitenlanders de verlening van een dergelijke vergunning van bijkomende voorwaarden laat afhangen?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

28 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of punt 14 van afdeling 1 van bijlage VI bij het toelatingsprotocol aldus moet worden uitgelegd dat de voorwaarden voor de toegang van Bulgaarse studenten tot de arbeidsmarkt gedurende de in punt 2, eerste alinea, van afdeling 1 bepaalde overgangsperiode niet strenger mogen zijn dan de in richtlijn 2004/114 genoemde voorwaarden.

29 Dienaangaande zij vastgesteld dat de personele werkingssfeer van richtlijn 2004/114, zoals bepaald in artikel 3, lid 1 ervan, onderdanen van derde landen omvat die verzoeken te worden toegelaten tot het grondgebied van een lidstaat om daar te studeren, waarbij het begrip „onderdaan van een derde land" wordt gedefinieerd in artikel 2, sub a, van dezelfde richtlijn als eenieder die geen burger van de Unie is in de zin van artikel 17, lid 1, van het Verdrag.

30 Zoals de verwijzende rechter benadrukt, zijn Bulgaarse onderdanen als gevolg van de toetreding op 1 januari 2007 van de Republiek Bulgarije tot de Europese Unie, niet langer onderdanen van een derde land maar burgers van de Unie en vallen zij bijgevolg vanaf die datum, en dus ook op de datum van de aanvraag van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde tewerkstellingsvergunning, te weten 30 januari 2008, niet meer binnen de personele werkingssfeer van deze richtlijn.

31 Op 30 januari 2008 was richtlijn 2004/114 evenwel reeds sinds 12 januari 2005 van kracht en was de aan de lidstaten toegekende termijn om de richtlijn om te zetten reeds verstreken sinds 12 januari 2007. Bijgevolg werd de toegang van studenten uit derde landen op 30 januari 2008 geregeld door richtlijn 2004/114.

32 Overeenkomstig punt 2, eerste alinea, van afdeling 1 van bijlage VI bij het toelatingsprotocol, wordt de toegang van Bulgaarse onderdanen tot de arbeidsmarkt van de lidstaten gedurende een overgangsperiode, die eventueel kan lopen tot het einde van het vijfde jaar na de datum van toetreding, geregeld door de nationale of uit bilaterale overeenkomsten voortvloeiende maatregelen die de toegang van Bulgaarse onderdanen tot hun arbeidsmarkten regelen.

33 Niettemin, en ongeacht de in punt 14, eerste alinea, van afdeling 1 neergelegde standstillbepaling, stelt de tweede alinea van hetzelfde punt 14 in ieder geval het beginsel van voorrang vast voor de burgers van de Unie, op basis waarvan de lidstaten verplicht zijn om, los van de maatregelen die tijdens de overgangsperiode worden genomen, wat de toegang tot hun arbeidsmarkt betreft, voorrang te geven aan onderdanen van de lidstaten boven werknemers die onderdaan van een derde land zijn. Overeenkomstig deze bepaling moeten voor Bulgaarse onderdanen niet enkel dezelfde voorwaarden voor de toegang tot de arbeidsmarkt van de lidstaten gelden als voor onderdanen van derde landen, maar genieten zij ook een voorkeursbehandeling ten opzichte van laatstgenoemden.

34 Zoals gesteld in punt 31 van het onderhavige arrest, werd op 30 januari 2008, de datum waarop de in het hoofdgeding aan de orde zijnde aanvraag voor een tewerkstellingsvergunning werd ingediend, de toegang van de onderdanen uit derde landen tot de arbeidsmarkt van de lidstaten geregeld door richtlijn 2004/114.

35 Uit de begunstigingsclausule volgt derhalve dat Bulgaarse onderdanen op de genoemde datum het recht hadden om toegang te krijgen tot de arbeidsmarkt onder voorwaarden die niet strenger waren dan de in richtlijn 2004/114 voor onderdanen van derde landen genoemde voorwaarden. Wanneer aan een student die onderdaan is van een derde land toegang tot de Oostenrijkse arbeidsmarkt moet worden verleend volgens de modaliteiten van richtlijn 2004/114, dient dus een dergelijke toegang aan een Bulgaarse student te worden verleend onder voorwaarden die minstens even gunstig zijn en dient laatstgenoemde bovendien voorrang te krijgen boven een student die onderdaan is van een derde land.

36 Op de eerste vraag dient bijgevolg te worden geantwoord dat bijlage VI, afdeling 1, punt 14, bij het toelatingsprotocol aldus moet worden uitgelegd dat de voorwaarden voor toegang van Bulgaarse studenten tot de arbeidsmarkt gedurende het in het hoofdgeding relevante tijdvak niet strenger mogen zijn dan de in richtlijn 2004/114 genoemde voorwaarden.

Tweede vraag

37 Gelet op het antwoord op de eerste vraag, dient de verwijzende rechter duidelijkheid te worden verschaft over de vraag of een nationale regeling als die aan de orde in het hoofdgeding voor Bulgaarse onderdanen al dan niet een strengere behandeling inhoudt dan de behandeling die onderdanen van derde landen krachtens richtlijn 2004/114 genieten.

38 Volgens artikel 17, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2004/114, mogen studenten, buiten de studie-uren en onder voorbehoud van de regels en voorwaarden die voor de gekozen activiteit in de ontvangende lidstaat gelden, in loondienst werken en kunnen zij toestemming krijgen om als zelfstandige een economische activiteit uit te oefenen. Evenwel staat de tweede zin van dezelfde alinea de betrokken lidstaten toe om, niettegenstaande de in de eerste zin neergelegde regel, rekening te houden met de situatie op hun arbeidsmarkt.

39 Vastgesteld dient te worden dat volgens de punten 6 en 7 van de considerans van richtlijn 2004/114, deze richtlijn de mobiliteit van onderdanen van derde landen die voor studiedoeleinden naar de Unie willen komen, beoogt te bevorderen. Die mobiliteit past in het streven om „van Europa een wereldcentrum voor onderwijs en beroepsopleiding van topkwaliteit te maken”.

40 Volgens artikel 17, lid 2, van richtlijn 2004/114 stelt elke lidstaat het maximumaantal toegelaten uren per week of dagen of maanden per jaar vast, waarbij evenwel een minimum van 10 uur per week of het equivalent ervan in dagen of maanden per jaar geldt. Zoals uit lid 1, eerste alinea, van hetzelfde artikel blijkt, betreft dit de toelating om te werken buiten de studie-uren.

41 Bovendien staat artikel 17, lid 3, van richtlijn 2004/114 de ontvangende lidstaat toe om gedurende het eerste jaar van het verblijf voor studie de toegang tot economische activiteiten te beperken, zonder dat daarvoor een rechtvaardiging hoeft te worden gegeven. Tot het einde van hun eerste verblijfsjaar hebben de betrokken studenten dus slechts toegang tot economische activiteiten onder de voorwaarden en binnen de grenzen bepaald door de nationale regeling, terwijl de toegang van onderdanen uit derde landen na het eerste jaar van verblijf wordt geregeld door genoemde richtlijn, meer bepaald door artikel 17, leden 1, 2 en 4, ervan.

42 Uit de algemene opzet van richtlijn 2004/114, met name uit artikel 17 ervan en uit de doelstelling van deze richtlijn, volgt dus dat de ontvangende lidstaat, na het eerste jaar van verblijf van de student die onderdaan is van een derde land, om rekening te houden met de situatie op de arbeidsmarkt, zich alleen op artikel 17, lid 1, eerste alinea, tweede zin, van deze richtlijn kan beroepen wanneer hij de uit lid 2 van hetzelfde artikel voortvloeiende mogelijkheden heeft uitgeput om het maximumaantal uren arbeid buiten de studie-uren vast te leggen, en dat met de situatie op de arbeidsmarkt slechts rekening mag worden gehouden in uitzonderlijke gevallen en op voorwaarde dat de daartoe voorgenomen maatregelen gerechtvaardigd zijn en evenredig zijn aan het nagestreefde doel.

43 Een nationale regeling als die aan de orde in het hoofdgeding, die bepaalt dat een stelselmatig onderzoek van de arbeidsmarkt dient te worden verricht en dat een tewerkstellingsvergunning slechts mag worden verleend indien voor de beschikbare arbeidsplaats die door de buitenlander zal worden bezet, geen eigen onderdaan of een op de arbeidsmarkt beschikbare vreemdeling voorhanden is die bereid en in staat is om de functie uit te oefenen, is dus niet verenigbaar met richtlijn 2004/114, met name met artikel 17 ervan, nu in het kader van dit onderzoek rekening moet worden gehouden met de situatie op de arbeidsmarkt zonder dat het bestaan van een uitzonderlijke situatie hoeft te worden aangetoond die rechtvaardigt dat rekening wordt gehouden met die situatie.

44 Met betrekking tot de bepaling van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling die de afgifte van een tewerkstellingsvergunning aan onderdanen van derde landen ingeval het voor de deelstaten vastgelegde maximumaantal tewerkgestelde vreemdelingen is overschreden, niet alleen afhankelijk stelt van een stelselmatig onderzoek naar de situatie op en de evolutie van de arbeidsmarkt maar tevens van de toepassing van bijkomende voorwaarden, volstaat het te preciseren dat aangezien richtlijn 2004/114 zich tegen een dergelijk stelselmatig onderzoek verzet, zij a fortiori nationale maatregelen uitsluit die verder gaan dan dit onderzoek.

45 Op de tweede vraag moet dus worden geantwoord dat een nationale regeling als die aan de orde in het hoofdgeding voor Bulgaarse onderdanen een strengere behandeling inhoudt dan de behandeling die onderdanen van derde landen krachtens van richtlijn 2004/114 genieten.

Kosten

46 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Vierde kamer) verklaart voor recht:

1) **Punt 14 van afdeling 1 van Bijlage VI bij het Protocol betreffende de voorwaarden en de nadere regels voor de toelating van de Republiek Bulgarije en Roemenië tot de Europese Unie moet aldus worden uitgelegd dat de voorwaarden voor de toegang van Bulgaarse studenten tot de arbeidsmarkt gedurende het in het hoofdgeding relevante tijdvak niet strenger mogen zijn dan de voorwaarden die zijn genoemd in richtlijn 2004/114/EG van de Raad van 13 december 2004 betreffende de voorwaarden voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op studie, scholierenuitwisseling, onbezoldigde opleiding of vrijwilligerswerk.**

2) **Een nationale regeling als die aan de orde in het hoofdgeding houdt voor Bulgaarse onderdanen een strengere behandeling in dan de behandeling die onderdanen van derde landen krachtens richtlijn 2004/114 genieten.**

ondertekeningen