ARREST VAN HET HOF
11 juli 2002 *

In zaak C-224/98,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag (thans artikel 234 EG) van de Arbeidsrechtbank te Luik (België), in het aldaar aanhangige geding tussen

Marie-Nathalie D'Hoop

en

Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 48 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 39 EG) en artikel 7 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),

* Procestaal: Frans.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: G. C. Rodríguez Iglesias, president, P. Jann (rapporteur), F. Macken en S. von Bahr, kamerpresidenten, C. Gulmann, D. A. O. Edward, A. La Pergola, R. Schintgen, V. Skouris, J. N. Cunha Rodrigues en C. W. A. Timmermans, rechters,

advocaat-generaal: L. A. Geelhoed,
griffier: H. von Holstein, adjunct-griffier,

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— M.-N. D'Hoop, vertegenwoordigd door N. Simar en M. Strongylos, advocaten,

— de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, vertegenwoordigd door J.-E. Derwael, advocaat,

— de Belgische regering, vertegenwoordigd door J. Devadder als gemachtigde,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. Wolfcarius en P. J. Kuijper als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van M.-N. D'Hoop, vertegenwoordigd door M. Strongylos en R. Capart, advocaat; de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door D. Wyatt, QC, en de Commissie, vertegenwoordigd door M. Wolfcarius en D. Martin als gemachtigden, ter terechtzitting van 20 november 2001,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 21 februari 2002,

het navolgende

Arrest

1 Bij vonnis van 17 juni 1998, ingekomen bij het Hof op 22 juni daaraanvolgend, heeft de Arbeidsrechtbank te Luik krachtens artikel 177 EG-Verdrag (thans artikel 234 EG) het Hof een prejudiciële vraag gesteld over de uitlegging van artikel 48 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 39 EG) en artikel 7 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).

2 Deze vraag is gerezen in een geding tussen M.-N. D'Hoop en de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (hierna: „RVA") over de weigering van de RVA om D'Hoop de wachtuitkeringen toe te kennen waarin de Belgische wetgeving voorziet.

Nationale regeling

3 Krachtens de Belgische regeling hebben jongeren die pas hun studie hebben voltooid en op zoek zijn naar hun eerste dienstbetrekking, recht op werkloosheidsuitkeringen, die worden aangeduid als „wachtuitkeringen".

4 Op grond van deze uitkeringen kunnen de rechthebbenden worden beschouwd als „uitkeringsgerechtigde volledig werklozen" in de zin van de werkgelegenheids- en werkloosheidsregeling en hebben zij toegang tot speciale werkgelegenheidsprogramma's.

5 Artikel 36, § 1, eerste alinea, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering (*Belgisch Staatsblad* van 31 december 1991, blz. 29888) bepaalt:

„Om toegelaten te worden tot het recht op wachtuitkeringen moet de jonge werknemer aan de volgende voorwaarden voldoen:

1° niet meer onderworpen zijn aan de leerplicht;

2° a) ofwel studies met een volledig leerplan van de hogere secundaire cyclus, of van de lagere secundaire cyclus met technische of beroepsvorming, voleindigd hebben in een onderwijsinstelling opgericht, gesubsidieerd of erkend door een Gemeenschap;

[...]"

6 Bij arrest van 12 september 1996, Commissie/België (C-278/94, Jurispr. blz. I-4307), heeft het Hof voor recht verklaard, dat het Koninkrijk België, door voor de toekenning van wachtuitkeringen de voorwaarde te stellen, dat kinderen ten laste van in België woonachtige migrerende werknemers uit andere lidstaten hun middelbare studie hebben voleindigd aan een door de Belgische Staat of een van zijn Gemeenschappen gesubsidieerde of erkende onderwijsinstelling, de krachtens artikel 48 van het Verdrag en artikel 7 van verordening nr. 1612/68 op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

7 Om de nationale regeling in overeenstemming te brengen met het gemeenschapsrecht, is bij koninklijk besluit van 13 december 1996 (*Belgisch Staatsblad* van 31 december 1996, blz. 32265) een nieuwe bepaling, namelijk artikel 36, § 1, 2°, sub h, ingevoegd. Deze bepaling, die in werking is getreden op 1 januari 1997, luidt als volgt:

„Om toegelaten te worden tot het recht op wachtuitkeringen moet de jonge werknemer aan de volgende voorwaarden voldoen:

[...]

2° [...]

h) ofwel studies of een vorming gevolgd hebben in een andere lidstaat van de Europese Unie indien volgende voorwaarden gelijktijdig vervuld zijn:

— de jongere legt documenten voor waaruit blijkt dat de studie of de vorming van hetzelfde niveau en gelijkwaardig zijn aan deze vermeld in de voormelde litterae;

— op het ogenblik van de uitkeringsaanvraag is de jongere, als kind, ten laste van migrerende werknemers in de zin van artikel 48 van het EG-Verdrag, die in België verblijven.

[...]"

Het hoofdgeding en de prejudiciële vraag

8 D'Hoop heeft de Belgische nationaliteit, en heeft haar middelbare studie voltooid in Frankrijk, waar zij in 1991 het baccalaureaatsdiploma heeft behaald. Dit diploma is in België erkend als gelijkwaardig aan het gehomologeerd getuigschrift van hoger secundair onderwijs tezamen met het gehomologeerd bekwaamheidsattest dat toegang geeft tot het hoger onderwijs.

9 D'Hoop heeft vervolgens tot 1995 universitaire studies gevolgd in België.

10 In 1996 heeft zij de RVA om toekenning van een wachtuitkering verzocht.

11 Bij besluit van 17 september 1996 heeft de RVA haar verzoek om wachtuitkeringen afgewezen, op grond dat zij niet voldeed aan de voorwaarde van artikel 36, § 1, 2°, sub a, van het koninklijk besluit van 25 november 1991.

12 D'Hoop is tegen dit besluit opgekomen bij de Arbeidsrechtbank te Luik, die de behandeling van de zaak heeft geschorst en het Hof om een prejudiciële beslissing heeft verzocht over de volgende vraag:

„Moeten artikel 48 EG-Verdrag en artikel 7 van verordening nr. 1612/68 — nu blijkens de uitlegging die het Hof reeds aan deze bepalingen heeft gegeven, artikel 36 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 niet in de weg mag staan aan de toekenning van wachtuitkeringen aan een ten laste van een migrerende communautaire werknemer komende student die zijn studies van de secundaire cyclus heeft voltooid aan een onderwijsinstelling in een andere lidstaat dan België — aldus worden uitgelegd, dat zij zich er eveneens tegen verzetten dat op grond van artikel 36 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 de toekenning van wachtuitkeringen wordt geweigerd aan een Belgisch student op zoek naar zijn eerste dienstbetrekking, die zijn studies van de secundaire cyclus heeft voltooid aan een onderwijsinstelling in een andere lidstaat dan België?"

13 Bij brieven van 22 juli en 11 september 1998 heeft de Arbeidsrechtbank te Luik het Hof laten weten dat tegen dit vonnis hoger beroep was ingesteld bij het Arbeidshof te Luik, en heeft zij, gelet op de schorsende werking van dit hoger beroep, het Hof verzocht de behandeling van de zaak te schorsen.

14 Op 23 maart 2001 werd het Hof ervan in kennis gesteld dat de verwijzingsbeschikking was bevestigd bij arrest van het Arbeidshof van 16 maart 2001. Op 26 maart 2001 heeft het Hof de behandeling van de zaak hervat.

15 Blijkens het arrest van het Arbeidshof te Luik heeft de RVA voor dat Hof betoogd, dat D'Hoop niet voldoet aan de tweede voorwaarde van artikel 36, § 1, 2°, sub h, van het koninklijk besluit van 25 november 1991, zoals gewijzigd bij koninklijk besluit van 13 december 1996. In dit verband heeft het Arbeidshof geoordeeld dat, hoewel de nieuwe bepaling van het koninklijk besluit van 25 november 1991 pas op 1 januari 1997 in werking is getreden, dat wil zeggen na de indiening van de aanvraag om een wachtuitkering, deze wijziging „in casu toch moet worden toegepast gelet op de [...] rechtspraak [van het Hof], wat overigens door de partijen niet wordt betwist".

De prejudiciële vraag

16 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het gemeenschapsrecht zich ertegen verzet dat een lidstaat weigert aan een van zijn onderdanen, een student op zoek naar een eerste dienstbetrekking, wachtuitkeringen toe te kennen op de uitsluitende grond dat deze student zijn middelbare studie in een andere lidstaat heeft voltooid.

Toepasselijkheid van artikel 48 van het Verdrag en verordening nr. 1612/68

17 Om te beginnen zij eraan herinnerd, dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat wachtuitkeringen voor jongeren op zoek naar een eerste dienstbetrekking een sociaal voordeel in de zin van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 zijn (arresten van 20 juni 1985, Deak, 94/84, Jurispr. blz. 1873, punt 27, en Commissie/België, reeds aangehaald, punt 25).

18 Het is evenwel vaste rechtspraak, dat voor de toepassing van het gemeenschapsrecht inzake het vrije verkeer van werknemers in het kader van een nationale regeling die verband houdt met de werkloosheidsverzekering, vereist is dat degene die een beroep doet op het gemeenschapsrecht, reeds tot de arbeidsmarkt is toegetreden, in die zin dat hij reële en daadwerkelijke beroepswerkzaamheden verricht waardoor hij de hoedanigheid van werknemer in de zin van het gemeenschapsrecht heeft verkregen (zie met betrekking tot de toekenning van een wachtuitkering, arrest Commissie/België, reeds aangehaald, punt 40). Dit is per definitie niet het geval bij jongeren die een eerste dienstbetrekking zoeken (arrest Commissie/België, reeds aangehaald, punt 40).

19 In antwoord op een ter terechtzitting gestelde vraag heeft D'Hoop verklaard, dat haar ouders in België zijn blijven wonen toen zij in Frankrijk haar middelbare studie volgde en voltooide.

20 D'Hoop kan zich derhalve niet beroepen op de rechten die artikel 48 van het Verdrag en verordening nr. 1612/68 aan migrerende werknemers toekennen, en evenmin op de afgeleide rechten die gezinsleden van dergelijke werknemers aan die verordening ontlenen.

Toepasselijkheid van de verdragsbepalingen betreffende het burgerschap van de Unie

Bij het Hof ingediende opmerkingen

21 Ter terechtzitting hebben D'Hoop en de Commissie de aan het Hof voorgelegde vraag onderzocht in het licht van de verdragsbepalingen betreffende het burgerschap van de Unie. Als onderdaan van een lidstaat die legaal op het grondgebied van een andere lidstaat heeft verbleven om daar onderwijs te volgen, valt D'Hoop huns inziens binnen de personele werkingssfeer van deze bepalingen. Zij geniet de rechten die artikel 8 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 17 EG) verbindt aan de hoedanigheid van burger van de Unie, waaronder het in artikel 6 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 12 EG) neergelegde recht om binnen de materiële werkingssfeer van het Verdrag niet te worden gediscrimineerd op grond van nationaliteit.

22 De regering van het Verenigd Koninkrijk betwist deze opvatting. Dat een gemeenschapsonderdaan legaal in een andere lidstaat verblijft, verleent hem nog niet het recht om zich te beroepen op de verdragsbepalingen betreffende het burgerschap van de Unie. Daarvoor is eveneens vereist dat de verrichte activiteit binnen de werkingssfeer van het gemeenschapsrecht valt. Dat zou het geval zijn geweest indien D'Hoop in Frankrijk had verbleven om aldaar een beroepsopleiding te volgen. Het algemeen onderwijs dat zij in Frankrijk heeft gevolgd, voldoet daarentegen niet aan deze voorwaarde.

Beoordeling door het Hof

Temporele werkingssfeer van de verdragsbepalingen betreffende het burgerschap van de Unie

23 De RVA heeft geweigerd D'Hoop de in 1996 aangevraagde wachtuitkeringen toe te kennen op grond dat zij haar middelbare studie in Frankrijk heeft voltooid. Aangezien dit laatste is gebeurd in 1991, dient te worden onderzocht of de door D'Hoop gestelde discriminatie kan worden getoetst aan de bepalingen betreffende het burgerschap van de Unie, die pas later in werking zijn getreden.

24 Dienaangaande zij opgemerkt, dat het hoofdgeding geen betrekking heeft op de erkenning van communautaire rechten die beweerdelijk zijn verworven vóór de inwerkingtreding van de bepalingen betreffende het burgerschap van de Unie, maar op een gestelde actuele discriminatie van een burger van de Unie.

25 De bepalingen betreffende het burgerschap van de Unie zijn vanaf hun inwerkingtreding van toepassing. Zij dienen derhalve te worden toegepast op de actuele gevolgen van vroeger ontstane situaties (zie in die zin arresten van 30 november 2000, Österreichischer Gewerkschaftsbund, C-195/98, Jurispr. blz. I-10497, punten 54 en 55, en 18 april 2002, Duchon, C-290/00, Jurispr. blz. I-3567, punten 43 en 44).

26 De door D'Hoop gestelde discriminatie kan dus aan deze bepalingen worden getoetst.

Personele en materiële werkingssfeer van de verdragsbepalingen betreffende het burgerschap van de Unie

27 Volgens artikel 8 van het Verdrag is burger van de Unie eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit. D'Hoop heeft de nationaliteit van een lidstaat, en is dus burger van de Unie.

28 Deze hoedanigheid van burger van de Unie dient de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten te zijn en verleent degenen onder hen die zich in dezelfde situatie bevinden, ongeacht hun nationaliteit en onverminderd de uitdrukkelijk vastgestelde uitzonderingen, binnen de materiële werkingssfeer van het Verdrag aanspraak op een gelijke behandeling rechtens (arrest van 20 september 2001, Grzelczyk, C-184/99, Jurispr. blz. I-6193, punt 31).

29 Tot de situaties die binnen de werkingssfeer van het gemeenschapsrecht vallen, behoren die welke de uitoefening betreffen van de door het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden, met name van de in artikel 8 A EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 18 EG) neergelegde vrijheid om op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven (arrest van 24 november 1998, Bickel en Franz, C-274/96, Jurispr. blz. I-7637, punten 15 en 16, en arrest Grzelczyk, reeds aangehaald, punt 33).

30 Aangezien een burger van de Unie in elke lidstaat recht heeft op dezelfde behandeling rechtens als de onderdanen van deze lidstaat die zich in dezelfde situatie bevinden, zou het in strijd zijn met het beginsel van het vrije verkeer indien hij in de lidstaat waarvan hij onderdaan is, minder gunstig kon worden behandeld dan wanneer hij geen gebruik zou hebben gemaakt van de door het Verdrag verleende rechten inzake vrij verkeer.

31 Deze rechten kunnen hun volle werking immers niet ontplooien indien een onderdaan van een lidstaat ervan kan worden weerhouden deze rechten uit te oefenen door belemmeringen die bij zijn terugkomst in zijn land van herkomst worden opgeworpen door een regeling die hem benadeelt wegens het feit dat hij deze rechten heeft uitgeoefend (zie in die zin arrest van 7 juli 1992, Singh, C-370/90, Jurispr. blz. I-4265, punt 23).

32 Deze overweging geldt inzonderheid op het gebied van het onderwijs. Een van de doelstellingen van het optreden van de Gemeenschap bestaat er volgens artikel 3,

sub p, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 3, lid 1, sub q, EG) in, bij te dragen aan onderwijs en opleiding van hoog gehalte. Deze bijdrage moet er volgens artikel 126, lid 2, tweede streepje, EG-Verdrag (thans artikel 149, lid 2, tweede streepje, EG) met name op gericht zijn de mobiliteit van studenten en docenten te bevorderen.

33 In situaties als die van het hoofdgeding leidt de nationale regeling evenwel tot een verschillende behandeling van Belgische onderdanen die hun volledige middelbare studie in België hebben verricht, en Belgische onderdanen die met gebruikmaking van hun recht van vrij verkeer hun middelbare schooldiploma in een andere lidstaat hebben behaald.

34 Door de toekenning van de wachtuitkeringen te verbinden aan de voorwaarde dat het vereiste diploma in België is behaald, benadeelt de nationale regeling bepaalde nationale onderdanen op de uitsluitende grond dat zij hun recht van vrij verkeer hebben uitgeoefend om in een andere lidstaat te studeren.

35 Een dergelijke ongelijke behandeling is in strijd met de beginselen die aan de hoedanigheid van burger van de Unie ten grondslag liggen, met name de garantie dat de burgers bij de uitoefening van hun recht van vrij verkeer rechtens gelijk worden behandeld.

36 De in de onderhavige zaak aan de orde zijnde voorwaarde zou enkel gerechtvaardigd kunnen zijn indien zij gebaseerd was op objectieve overwegingen die losstaan van de nationaliteit van de betrokken personen en evenredig zijn aan de rechtmatige doelstellingen van het nationale recht (arrest Bickel en Franz, reeds aangehaald, punt 27).

37 De Belgische regering en de RVA hebben dienaangaande geen opmerkingen ingediend.

38 De wachtuitkeringen waarin de Belgische regeling voorziet en die de ontvanger ervan toegang verschaffen tot speciale werkgelegenheidsprogramma's, hebben tot doel de overgang van studie naar beroepsleven voor jongeren te vergemakkelijken. In deze context is het rechtmatig dat de nationale wetgever zich ervan wil vergewissen dat er een werkelijke band bestaat tussen de aanvrager van de uitkeringen en de betrokken geografische arbeidsmarkt.

39 Wanneer daartoe één enkel criterium wordt gehanteerd, namelijk de plaats waar het middelbare schooldiploma is behaald, is dit evenwel te algemeen en te exclusief. Hierdoor wordt een te groot gewicht toegekend aan een factor die niet noodzakelijk een juiste weergave is van de mate waarin er een echte en daadwerkelijke band bestaat tussen de aanvrager van de wachtuitkeringen en de geografische arbeidsmarkt, met uitsluiting van elke andere representatieve factor. Deze voorwaarde gaat derhalve verder dan nodig is ter bereiking van het beoogde doel.

40 Het antwoord op de vraag dient dus te luiden, dat het gemeenschapsrecht zich ertegen verzet dat een lidstaat weigert aan een van zijn onderdanen, een student op zoek naar een eerste dienstbetrekking, wachtuitkeringen toe te kennen op de uitsluitende grond dat deze student zijn middelbare studie in een andere lidstaat heeft voltooid.

Kosten

41 De kosten door de Belgische regering, de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, komen niet voor vergoeding in aanmerking. 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.

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door de Arbeidsrechtbank te Luik bij vonnis van 17 juni 1998 gestelde vraag, verklaart voor recht:

Het gemeenschapsrecht verzet zich ertegen dat een lidstaat weigert aan een van zijn onderdanen, een student op zoek naar een eerste dienstbetrekking, wachtuitkeringen toe te kennen op de uitsluitende grond dat deze student zijn middelbare studie in een andere lidstaat heeft voltooid.

Rodríguez Iglesias	Jann	Macken
von Bahr	Gulmann	Edward
La Pergola	Schintgen	Skouris
Cunha Rodrigues		Timmermans

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 11 juli 2002.

De griffier

R. Grass

De president

G. C. Rodríguez Iglesias