DOMSTOLENS DOM

den 11 juli 2002 *

I mål C-224/98,

angående en begäran enligt artikel 177 i EG-fördraget (nu artikel 234 EG), från Tribunal du travail de Liège (Belgien), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

Marie-Nathalie D'Hoop

och

Office national de l'emploi,

angående tolkningen av artikel 48 i fördraget (nu artikel 39 EG i ändrad lydelse) och artikel 7 i rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen (EGT L 257, s. 2; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 33),

* Rättegångsspråk: franska.

meddelar

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden G.C. Rodríguez Iglesias, avdelningsordförandena P. Jann (referent), F. Macken och S. von Bahr samt domarna C. Gulmann, D.A.O. Edward, A. La Pergola, R. Schintgen, V. Skouris, J.N. Cunha Rodrigues och C.W.A. Timmermans,

generaladvokat: L.A. Geelhoed,
justitiesekreterare: biträdande justitiesekreteraren H. v. Holstein,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

— Marie-Nathalie D'Hoop, genom N. Simar och M. Strongylos, avocats,

— Office national de l'emploi, genom J.-E. Derwael, avocat,

— Belgiens regering, genom J. Devadder, i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom M. Wolfcarius och P.J. Kuijper, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid förhandlingen den 20 november 2001 av: Marie-Nathalie D'Hoop, företrädd av M. Strongylos och R. Capart, advocat, Förenade kungarikets regering, företrädd av D. Wyatt, QC, samt av kommissionen, företrädd av M. Wolfcarius och D. Martin, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 21 februari 2002 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Tribunal du travail de Liège har, genom beslut av den 17 juni 1998 som inkom till domstolens kansli den 22 juni samma år, i enlighet med artikel 177 i EG-fördraget (nu artikel 234 EG) ställt en fråga om tolkningen av artikel 48 i EG-fördraget (nu artikel 39 EG i ändrad lydelse) och artikel 7 i rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen (EGT L 257, s. 2; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 33).

2 Frågan har uppkommit i en tvist mellan Marie-Nathalie D'Hoop och Office national de l'emploi (den belgiska nationella arbetsmarknadsmyndigheten, nedan kallad ONEM) beträffande den sistnämndas beslut att inte bevilja Marie-Nathalie D'Hoop den särskilda arbetslöshetsersättning för ungdomar som föreskrivs i belgisk lag.

Nationella bestämmelser

3 I den belgiska lagen föreskrivs att unga personer som just har avslutat sina studier och som söker sitt första arbete skall beviljas en typ av arbetslöshetsersättning som kallas "allocations d'attente".

4 Denna ersättning gör att mottagarna kan betraktas som heltidsarbetslösa som uppbär ersättning i den mening som avses i reglerna om anställning och arbetslöshetsersättning, och ger dem rätt att delta i särskilda arbetsmarknadsprogram.

5 I artikel 36.1 första stycket i den kungliga kungörelsen av den 25 november 1991 om regler för arbetslöshetsersättningen (*Moniteur belge* av den 31 december 1991, s. 29888) föreskrivs följande:

"För att ha rätt till särskild arbetslöshetsersättning måste den unga arbetstagaren uppfylla följande villkor:

1) inte längre omfattas av skolplikt,

2) a) ha avslutat heltidsstudier, antingen på gymnasienivå eller i teknisk påbyggnadsskola eller yrkesskola, vid en skolinrättning som har organiserats, subventionerats eller erkänts av en av [de belgiska] gemenskaperna,

...”

6 Domstolen fann i dom av den 12 september 1996 i mål C-278/94, kommissionen mot Belgien (REG 1996, s. I-4307), att Konungariket Belgien hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 48 i EG-fördraget och enligt artikel 7 i förordning nr 1612/68, genom att, som villkor för att särskild arbetslöshetsersättning skall kunna beviljas, kräva att barn som för sin försörjning är beroende av i Belgien bosatta migrerande arbetstagare från en annan medlemsstat har avslutat sin gymnasieutbildning vid en skola som har subventionerats eller erkänts av den belgiska staten eller av en av de belgiska gemenskaperna.

7 Genom kunglig kungörelse av den 13 december 1996 (*Moniteur belge* av den 31 december 1996, s. 32265) infördes en ny bestämmelse, artikel 36.1 första stycket, punkt 2 h, i ovannämnda kungörelse. Bestämmelsen syftade till att göra de nationella bestämmelserna förenliga med gemenskapsrätten. Denna bestämmelse, som trädde i kraft den 1 januari 1997, har följande lydelse:

”För att ha rätt till särskild arbetslöshetsersättning måste den unga arbetstagaren uppfylla följande villkor:

...

2. ...

h) ha studerat eller genomfört en utbildning i en annan medlemsstat i Europeiska unionen, om samtliga följande villkor är uppfyllda:

— den unga arbetstagaren skall uppvisa handlingar av vilka det framgår att studierna eller utbildningen är på samma nivå och jämförbara med dem som omnämnts ovan i denna bestämmelse,

— den unge arbetstagaren skall, vid den tidpunkt då han begär ersättning, för sin försörjning vara beroende av i Belgien bosatta migrerande arbetstagare i den mening som avses i artikel 48 i EG-fördraget.

..."

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

8 Marie-Nathalie D'Hoop, som är belgisk medborgare, avslutade sina gymnasiestudier i Frankrike, där hon år 1991 erhöll studentexamen. Denna examen erkändes i Belgien som motsvarande det godkända slutbetyget från högre gymnasiestudier samt det godkända slutbetyg som ger rätt till tillträde till högre utbildning.

9 Marie-Nathalie D'Hoop studerade därefter vid universitet i Belgien fram till år 1995.

10 Marie-Nathalie D'Hoop begärde år 1996 att ONEM skulle bevilja henne särskild arbetslöshetsersättning.

11 ONEM avslog i beslut av den 17 september 1996 hennes begäran om sådan ersättning med motiveringen att hon inte uppfyllde det villkor som anges i artikel 36.1 första stycket, punkt 2 a i kunglig kungörelse av den 25 november 1991.

12 Marie-Nathalie D'Hoop överklagade detta beslut till Tribunal du travail de Liège (Belgien) som beslutade att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till domstolen:

"Skall — mot bakgrund av att det av den tolkning av artikel 48 i EG-fördraget och artikel 7 i förordning (EEG) nr 1612/68 som domstolen tidigare gjort följer att artikel 36 i den kungliga kungörelsen av den 25 november 1991 inte får utgöra hinder för att särskild arbetslöshetsersättning för ungdomar beviljas en student som har avslutat sin gymnasieutbildning vid en skola i en annan medlemsstat och som för sin försörjning är beroende av en migrerande arbetstagare från en annan medlemsstat — artikel 48 i EG-fördraget och artikel 7 i förordning (EEG) nr 1612/68 tolkas så, att artikel 36 i den kungliga kungörelsen av den 25 november 1991 inte heller får utgöra hinder för att sådan särskild arbetslöshetsersättning beviljas en belgisk student som söker sitt första arbete och som har avslutat sin gymnasieutbildning vid en skola i en annan medlemsstat än Belgien?"

13 Genom skrivelser av den 22 juli respektive den 11 september 1998 meddelade Tribunal du travail de Liège domstolen att detta beslut hade överklagats till Cour du travail de Liège (Belgien) och begärde att målet vid domstolen skulle vilandeförklaras på grund av att sistnämnda överklagande innebar att beslutet tills vidare inte kunde verkställas.

14 Den 23 mars 2001 informerades domstolen om att Cour du travail de Liège genom beslut av den 16 mars 2001 hade fastställt beslutet om hänskjutande. Förfarandet vid domstolen återupptogs följaktligen den 26 mars 2001.

15 Av Cour du travail de Lièges beslut framgår att ONEM i denna domstol gjorde gällande att Marie-Nathalie D'Hoop inte uppfyllde det andra villkoret som anges i artikel 36.1 första stycket, punkt 2 h i kunglig kungörelse av den 25 november 1991, i dess lydelse enligt kunglig kungörelse av den 13 december 1996. I detta hänseende uttalade Cour du travail de Liège att även om den nya bestämmelsen i kunglig kungörelse av den 25 november 1991 inte hade trätt i kraft förrän den 1 januari 1997, det vill säga efter det att begäran om särskild arbetslöshetsersättning lämnats, måste den nya lydelsen "med hänsyn till domstolens rättspraxis... tillämpas i förevarande fall, vilket parterna för övrigt inte alls har bestritt".

Tolkningsfrågan

16 Genom sin fråga vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida gemenskapsrätten utgör hinder för en medlemsstat att vägra att bevilja en av sina medborgare, som är student och söker sitt första arbete, särskild arbetslöshetsersättning för ungdomar endast på grund av att denna student har avslutat sina gymnasiestudier i en annan medlemsstat.

Tillämpligheten av artikel 48 EG och förordning nr 1612/68

17 Inledningsvis skall det erinras om att domstolen redan har funnit att den särskilda arbetslöshetsersättning som föreskrivs för unga personer som söker sitt första arbete utgör en social förmån i den mening som avses i artikel 7.2 i förordning nr 1612/68 (dom av den 20 juni 1985 i mål 94/84, Deak, REG 1985, s. 1873, punkt 27, svensk specialutgåva, volym 8, s. 243, och i det ovannämnda målet kommissionen mot Belgien, punkt 25).

18 Enligt fast rättspraxis krävs, för att gemenskapsrätten angående den fria rörligheten för arbetstagare skall kunna tillämpas på en nationell regel som rör arbetslöshetsförsäkringen, att den person som åberopar gemenskapsrätten redan har inträtt på arbetsmarknaden genom en faktisk och verklig yrkesverksamhet, så att han därigenom har blivit arbetstagare i gemenskapsrättens mening (se, vad gäller beviljande av särskild arbetslöshetsersättning, domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Belgien, punkt 40). Så är emellertid per definition inte fallet med unga människor som söker sitt första arbete (domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Belgien, punkt 40).

19 Marie-Nathalie D'Hoop har, som svar på en fråga som ställts vid förhandlingen, angett att hennes föräldrar fortsatte att vara bosatta i Belgien under den tid som hon studerade och avslutade sina gymnasiestudier i Frankrike.

20 Härav följer att Marie-Nathalie D'Hoop inte med framgång kan åberopa de rättigheter som migrerande arbetstagare åtnjuter enligt artikel 48 i fördraget eller enligt förordning nr 1612/68, och inte heller de härledda rättigheter som sådana arbetstagares familjemedlemmar har enligt den nämnda förordningen.

Huruvida fördragsbestämmelserna om unionsmedborgarskap är tillämpliga

Yttranden till domstolen

21 Vid förhandlingen yttrade sig Marie-Nathalie D'Hoop och kommissionen om den fråga som ställts till domstolen mot bakgrund av fördragsbestämmelserna om unionsmedborgarskap. De gjorde gällande att Marie-Nathalie D'Hoop, i egenskap av medborgare i en medlemsstat som lagligen vistats i en annan medlemsstat i syfte att där bedriva studier, ingår i den personkrets som omfattas av tillämpningsområdet för dessa bestämmelser. Hon åtnjuter därmed enligt deras åsikt de rättigheter som enligt artikel 8 i EG-fördraget (nu artikel 17 EG i ändrad lydelse) är kopplade till unionsmedborgarskapet, däribland rätten enligt artikel 6 i EG-fördraget (nu artikel 12 EG i ändrad lydelse) att inom fördragets tillämpningsområde inte diskrimineras på grund av nationalitet.

22 Förenade kungarikets regering har bestritt denna analys. Den anser att endast den omständigheten att en medborgare i en medlemsstat lagligen bor i en annan medlemsstat inte innebär att denna medborgare kan göra gällande bestämmelserna om unionsmedborgarskap. Det krävs dessutom att den verksamhet som utövas omfattas av gemenskapsrättens tillämpningsområde. Så hade varit fallet om Marie-Nathalie D'Hoop hade vistats i Frankrike för att delta i en yrkesutbildning. Så är däremot inte fallet vad gäller de allmänna studier som Marie-Nathalie D'Hoop har bedrivit i Frankrike.

Domstolens bedömning

— Tillämpligheten i tiden av bestämmelserna i fördraget om unionsmedborgarskap

23 ONEM har motiverat sin vägran att bevilja Marie-Nathalie D'Hoop den särskilda arbetslöshetsersättning som hon begärde år 1996 med att hon har avslutat sina gymnasiestudier i Frankrike. Eftersom den sistnämnda händelsen ägde rum år 1991 skall det prövas om den diskriminering som Marie-Nathalie D'Hoop påstås ha varit utsatt för kan bedömas mot bakgrund av bestämmelserna om unionsmedborgarskap, vilka trädde i kraft senare.

24 I detta hänseende skall det konstateras att målet vid den nationella domstolen inte rör erkännandet av rättigheter på grundval av gemenskapsrätten, vilka påstås ha förvärvats före det att bestämmelserna om unionsmedborgarskap trädde i kraft, utan ett påstående om en aktuell diskriminering av en unionsmedborgare.

25 Bestämmelserna om unionsmedborgarskap är tillämpliga från det att de trädde i kraft. De skall därför tillämpas på aktuella verkningar av situationer som uppkom tidigare (se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 november 2000 i mål C-195/98, Österreichischer Gewerkschaftsbund, REG 2000, s. I-10497, punkterna 54 och 55, samt av den 18 april 2002 i mål C-290/00, Duchon, REG 2002, s. I-3567, punkterna 43 och 44).

26 Härav följer att den diskriminering som Marie-Nathalie D'Hoop påstås vara utsatt för kan bedömas mot bakgrund av dessa bestämmelser.

— Den personkrets som omfattas av tillämpningsområdet för bestämmelserna i fördraget om unionsmedborgarskap och bestämmelsernas materiella tillämpningsområde

27 Enligt artikel 8 i EG-fördraget skall varje person som är medborgare i en medlemsstat vara unionsmedborgare. Marie-Nathalie D'Hoop är unionsmedborgare i egenskap av medborgare i en medlemsstat.

28 Ställningen som unionsmedborgare är avsedd att vara den grundläggande ställningen för medlemsstaternas medborgare så att de medborgare som befinner sig i samma ställning inom ramen för fördragets materiella tillämpningsområde skall kunna få samma behandling i rättsligt hänseende, oberoende av nationalitet och med förbehåll för de uttryckliga undantag som föreskrivs i det avseendet (dom av den 20 september 2001 i mål C-184/99, Grzelczyk, REG 2001, s. I-6193, punkt 31).

29 Till de situationer som omfattas av tillämpningsområdet för gemenskapsrätten hör de som avser utövandet av grundläggande friheter som följer av fördraget, och särskilt utövandet av rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, vilken föreskrivs i artikel 8a i EG-fördraget (nu artikel 18 EG i ändrad lydelse) (dom av den 24 november 1998 i mål C-274/96, Bickel och Franz, REG 1998, s. I-7637, punkterna 15 och 16, och domen i det ovannämnda målet Grzelczyk, punkt 33).

30 Eftersom en unionsmedborgare har rätt att i samtliga medlemsstater få samma behandling i rättsligt hänseende som de medborgare i dessa medlemsstater som befinner sig i motsvarande situation, är det oförenligt med rätten till fri rörlighet när en person i den medlemsstat där han är medborgare behandlas på ett mindre förmånligt sätt än vad som skulle ha varit fallet om han inte hade använt sig av de rättigheter i fråga om fri rörlighet som han har enligt fördraget.

31 Dessa rättigheter kan nämligen inte få full verkan om en medborgare i en medlemsstat kan avskräckas från att utöva dem på grund av att hinder, bestående av regler som är till nackdel för honom på grund av att han utövat dessa rättigheter, uppställs när han återvänder till sitt ursprungsland (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 juli 1992 i mål C-370/90, Singh, REG 1992, s. I-4265, punkt 23; svensk specialutgåva, volym 13, s. 19).

32 Denna aspekt är särskilt viktig inom utbildningsområdet. Bland de mål som har uppställts för gemenskapens verksamhet anges nämligen i artikel 3 p i EG-

fördraget (nu artikel 3.1 q EG i ändrad lydelse) bidrag till god utbildning. Detta bidrag skall enligt artikel 126.2 andra strecksatsen i EG-fördraget (nu artikel 149.2 andra strecksatsen EG) särskilt ha som mål att främja rörligheten för studerande och lärare.

33 I sådana situationer som i målet vid den nationella domstolen är dock fråga om en skillnad i behandling av belgiska medborgare som har studerat i Belgien och belgiska medborgare som har erhållit slutbetyg avseende gymnasiestudier i en annan medlemsstat efter att ha använt sig av sin rätt till fri rörlighet, en skillnad som har införts genom de nationella reglerna.

34 Genom att beviljandet av den särskilda arbetslöshetsersättningen villkoras med att det slutbetyg som krävs skall ha erhållits i Belgien, innebär de nationella reglerna att vissa nationella medborgare missgynnas endast på grund av att de har använt sig av sin rätt till fri rörlighet för att studera i en annan medlemsstat.

35 En sådan skillnad i behandling strider mot de principer som ligger till grund för ställningen som unionsmedborgare, närmare bestämt mot principen om rätt till samma behandling i rättsligt hänseende vid utövande av rätten till fri rörlighet.

36 Villkoret i fråga kan endast motiveras om det är grundat på objektiva hänsyn som är oberoende av de berörda personernas nationalitet och som står i proportion till det legitima syfte som eftersträvas med de nationella bestämmelserna (domen i det ovannämnda målet Bickel och Franz, punkt 27).

37 Varken den belgiska regeringen eller ONEM har yttrat sig i detta hänseende.

38 Den särskilda arbetslöshetsersättning som föreskrivs i de belgiska reglerna, genom vilka de som uppbär ersättningen ges möjlighet att delta i särskilda arbetsmarknadsprogram, har till syfte att underlätta unga arbetstagares övergång från utbildning till arbetsmarknad. Mot denna bakgrund är det legitimt att den nationella lagstiftaren vill säkerställa att ett faktiskt samband mellan den person som begär denna ersättning och den aktuella geografiska arbetsmarknaden finns.

39 Ett enda villkor som avser den plats där slutbetyget avseende gymnasiestudier har erhållits är dock alltför allmänt hållet och kategoriskt. Därmed tillmäts nämligen en omständighet som inte nödvändigtvis är representativ för den faktiska och verkliga graden av koppling mellan den som begär särskild arbetslöshetsersättning och den geografiska arbetsmarknaden alltför stor betydelse, och övriga representativa omständigheter beaktas inte alls. Villkoret går således utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet.

40 Tolkningsfrågan skall därför besvaras så, att gemenskapsrätten utgör hinder för en medlemsstat att vägra att bevilja en av sina medborgare, som är student och söker sitt första arbete, särskild arbetslöshetsersättning för ungdomar endast på grund av att denna student har avslutat sina gymnasiestudier i en annan medlemsstat.

Rättegångskostnader

41 De kostnader som har förorsakats den belgiska regeringen och Förenade kungarikets regering samt kommissionen, som har inkommit med yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

— angående den fråga som genom beslut av den 17 juni 1998 har ställs av Tribunal du travail de Liège — följande dom:

Gemenskapsrätten utgör hinder för en medlemsstat att vägra att bevilja en av sina medborgare, som är student och söker sitt första arbete, särskild arbetslöshetsersättning för ungdomar endast på grund av att denna student har avslutat sina gymnasiestudier i en annan medlemsstat.

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

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 11 juli 2002.

R. Grass — Justitiesekreterare

G.C. Rodríguez Iglesias — Ordförande