

61998C0224

Conclusie van advocaat-generaal Geelhoed van 21 februari 2002. - Marie-Nathalie D'Hoop tegen Office national de l'emploi. - Verzoek om een prejudiciële beslissing: Tribunal du travail de Liège - België. - Burgerschap van de Unie - Beginsel van non-discriminatie - Nationale regeling die nationale onderdanen slechts recht op wachtuitkeringen verleent indien zij hun middelbare studies in onderwijsinstelling van hun eigen lidstaat hebben voltooid - Nationale onderdaan op zoek naar eerste dienstbetrekking die zijn middelbare studies in onderwijsinstelling van andere lidstaat heeft voltooid. - Zaak C-224/98.

Jurisprudentie 2002 bladzijde I-06191

Conclusie van de advocaat generaal

I - Inleiding

1. Marie-Nathalie D'Hoop, Belgisch onderdaan, heeft na een periode van vier jaar middelbaar schoolonderwijs in Frankrijk haar secundaire onderwijscyclus daar voltooid, en haar Franse diploma wordt door de Belgische autoriteiten als gelijkwaardig aan het nationale getuigschrift erkend. Na terugkeer in België heeft zij een universitaire studie gevolgd. Zij dient daarop een verzoek in om toekenning van een zogeheten wachtuitkering". De wachtuitkering is bedoeld voor jonge werklozen die op zoek zijn naar hun eerste baan en bestaat naast een geldelijke vergoeding uit het recht op deelname aan verschillende werkgelegenheidsprogramma's. Haar verzoek wordt afgewezen, omdat zij niet voldoet aan de wettelijke voorwaarde dat het middelbare onderwijs aan een onderwijsinstelling in eigen land moet zijn voltooid.

2. Op grond van deze feiten heeft de Arbeidsrechtbank te Luik het Hof de vraag voorgelegd of het gemeenschapsrecht zich ertegen verzet dat een lidstaat een eigen onderdaan op zoek naar zijn eerste dienstbetrekking de toekenning kan weigeren van het recht op een wachtuitkering vanwege de omstandigheid dat verzoekster haar secundaire onderwijs niet heeft voltooid aan een onderwijsinstelling in eigen land, maar in een andere lidstaat.

3. In zijn prejudiciële vraag verzoekt de verwijzende rechter het Hof uitsluitend om de uitlegging van 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. Uit de verwijzingsbeschikking en de procedure blijkt echter dat de beoordeling in een bredere context moet worden geplaatst. D'Hoop heeft zich immers niet zozeer op haar hoedanigheid van werknemer beroepen, maar op het algemene beginsel van gemeenschapsrecht dat discriminatie op grond van nationaliteit verbiedt.

4. De opmerkingen die zijn ingediend, maken duidelijk dat deze zaak het Hof in wezen voor twee problemen plaatst. In de eerste plaats dient te worden gezien of, en zo ja, in welke hoedanigheid D'Hoop zich in haar specifieke situatie kan beroepen op het gemeenschapsrecht. Die specifieke

omstandigheid bestaat erin dat haar een uitkering niet wordt ontzegd op grond van haar nationaliteit of woonplaats, maar vanwege het gegeven dat zij haar middelbare schoolperiode heeft afgerond aan een onderwijsinstelling in een andere lidstaat. Vervolgens moet worden beoordeeld of D'Hoop het slachtoffer is geworden van een niet te rechtvaardigen discriminatie op grond van nationaliteit in de zin van artikel 12 EG.

II - Nationaal recht

5. De van toepassing zijnde Belgische wetgeving kent aan jongeren die hun studie hebben voleindigd en die op zoek zijn naar hun eerste baan een recht toe op een wachtuitkering. Volgens artikel 36 van het Koninklijk Besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering moet de jongere aan verschillende voorwaarden voldoen om tot het recht op een wachtuitkering te worden toegelaten. Krachtens artikel 36, § 1, tweede alinea, sub a, van het Koninklijk Besluit is één van deze voorwaarden dat hij

ofwel studies met een volledig leerplan van de hogere secundaire cyclus, of van de lagere secundaire cyclus met technische of beroepsvorming, voleindigd moet hebben in een onderwijsinstelling opgericht, gesubsidieerd of erkend door een gemeenschap".

6. Het Hof van Justitie heeft in 1996 in het arrest Commissie/België geoordeeld dat dit vereiste de kinderen van migrerende werknemers discrimineert en derhalve in strijd is met het gemeenschapsrecht, in het bijzonder met artikel 39 EG en artikel 7 van verordening nr. 1612/68.

7. Daarop is per 1 januari 1997 een nieuwe bepaling in werking getreden onder artikel 36, § 1, eerste alinea, sub h, die het recht op wachtuitkering toekent aan degenen die hun studies of vorming in een andere lidstaat van de Europese Unie hebben gevolgd, en die aan twee voorwaarden gelijktijdig voldoen. Ten eerste moet de jongere documenten overleggen waaruit blijkt dat de studie of de vorming van hetzelfde niveau en gelijkwaardig is aan bepaalde in artikel 36, § 1, eerste alinea, sub g, genoemde studies. Ten tweede dient de jongere, op het ogenblik van de uitkeringsaanvraag, als kind ten laste te zijn van migrerende werknemers in de zin van artikel 39 EG, die in België verblijven.

III - Feitelijk kader, procedure en prejudiciële vraag

8. D'Hoop heeft de Belgische nationaliteit. Zij heeft, nadat zij de eerste twee jaar had gevolgd aan de Europese school te Brussel, haar secundaire onderwijs in 1991 voltooid te Rijsel in Frankrijk. De Franse Gemeenschap van België heeft het in Frankrijk behaalde diploma als gelijkwaardig erkend aan het Belgische getuigschrift van hoger secundair onderwijs, dat toegang geeft tot het hoger onderwijs. D'Hoop heeft vervolgens in België universitaire studies gevolgd tot en met 23 september 1995. Zij stond van 27 september 1995 tot en met 26 juni 1996 als werkzoekende ingeschreven bij een arbeidsbemiddelingsbureau.

9. Op 20 juni 1996 verzocht D'Hoop bij de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening (hierna: RVA") om toekenning van een wachtuitkering. Haar verzoek werd, voorzover hier relevant, afgewezen omdat zij haar secundaire onderwijs niet had gevolgd aan een onderwijsinstelling opgericht, erkend of gesubsidieerd door een gemeenschap, overeenkomstig de voorwaarde van artikel 36, § 1, eerste alinea, sub a, van het Koninklijk Besluit van 25 november 1991.

10. Tegen deze afwijzing heeft D'Hoop een verzoekschrift ingediend bij de Arbeidsrechtbank te Luik. Bij vonnis van 17 juni 1998 heeft de Arbeidsrechtbank besloten het Hof de volgende prejudiciële vraag voor te leggen:

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?"

11. D'Hoop heeft tegen deze uitspraak hoger beroep ingesteld. Bij arrest van 16 maart 2001 heeft het Arbeidshof te Luik geoordeeld dat, ofschoon de in artikel 36 van het Koninklijk Besluit van 1991 door het Koninklijk Besluit van 13 december 1996 aangebrachte wijziging 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 vigerende rechtspraak, wat overigens door de partijen niet wordt betwist. Het Arbeidshof heeft bovendien het vonnis a quo bevestigd en de zaak verwezen naar de Arbeidsrechtbank te Luik.

12. Nadat de nationale rechter het Hof in kennis had gesteld van de schorsende werking van het hoger beroep tegen de verwijzingsbeschikking, werd de behandeling voor het Hof geschorst tot de uitspraak van de rechter bij wie het hoger beroep was ingesteld. Dit arrest is op 26 maart 2001 bij de griffie van het Hof ingekomen.

13. Ondertussen was op 1 oktober 1998 de schriftelijke procedure reeds beëindigd. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door D'Hoop, de RVA, de Belgische regering en de Commissie. De mondelinge behandeling heeft plaatsgevonden op 20 november 2001, waarbij D'Hoop, de regering van het Verenigd Koninkrijk en Noord-Ierland, en de Commissie vertegenwoordigd waren. Op verzoek van het Hof is ter terechtzitting met name aandacht besteed aan de recente rechtspraak betreffende de bepalingen van het Verdrag inzake het burgerschap van de Unie.

IV - Beoordeling

A - De werkingssfeer van het Verdrag

14. Ter beoordeling van de vraag of D'Hoop zich in een door het gemeenschapsrecht geregelde situatie bevindt waarin ze een beroep kan doen op het communautaire beginsel dat discriminatie op grond van nationaliteit verbiedt, zal hierna eerst worden ingegaan op de gemeenschapsregels betreffende het vrije werknemers- en dienstenverkeer. Vervolgens worden de mijns inziens in deze zaak doorslaggevende bepalingen over het burgerschap van de Unie onderzocht. Ten slotte zullen een tweetal bijkomende aspecten worden behandeld die zien op recente communautaire beleidsontwikkelingen.

1. De verdragsbepalingen betreffende het werknemers- en dienstenverkeer

15. D'Hoop en de Commissie hebben er in hun schriftelijke opmerkingen op gewezen dat D'Hoop wellicht een beroep kan doen op de gemeenschapsregels betreffende het vrije werknemersverkeer. Die mogelijkheid doet zich voor haar voor indien zij de hoedanigheid van migrerende werknemer bezit, dan wel de hoedanigheid van familielid van een migrerende werknemer.

16. Op grond van de rechtspraak van het Hof heeft een jongere die een eerste dienstbetrekking zoekt, niet de hoedanigheid van een werknemer in de zin van het gemeenschapsrecht. In het arrest Commissie/België oordeelde het Hof dat de speciale tewerkstellingsprogramma's, die wegens hun bijzondere kenmerken verband houden met de werkloosheidsverzekering, een ruimer gebied betreffen dan dat van de toegang tot de arbeid in eigenlijke zin, bedoeld in artikel 39 EG en titel I van verordening nr. 1612/68, en met name in artikel 3, lid 1, daarvan. Volgens vaste rechtspraak verlangt de toepassing van het gemeenschapsrecht inzake het vrije verkeer van werknemers naar aanleiding van een nationale regeling die verband houdt met de

werkloosheidsverzekering, dat degene die er een beroep op doet, reeds tot de arbeidsmarkt behoort doordat hij reële en daadwerkelijke beroepswerkzaamheden verricht waardoor hij de hoedanigheid van werknemer in de zin van het gemeenschapsrecht heeft verkregen. Dit is, aldus het Hof, per definitie niet het geval bij jongeren die een eerste dienstbetrekking zoeken.

17. De vermelde rechtspraak is in de context van deze zaak mijns inziens als volgt te verstaan. Het communautaire begrip werknemer wordt ruim uitgelegd, maar er bestaan evidente grenzen. Een jongere die werkzaamheden verricht van zo geringe aard dat zij slechts marginaal en bijkomstig zijn, kan niet worden aangemerkt als werknemer in de zin van artikel 39 EG. A fortiori kan een jongere die in het geheel nog geen arbeid heeft verricht, evenmin als zodanig gekwalificeerd worden. D'Hoop doet als jongere op zoek naar een eerste dienstbetrekking een beroep op een uitkering, en behoort in die hoedanigheid nog niet tot de arbeidsmarkt.

18. Het staat ook vast dat D'Hoops ouders niet naar Frankrijk zijn geëmigreerd om daar een dienstbetrekking in de zin van artikel 39 EG uit te oefenen. Ter terechtzitting heeft D'Hoop uitdrukkelijk gesteld dat zij in België zijn gebleven toen hun dochter haar middelbare schoolopleiding in Rijsel volgde en afrondde. D'Hoop kan zich dus niet beroepen op de afgeleide rechten die verordening nr. 1612/68 aan familieleden van migrerende werknemers toekent. Evenmin kan zij zich beroepen op de rechten die de van toepassing zijnde Belgische wetgeving thans, na wetwijziging en als gevolg van het arrest Commissie/België, ook toekent aan de kinderen van niet-Belgische werknemers-migranten die in België woonachtig zijn.

19. Ik ga dan ook ervan uit dat de bepalingen betreffende het werknemersverkeer in casu niet van toepassing zijn.

20. Te onderzoeken valt verder of D'Hoop zich, als ontvanger van onderwijsdiensten, zou kunnen beroepen op de verdragsbepalingen betreffende het dienstenverkeer. Denkbaar is dat de betrokken regeling de in België woonachtige scholieren van Belgische nationaliteit ervan kan weerhouden het secundaire onderwijs in een andere lidstaat te voltooien, omdat zij daardoor in een later stadium het recht op de wachtuitkering verliezen. Dit alternatief is door geen van de partijen aan de orde gesteld, maar ik meen toch dat het nuttig is op deze mogelijkheid in te gaan.

21. Mede met het oog op de betekenis van het grensoverschrijdende beroepsonderwijs voor het gemeenschappelijk beleid zoals dat was voorzien in het toenmalige artikel 128 EEG en het verband met het vrije personenverkeer, heeft het Hof reeds in 1985 in het arrest Gravier vastgesteld dat de toegang tot en deelneming aan het onderwijs" binnen de reikwijdte van het gemeenschapsrecht valt. Het aanbieden van onderwijs is ongetwijfeld een handeling die als een dienst in de zin van het Verdrag valt te kwalificeren, en een student of een scholier kan in voorkomend geval als een ontvanger van een onderwijsdienst worden beschouwd.

22. Artikel 50 EG verlangt echter dat de dienstverrichting gewoonlijk tegen beloning wordt verricht. Hieronder moet worden verstaan dat de vergoeding de economische tegenprestatie vormt voor de betrokken dienst. In het arrest Humbel heeft het Hof geoordeeld dat dit kenmerk ontbreekt bij cursussen gegeven aan een technisch instituut behorende tot het secundaire onderwijs, in het kader van het nationale onderwijsstelsel. Bij de organisatie en de handhaving van een dergelijk stelsel heeft de Staat niet de bedoeling tegen vergoeding werkzaamheden te verrichten, doch vervult hij ten behoeve van de bevolking zijn sociale, culturele en opvoedkundige taak. Bovendien wordt het betrokken stelsel in de regel gefinancierd uit de staatskas en niet door leerlingen of hun ouders.

23. In de omstandigheid waarin het onderwijs niet uit de staatskas, maar geheel of grotendeels door de studenten zelf of door hun ouders wordt bekostigd, is de toepassing van de dienstenbepalingen derhalve niet uitgesloten. In casu ontbreken nadere gegevens in de stukken van het dossier die het mogelijk maken een uitspraak te doen over de vraag of het door D'Hoop genoten onderwijs in Frankrijk tegen een economische vergoeding is verricht, in de zin dat het

onderwijs bijvoorbeeld is gevolgd aan een private instelling die op commerciële basis wordt geëxploiteerd.

24. Echter, veronderstellend dat D'Hoop in Frankrijk privaats onderwijs tegen een vergoeding heeft genoten en de artikelen 49 EG en 50 EG van toepassing zijn, dient vervolgens te worden vastgesteld of van een beperking op het vrij verrichten van diensten sprake is, indien voor het verkrijgen van een wachttuitkering de voorwaarde geldt dat de rechthebbende zijn studie van de secundaire cyclus in eigen land heeft voltooid. Volgens vaste rechtspraak verzet artikel 49 EG zich tegen de toepassing van iedere nationale regeling die ertoe leidt, dat het verrichten van diensten tussen lidstaten moeilijker wordt dan het verrichten van diensten binnen één lidstaat.

25. De Belgische voorwaarde belet geenszins dat onderwijsinstellingen uit andere lidstaten hun diensten aanbieden aan Belgische onderdanen. Hooguit zou kunnen worden betoogd dat de regeling de Belgische scholieren ervan kan weerhouden onderwijsinstellingen te bezoeken die zijn gevestigd in andere lidstaten. Het afschrikingsargument is door het Hof op het gebied van het dienstenverkeer vooral ontwikkeld in de arresten Kohll, en Smits en Peerbooms. Deze zaken hadden betrekking op de door ziekenfondsen aan verzekerden gestelde voorwaarde dat voorafgaande toestemming vereist is indien zij zich voor een verstrekking wenden tot in andere lidstaten gevestigde medische hulpverleners. Voor het Hof vormt een dergelijke voorwaarde zowel voor de verzekerden als voor de hulpverleners een belemmering van het vrij verrichten van diensten.

26. In deze omstandigheden is echter een rechtstreeks verband aan te wijzen tussen de nationale regeling die de voorafgaande toestemming voorschrijft en het beroep op de diensten van medische hulpverleners die zijn gevestigd in andere lidstaten. In casu is van zo'n rechtstreekse band geen sprake. De invloed die uitgaat van de betrokken voorwaarde kan niet anders dan van indirecte en marginale aard zijn. Vanaf het moment waarop een scholier de keuze maakt om zijn secundaire cyclus in België dan wel in een andere lidstaat te volgen en te voltooien, duurt het redelijkerwijs immers nog een aantal jaren voordat hij eventueel wordt geconfronteerd met de voorwaarden van het hier relevante Koninklijk Besluit voor de toekenning van wachtgelden. De beperkende gevolgen die de betwiste voorwaarde voor het vrije verkeer van diensten teweegbrengt, zijn naar mijn mening zo onzeker en indirect, dat deze niet geacht kunnen worden het vrije dienstenverkeer tussen de lidstaten te belemmeren.

27. D'Hoop valt mijns inziens dan ook buiten de personele reikwijdte van de verdragsbepalingen betreffende het werknemersverkeer, terwijl op basis van de beschikbare gegevens niet kan worden gesteld dat zij zich met succes kan beroepen op de dienstenbepalingen van het Verdrag.

28. Toch is de genoemde rechtspraak niet zonder betekenis. Deze en andere arresten geven blijk van een ontwikkeling in het gemeenschapsrecht waar het gaat om de werkingssfeer van het Verdrag op het gebied van personenverkeer en onderwijs. Deze evolutie is mede een gevolg van de extensieve interpretatie door het Hof van de strekking van het oorspronkelijke EEG-Verdrag. Daardoor zijn ook niet-primair economische belangen als de toegang tot het onderwijs binnen de reikwijdte van het Verdrag gebracht, zodat daarop het fundamentele beginsel dat discriminatie op grond van nationaliteit verbiedt, van toepassing is. Aan deze rechtspraak is naderhand een vervolg gegeven door de verdragswetgever en de gemeenschapswetgever, die aan gemeenschapsonderdanen verschillende niet direct aan het economisch verkeer gerelateerde rechten hebben toegekend. Voor de beantwoording van de thans voorliggende prejudiciële vraag kan hierbij een aanknopingspunt worden gevonden.

2. De verdragsbepalingen betreffende het burgerschap

29. De Commissie en de gemachtigde van D'Hoop hebben het geschil onderzocht in het licht van de verdragsbepalingen betreffende het burgerschap van de Unie, dat sinds het Verdrag van Maastricht in de artikelen 17 tot en met 22 EG is vastgelegd. Als onderdaan van een lidstaat die

rechtmatig 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 verdragsbepalingen. Artikel 17 verbindt aan de status van burger van de Unie de in het Verdrag neergelegde rechten en plichten. Daaronder valt het in artikel 12 EG neergelegde recht om niet te worden gediscrimineerd op grond van nationaliteit binnen de op het ogenblik van toepassing van de discriminerende bepaling geldende materiële werkingssfeer van het Verdrag.

30. Ter terechtzitting is deze opvatting bestreden door de vertegenwoordiger van de regering van het Verenigd Koninkrijk en Noord-Ierland, die van mening is dat D'Hoop in casu geen beroep kan doen op de bepalingen betreffende de burgerschap van de Unie. Dat zou het geval zijn geweest, indien zij in een andere lidstaat een beroepsopleiding gevolgd zou hebben, welke activiteit onder de reikwijdte van de gemeenschapsbevoegdheden valt. De algemene studie die D'Hoop in Frankrijk heeft voltooid, behoort niet tot de bevoegdheden van de Gemeenschap, aldus deze regering.

31. Volgens het Hof dient de hoedanigheid van burger van de Unie de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten te zijn". De toepassing van de bepalingen betreffende het burgerschap van de Unie is afhankelijk van de juridische en feitelijke context van het geval. Het staat voor mij vast dat D'Hoop, van Belgische nationaliteit, in casu als burger van de Unie gebruik heeft gemaakt van het haar toekomende recht op vrij verkeer en verblijf in een andere lidstaat. Artikel 18 EG biedt de burger van de Unie immers het recht vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven". De vrijheid van mobiliteit is nader vorm gegeven in afgeleid gemeenschapsrecht, met name in de zogeheten verblijfsrechtlijn. Deze regelingen stellen de Unieburger in staat te profiteren van andere rechten die het gemeenschapsrecht hem toekent, waaronder de vrijheid van verblijf teneinde onderwijs in een andere lidstaat te genieten. Gedurende het verblijf in Frankrijk heeft D'Hoop onderwijs gevolgd dat in België als gelijkwaardig is erkend. Daardoor is er sprake geweest van een verblijf dat door de gemeenschapswetgever ook uitdrukkelijk is voorzien en valt zij voor mij onder de reikwijdte van het Verdrag.

32. Een belangrijk precedent op het raakvlak van onderwijs, personenverkeer en burgerschap is het arrest Grzelczyk. In deze uitspraak heeft het Hof onlangs uitgemaakt dat een burger van de Unie die een universitaire studie volgt in een andere lidstaat dan die waarvan hij onderdaan is, beschikt over het recht zich te beroepen op het verbod van artikel 12 EG, gelezen in samenhang met het recht van artikel 18 EG om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven. Het Hof komt tot zijn oordeel op basis van de evolutie in het Verdrag door de opnemings van de verdragsbepalingen betreffende het burgerschap en betreffende onderwijs en beroepsopleiding, alsmede met verwijzing naar de richtlijn verblijfsrecht voor studenten. Grzelczyk was een Frans onderdaan die in België een universitaire opleiding van vier jaar volgde, gedurende de eerste drie jaar van zijn studie zelf in de kosten van levensonderhoud voorzag, en die in het vierde en laatste jaar door zijn studielast niet meer in staat was een arbeidsbetrekking aan te gaan. Zonder minimuminkomsten zou hij niet meer over een verblijfstitel in België kunnen beschikken. Als gevolg van de interpretatie van de genoemde bepalingen door het Hof kan het recht op het bestaansminimum ten opzichte van hem echter niet afhankelijk worden gesteld van de voorwaarde dat hij binnen de werkingssfeer van verordening nr. 1612/68 valt, wanneer een dergelijke voorwaarde niet geldt voor Belgische onderdanen.

33. In casu doet zich in wezen een omgekeerde situatie voor. D'Hoop wordt niet geconfronteerd met belemmeringen aangaande het recht van beweging en verblijf. Integendeel, in haar primaire hoedanigheid" van gemeenschapsonderdaan heeft zij juist onbelemmerd gebruik gemaakt van het recht van artikel 18 EG om als Belgisch onderdaan in Frankrijk te verblijven. Daar heeft zij geprofiteerd van de mogelijkheid om vier jaar lang secundair onderwijs te volgen en deze studie bovendien af te ronden met een diploma dat in België als gelijkwaardig is erkend aan het nationale getuigschrift van hoger secundair onderwijs. De erkenning van het Franse diploma door de autoriteiten van de Franstalige gemeenschap in België vloeit overigens voort uit de

gemeenschapsrechtelijke verplichting tot wederzijdse aanvaarding van diploma's en andere getuigschriften, een beginsel dat stevig verankerd is in de Gemeenschap.

34. Het is uitsluitend op grond van haar studieactiviteiten in Frankrijk dat D'Hoop het recht op een wachttuitkering wordt ontzegd. Analooq aan de overwegingen in het arrest Grzelczyk, kan in mijn visie het oordeel niet anders luiden dan dat zij in de omstandigheden van het geval gerechtigd is om zich te beroepen op het in artikel 12 EG neergelegde verbod van discriminatie op grond van nationaliteit. Waar een Unieburger het recht heeft om het discriminatieverbod in te roepen ter vrijwaring van inbreuken op het recht van verblijf in de zin van artikel 18 EG, daar dient dezelfde conclusie getrokken te worden ten aanzien van een onderdaan die meent het slachtoffer te zijn van een ongelijke behandeling precies omdat zij van het recht dat voortvloeit uit artikel 18 EG gebruik heeft gemaakt op een wijze die daarenboven nog eens gemeenschapsrechtelijk relevant is. Het behalen van een diploma aan een onderwijsinstelling in een andere lidstaat veronderstelt normaliter immers noodzakelijkerwijs een verblijf in de lidstaat waarin de onderwijsinstelling is gelegen.

35. Het doet er in dit verband niet toe welke beweegredenen D'Hoop had om in Frankrijk onderwijs te volgen en hoe zij als scholier in Rijsel is terechtgekomen waardoor zij gebruik heeft gemaakt van de vrijheid die artikel 18 EG haar verleent: bijvoorbeeld in het kader van een uitwisselingsprogramma of geheel op eigen initiatief. Het verblijfsrecht wordt toegekend aan iedere burger van de Unie, ongeacht de hoedanigheid ervan. Aangenomen dat D'Hoop legaal op Frans grondgebied is verbleven - hetgeen in de procedure niet wordt betwist -, valt zij om deze reden binnen de personele werkingssfeer van de bepalingen van het burgerschap van de Unie.

36. In deze context kan ook het argument van de regering van het Verenigd Koninkrijk niet worden aanvaard dat in casu geen sprake zou zijn van een beroepsopleiding, waardoor het de Gemeenschap aan bevoegdheden zou ontbreken. Deze stelling lijkt niet alleen onjuist, zij is ook niet relevant. Het onderscheid naar de vorm van het onderwijs is immers in het onderhavige geval niet pertinent. Het gaat niet zozeer om het onderwijs als zodanig, maar om de rechten die jongeren als burgers van de Unie benutten om in een andere lidstaat een deel van de opleiding te volgen, die in eigen land als gelijkwaardig wordt erkend. Overigens, zoals de Commissie heeft gesteld, wordt het begrip "beroepsopleiding" sinds het arrest Humbel extensief uitgelegd en kan ook de secundaire onderwijscyclus eronder begrepen worden. Bovendien beperken, zoals hierna zal worden uiteengezet, de verdragsbepalingen op het terrein van het onderwijs zich niet meer tot de beroepsopleidingen, maar wordt daaronder thans het onderwijs op elk niveau begrepen, inclusief het middelbaar onderwijs.

37. De RVA heeft in het licht van het arrest Commissie/België met zoveel woorden betoogd dat er in casu sprake zou zijn van een omgekeerde discriminatie in een overigens zuiver interne situatie. Zij stelt vast dat de reikwijdte van het arrest Commissie/België duidelijk is beperkt tot kinderen ten laste van in België wonende migrerende werknemers uit andere lidstaten, zodat het zich niet uitstrekt tot de omgekeerde discriminatie van een Belgische onderdaan die op zoek is naar een eerste dienstbetrekking en die zijn studie van de secundaire cyclus in een instelling in een andere lidstaat dan België heeft voltooid.

38. Dit argument stelt dat in casu een grensoverschrijdend element ontbreekt met als gevolg dat het primaire gemeenschapsrecht in principe niet van toepassing kan zijn. De weergegeven feiten tonen echter onmiskenbaar aan dat er wel terdege sprake is van een interstatelijke dimensie waaraan het gemeenschapsrecht bepaalde gevolgen heeft verbonden. Dat D'Hoop het gemeenschapsrecht inroept tegen het land waar zij onderdaan van is, is volgens vaste rechtspraak niet doorslaggevend voor de niet-toepasselijkheid van de non-discriminatieregel. Het verdrag mag niet aldus worden uitgelegd, dat eigen onderdanen van een bepaalde lidstaat van de toepassing van het gemeenschapsrecht worden uitgesloten, wanneer zij zich, doordat zij rechtmatig op het grondgebied van een andere lidstaat hebben verbleven en daar een

gemeenschapsrechtelijk relevante activiteit hebben uitgeoefend, ten opzichte van hun staat van herkomst in een overeenkomstige positie bevinden als alle andere personen die de door het Verdrag gewaarborgde rechten en vrijheden genieten.

39. Uit het bovenstaande vloeit voort dat D'Hoop in haar situatie een beroep kan doen op de bijzondere rechten die Unieburgers aan het Verdrag kunnen ontleen, waaronder de aanspraak om niet gediscrimineerd te worden.

3. De verdragsbepalingen betreffende onderwijs en werkgelegenheid

40. Alvorens de toepasselijkheid van artikel 12 EG in het onderhavige geval nader te onderzoeken, ga ik, ten overvloede, nog in op een tweetal rechtsontwikkelingen die voor de beoordeling van deze zaak, zij het in een wat verder verwijderd verband, van betekenis kunnen blijken. De eerste rechtsontwikkeling houdt verband met de communautaire acties op het gebied van onderwijs, opleiding en jeugd (artikelen 149 en 150 EG). De tweede ontwikkeling hangt samen met het gecoördineerde werkgelegenheidsbeleid (artikelen 125 tot en met 130 EG).

41. Eerst het beleid betreffende onderwijs, opleiding en jeugd. Door de voortschrijdende marktintegratie wordt in toenemende mate aandacht besteed aan het onderwijs en de grensoverschrijdende dimensie daarvan. De lidstaten erkennen steeds meer de betekenis van de productie, verspreiding en het gebruik van kennis, met name voor het versterken van de concurrentiepositie en het werkgelegenheidspotentieel. De Europese integratie heeft een omgeving geschapen waarin het grensoverschrijdende onderwijs gestimuleerd wordt. Interstatelijk onderwijs wordt bovendien gezien als een belangrijk instrument ter bevordering van de onderlinge solidariteit en verdraagzaamheid alsmede ter stimulering van de verspreiding van cultuur in de Europese Unie.

42. De Gemeenschap vervult in dit verband een eigen rol. Volgens artikel 3, sub q, EG levert de Gemeenschap een bijdrage tot onderwijs en opleiding van hoog gehalte. Artikel 149, lid 2, EG bepaalt dat het optreden van de Gemeenschap erop is gericht de Europese dimensie in het onderwijs tot ontwikkeling te brengen, alsmede de ontwikkeling van uitwisselingsprogramma's voor jongeren te bevorderen. Ter uitvoering van deze taken hebben de gemeenschapsinstellingen inmiddels verschillende initiatieven genomen. Het belangrijkste en meest bekende is het Socrates"-programma, waarin acht communautaire acties zijn samengevoegd. Een van deze actieprogramma's ziet specifiek op het schoolonderwijs (Comenius"). Andere acties van de Gemeenschap houden in het bijzonder verband met diverse jongerenactiviteiten.

43. Het concretiseren van deze programma's gaat gepaard met mobiliteit van de jongeren, die op deze wijze gebruik maken van het vrije personenverkeer tussen de lidstaten. In het onderhavige geval heeft D'Hoop, als burger van de Unie, het recht op vrij verkeer en verblijf aangewend in het kader van de zojuist vermelde verdragsdoelstellingen. Treffend is dat zij in haar verzoekschrift, zoals aangehaald in de verwijzingsbeschikking, aangeeft dat zij in een geest van openheid en in het kader van de Europese constructie, gedurende vier jaar in het Franse nationale onderwijssysteem" is onthaald. Dit gegeven vormt een aanvullende reden om haar situatie binnen de materiële werkingssfeer van het Verdrag te situeren.

44. Een tweede argument ten overvloede valt te ontleen aan de aard van de Belgische wachttuitkering en het verband met de communautaire werkgelegenheidsdoelstellingen. In de werkgelegenheidsstrategie van de Gemeenschap passen programma's ter bestrijding van de jeugdwerkloosheid die inzetbaarheidsmaatregelen bevatten, waaronder het opdoen van werkervaring door jonge werklozen. De op de titel betreffende werkgelegenheid gebaseerde gecoördineerde Europese werkgelegenheidsstrategie, op gang gebracht tijdens de buitengewone Europese Raad te Luxemburg over Europese werkgelegenheid in 1997, heeft inmiddels geresulteerd in concrete jaarlijks op hun uitvoering getoetste richtsnoeren aan de lidstaten terzake.

45. Deze doelstellingen komen naadloos overeen met de tewerkstellingsprogramma's zoals die door de betrokken Belgische wetgeving in het leven zijn geroepen en waarvan de begunstigde, naast een geldelijke vergoeding, evenzeer kan profiteren. Bij het actieve onderdeel van de Belgische werkloosheidsverzekering gaat het onder andere om programma's op grond waarvan werkgevers financieel ertoe worden aangezet jongeren met een wachttuitkering in dienst te nemen. Gelet op de strekking van de werkgelegenheidsrichtsnoeren, staat de ontzegging van de toegang tot deze programma's aan nationale onderdanen enkel en alleen vanwege het feit dat het middelbaar onderwijs in een andere lidstaat is voltooid, daarmee op gespannen voet. In lijn met het gemeenschapsbeleid terzake, zou D'Hoop door de autoriteiten van haar eigen lidstaat juist ondersteund moeten worden in haar streven zich actief te presenteren op de arbeidsmarkt. De kans is immers klein dat zij zich in een andere lidstaat op een soortgelijk werkgelegenheidsprogramma kan beroepen.

B - Discriminatie op grond van nationaliteit

46. Nu het voor mij vaststaat dat het geval van D'Hoop binnen de reikwijdte van het Verdrag valt, moet worden onderzocht of een gemeenschapsonderdaan zich in een situatie als in het hoofdgeding met succes kan beroepen op het verbod van artikel 12 EG, gelezen in samenhang met de verdragsbepalingen betreffende het burgerschap.

47. Het Hof heeft reeds beslist dat het Verdrag burgers van de Unie die zich in dezelfde situatie bevinden, ongeacht hun nationaliteit en onverminderd de uitdrukkelijk vastgestelde uitzonderingen, aanspraken verleent op een gelijke behandeling in rechte. Een Belgisch onderdaan kan zich in België derhalve op artikel 12 EG beroepen in alle binnen de werkingssfeer van het gemeenschapsrecht vallende situaties.

48. In de procedure is de belangrijke vraag aan de orde gesteld met welke groep personen iemand in de positie van D'Hoop moet worden vergeleken. De Belgische regering gaat ervan uit dat na de wijziging van de onderhavige regeling nationale onderdanen en de relevante gemeenschapsonderdanen onder gelijke voorwaarden kunnen profiteren van de wachtgeldregeling. Ter terechtzitting heeft de gemachtigde van de regering van het Verenigd Koninkrijk betoogd dat er geen sprake zou zijn van een ongelijke behandeling, aangezien een onderdaan van een andere lidstaat die op zoek gaat naar een eerste arbeidsbetrekking in België evenmin gerechtigd is een beroep te doen op de betrokken regeling.

49. Deze opvattingen deel ik niet. In het kader van de non-discriminatieregels van het Verdrag moeten vergelijkbare gevallen naast elkaar worden gezet. Zo vergelijkt het Hof in de zaak Commissie/België de voorwaarden die gelden voor kinderen van migrerende werknemers impliciet met de voorwaarden die van toepassing zijn op kinderen van Belgische werknemers. In de situatie van D'Hoop is, zoals eerder gesteld, de status van haar ouders als migrant-werknemers niet in geding. Als Belgisch onderdaan bezit zij een onmiskenbare band met de Belgische rechtsorde. Vanwege haar nationaliteit heeft zij in België een verblijfstitel en uit de verwijzingsbeschikking blijkt dat zij in dat land universitaire onderwijs heeft genoten voorafgaand aan het verzoek om een uitkering. Het ligt dus voor de hand om de positie van D'Hoop af te zetten tegen Belgische onderdanen die de gelijkwaardige studie van de secundaire cyclus hebben voltooid en die

universitaire studies hebben gevolgd in België. Louter het feit dat D'Hoop de secundaire cyclus niet in België, maar in een andere lidstaat heeft voltooid, staat immers in de weg aan de toekenning van de wachtuitkering. Dat is het doorslaggevende verschil met de Belgische applicanten die hun studies in België hebben volbracht en overigens, evenals D'Hoop, aan de objectieve vereisten voldoen om voor een wachtuitkering in aanmerking te komen.

50. De Belgische wetgeving benadeelt D'Hoop ten opzichte van Belgische onderdanen die in België het middelbaar onderwijs hebben gevolgd, waar voor de uitkering als voorwaarde wordt gesteld dat het middelbaar onderwijs in België is gevolgd en voltooid. Het betrokken Koninklijk Besluit heeft aldus een verschil in behandeling ingevoerd tussen onderdanen die geen gebruik hebben gemaakt van hun recht op vrij verkeer en verblijf en onderdanen die daarvan wel hebben geprofiteerd. Immers, een Belgische student die in België zijn volledige studie heeft gevolgd en voltooid, zal eenvoudig aan de voorwaarde van artikel 36, § 1, tweede alinea, sub a, van het Koninklijk Besluit kunnen voldoen. Een Belgische studente als D'Hoop, die een deel van het secundaire onderwijs in een andere lidstaat heeft gevolgd en daar deze cyclus ook heeft beëindigd, kan om die reden onmogelijk in aanmerking komen voor de wachtuitkering. De betrokken voorwaarde levert derhalve jegens D'Hoop een discriminatie op in de zin van artikel 12 EG.

51. In dit verband is een vergelijking te maken met de zaak Kraus. Daarin weigerden de Duitse autoriteiten te erkennen dat een Duits onderdaan zonder voorafgaande vergunning een academische titel kon voeren die op grond van een postdoctorale studie in een andere lidstaat was verkregen. Een dergelijke vergunning was niet vereist voor het voeren van een aan Duitse universiteiten behaalde titel. Het Hof oordeelde dat de artikelen 39 en 43 EG, daargelaten een mogelijke rechtvaardiging, aan een zodanige regeling in de weg staan. De nationale maatregel kan de uitoefening van de in het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden door gemeenschapsonderdanen, met inbegrip van de onderdanen die de lidstaat die de regeling heeft getroffen, immers belemmeren of minder aantrekkelijk maken.

52. Er bestaat ook een significante gelijkenis tussen de situatie van D'Hoop en de feiten die ten grondslag lagen aan het arrest Angonese. In deze zaak stond de uitlegging van artikel 39 EG centraal. Een particuliere bankinstelling te Bolzano in Italië stelde het recht om te solliciteren in het kader van een vergelijkend onderzoek voor de aanwerving van personeel afhankelijk van het bezit van een taaldiploma dat slechts in één enkele Italiaanse provincie kon worden behaald. Angonese, een Italiaans onderdaan die deze vereiste talenkennis aantoonbaar had opgedaan gedurende een verblijf van vier jaar als student in Oostenrijk, werd om die reden ten onrechte uitgesloten van deelname. Iemand die niet in deze provincie woonachtig is, heeft aldus het Hof immers weinig mogelijkheden om het attest te behalen. Hoewel het Hof het vereiste kwalificeerde als een benadeling van onderdanen van andere lidstaten tegenover de Italiaanse, lijdt het mijns inziens geen twijfel dat de veroordeling van de betrokken voorwaarde ook jegens Angonese geldt, aangezien hij als Italiaans onderdaan zijn taalvaardigheden had opgedaan in een andere lidstaat.

53. Welnu, zowel Angonese en Kraus als D'Hoop zijn achtergesteld door een discriminerende bepaling uit de lidstaat van de eigen nationaliteit die het grensoverschrijdend verblijf in een andere lidstaat na afloop ervan bestraft, en in de drie gevallen heeft de benadeling - zij het op verschillende manieren - betrekking op de toegang tot de arbeidsmarkt. Het onderscheid is in wezen dat het Hof in de arresten Angonese en Kraus de nationale bepaling kon toetsen aan het discriminatieverboden van de artikelen 39 en 43 EG, waar het in casu uit hoofde van de specifieke omstandigheden van het geval dient te kiezen voor een beoordeling onder de algemene non-discriminatiebepaling van artikel 12 EG.

54. Een ongelijke behandeling in de zin van artikel 12 EG kan enkel gerechtvaardigd zijn indien deze gebaseerd is op objectieve overwegingen, die losstaan van de nationaliteit van de betrokken personen en evenredig zijn aan de legitieme doelstellingen van het nationale recht. Derhalve moet

nog onderzocht worden of er in het onderhavige geval een objectieve rechtvaardigingsgrond bestaat die evenredig wordt toegepast. Een objectieve rechtvaardiging dient aan te knopen bij de discriminatie in kwestie, en dat houdt in het onderhavige geval in dat een rechtvaardiging gevonden moet worden voor het verschil in behandeling tussen Belgische onderdanen die hun secundaire onderwijs in België hebben voltooid en hun landgenoten die dat in een andere lidstaat hebben gedaan.

55. Dienaangaande hebben de Belgische regering noch de RVA objectieve gronden ter rechtvaardiging aangevoerd. Ter terechtzitting heeft de Commissie erop gewezen dat in haar opvatting een rechtvaardiging had bestaan indien aan de wachtuitkering de voorwaarde zou zijn verbonden dat de begunstigde zijn laatste studiecycclus in eigen land had voltooid. Een lidstaat kan immers niet worden gedwongen een wachtuitkering te verstrekken aan elke student die zijn studie in de Gemeenschap heeft beëindigd en vervolgens in het betrokken land op zoek gaat naar een eerste baan. De Commissie aanvaardt dat in zo'n geval een zekere band van de student met de lidstaat van ontvangst mag worden verlangd.

56. Het beoogde doel van het Koninklijk Besluit is, zakelijk weergegeven, het versoepelen van de aansluiting tussen het onderwijs en de arbeidsmarkt en het garanderen van een zeker bestaansminimum voor de betrokken personen. Voor mij staat vast dat bij deze doelstelling niet past de uitsluiting van eigen onderdanen van het recht op een wachtuitkering enkel vanwege het gegeven dat zij het secundaire onderwijs niet aan een Belgische onderwijsinstelling hebben voltooid, maar aan een onderwijsinstelling in een andere lidstaat. Bovendien gaat de voorwaarde verder dan noodzakelijk is om de reële band met de Belgische arbeidsmarkt veilig te stellen. In casu is die band ruimschoots aanwezig. Hij blijkt niet alleen uit de nationaliteit van D'Hoop, maar ook uit het gegeven dat haar in Frankrijk behaalde diploma in eigen land als gelijkwaardig is erkend en dat zij in België voorafgaand aan haar verzoek universitair onderwijs heeft gevolgd.

57. Derhalve ben ik van oordeel dat in de onderhavige situatie die onder de reikwijdte valt van artikel 18 EG, het verbod van artikel 12 EG zich verzet tegen de afwijzing van een verzoek om toekenning van een wachtuitkering. De situatie van D'Hoop past in het beeld van een toenemende grensoverschrijdende mobiliteit van economisch nog niet actieve burgers. Thans worden het vrije verkeer van scholieren en studenten en de erkenning van de gelijkwaardigheid van in een andere lidstaat voltooid onderwijs als belangrijke verworvenheden gezien van het Europees integratieproces. Eigen onderdanen die van deze verworvenheden gebruik hebben gemaakt, mogen deswege niet worden gediscrimineerd.

V - Conclusie

58. Gelet op het voorgaande, geef ik in overweging de door de Arbeidsrechtbank te Luik gestelde prejudiciële vraag als volgt te beantwoorden:

Artikel 12 van het Verdrag staat eraan in de weg dat de toekenning van wachtuitkeringen in de zin van artikel 36 van het Belgische Koninklijk Besluit van 25 november 1991, zoals gewijzigd bij Belgisch Koninklijk Besluit van 13 december 1996, wordt geweigerd aan een Belgisch onderdaan die na het volgen van universitaire studies in eigen land daar op zoek is naar een eerste dienstbetrekking, die zijn studie van de secundaire cyclus in een andere lidstaat heeft voltooid en waarvan het behaalde diploma als gelijkwaardig is erkend aan het nationale getuigschrift van hoger onderwijs, omdat hij zijn studies van de secundaire cyclus niet heeft voltooid aan een onderwijsinstelling in eigen land."