

DOMSTOLENS DOM

11. juli 2002 *

I sag C-224/98,

angående en anmodning, som Tribunal du travail de Liège (Belgien) i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Marie-Nathalie D’Hoop

mod

Office national de l’emploi,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 48 (efter ændring nu artikel 39 EF) og af artikel 7 i Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT 1968 II, s. 467),

* Processprog: fransk.

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene P. Jann (refererende dommer), F. Macken og S. von Bahr samt dommerne C. Gulmann, D.A.O. Edward, A. La Pergola, R. Schintgen, V. Skouris, J.N. Cunha Rodrigues og C.W.A. Timmermans,

generaladvokat: L.A. Geelhoed

justitssekretær: assisterende justitssekretær H. von Holstein,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

- Marie-Nathalie D’Hoop ved avocats N. Simar og M. Strongylos
- Office national de l’emploi ved avocat J.-E. Derwael
- den belgiske regering ved J. Devadder, som befuldmægtiget
- Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. Wolfcarius og P.J. Kuijper, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 20. november 2001 er afgivet mundtlige indlæg af Marie-Nathalie D'Hoop ved M. Strongylos og avocat R. Capart, af Det Forenede Kongeriges regering ved D. Wyatt, QC, og af Kommissionen ved M. Wolfcarius og D. Martin, som befuldmægtiget,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 21. februar 2002,

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved afgørelse af 17. juni 1998, indgået til Domstolen den 22. juni 1998, har Tribunal du travail de Liège i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) forelagt et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 48 (efter ændring nu artikel 39 EF) og af artikel 7 i Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT 1968 II, s. 467).
- 2 Spørgsmålet er blevet rejst under en retssag, der føres mellem Marie-Nathalie D'Hoop og Office national de l'emploi (herefter »ONEM«) vedrørende sidstnævntes afslag på at udbetale hende ungdomsarbejdsløshedsydelse efter belgisk lovgivning.

De nationale bestemmelser

- 3 I den belgiske lovgivning er der truffet bestemmelse om, at unge, som lige har afsluttet deres studier, og som søger arbejde for første gang, modtager arbejdsløshedsunderstøttelse, som benævnes »ungdomsarbejdsløshedsydelse«.
- 4 Disse ydelser muliggør, at de berettigede kan anses for at være »heltidsarbejdsløse, der modtager arbejdsløshedsunderstøttelse« i den i lovgivningen vedrørende beskæftigelse og arbejdsløshed anvendte betydning, og sætter dem i stand til at drage fordel af de særlige beskæftigelsesfremmende foranstaltninger.
- 5 Artikel 36, stk. 1, første afsnit, i kongelig anordning af 25. november 1991 vedrørende arbejdsløshed (*Moniteur belge* af 31.12.1991, s. 29888) har følgende ordlyd:

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

1° Den pågældende må ikke længere være skolepligtig.

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

[...]«

- 6 Domstolen fastslog ved dom af 12. september 1996 (sag C-278/94, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 4307), at Kongeriget Belgien har undladt at opfylde sine forpligtelser i henhold til traktatens artikel 48 og artikel 7 i forordning nr. 1612/68, idet det stiller krav om, at børn, over for hvem vandrende arbejdstagere med statsborgerskab i Fællesskabet og bopæl i Belgien, har forsørgerpligt, skal have afsluttet deres videregående skoleuddannelse i en uddannelsesinstitution, der får tilskud fra eller er anerkendt af den belgiske stat eller et af fællesskaberne i Belgien, som betingelse for at modtage ungdomsarbejdsløshedsydelse.
- 7 For at bringe de nationale bestemmelser i overensstemmelse med fællesskabsretten blev der ved kongelig anordning af 13. december 1996 (*Moniteur belge* af 31.12.1996, s. 32265) indsat et nyt litra h) i artikel 36, stk. 1, første afsnit, nr. 2. Denne bestemmelse, der trådte i kraft den 1. januar 1997, har følgende ordlyd:

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

[...]

2° [...]

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

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

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

[...]«

Twisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

- 8 Marie-Nathalie D'Hoop, som er belgisk statsborger, afsluttede sin videregående skoleuddannelse i Frankrig, hvor hun i 1991 blev student. Eksamensbeviset blev i Belgien anerkendt som svarende til det belgiske bevis for afsluttet gymnasieuddannelse, og det var bilagt et bevis for egnethed til optagelse på kandidatstudier.

- 9 Marie-Nathalie D’Hoop fulgte derefter universitetsstudier i Belgien indtil 1995.
- 10 I 1996 ansøgte Marie-Nathalie D’Hoop ONEM om at få udbetalt ungdomsarbejdsløshedsydelse.
- 11 Ved afgørelse af 17. september 1996 gav ONEM hende afslag på de ansøgte ydelser med den begrundelse, at hun ikke opfyldte betingelsen i artikel 36, stk. 1, første afsnit, nr. 2, litra a), i kongelig anordning af 25. november 1991.
- 12 Marie-Nathalie D’Hoop anlagde herefter sag ved Tribunal du travail de Liège til prøvelse af afgørelsen, der besluttede at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»For så vidt som det fremgår af Domstolens fortolkning af EF-traktatens artikel 48 og artikel 7 i forordning nr. 1612/68, at artikel 36 i kongelig anordning af 25. november 1991 ikke kan påberåbes til støtte for ikke at udbetale ungdomsarbejdsløshedsydelse til en studerende, som en vandrende arbejdstager med statsborgerskab i Fællesskabet har forsørgerpligt overfor, og som har afsluttet sin videregående skoleuddannelse i en anden medlemsstat end Belgien, skal de nævnte bestemmelser da fortolkes således, at de også er til hinder for, at den nævnte artikel 36 i kongelig anordning af 25. november 1991 påberåbes til støtte for ikke at udbetale ungdomsarbejdsløshedsydelse til en belgisk studerende, der søger arbejde for første gang, og som tilsvarende har afsluttet sin videregående skoleuddannelse i en uddannelsesinstitution i en anden medlemsstat end Belgien?«

- 13 Ved skrivelser af 22. juli 1998 og 11. september 1998 meddelte Tribunal du travail de Liège Domstolen, at forelæggelsesafgørelsen var blevet appelleret, og anmodede samtidig Domstolen om at stille sagen i bero, da appellen havde opsættende virkning.
- 14 Den 23. marts 2001 fik Domstolen meddelelse om, at cour du travail de Liège ved dom af 16. marts 2001 havde stadfæstet forelæggelsesafgørelsen. Sagen blev derefter genoptaget ved Domstolen den 26. marts 2001.
- 15 Det fremgår af den af cour du travail de Liège afsagte dom, at ONEM for denne ret gjorde gældende, at Marie-Nathalie D'Hoop ikke opfyldte den anden betingelse i henhold til artikel 36, stk. 1, første afsnit, nr. 2, litra h), i kongelig anordning af 25. november 1991, som ændret ved kongelig anordning af 13. december 1996. Hertil bemærkede retten, at selv om den nye bestemmelse i kongelig anordning af 25. november 1991 først trådte i kraft den 1. januar 1997, dvs. efter indgivelsen af ansøgningen om ungdomsarbejdsløshedsydelse, skulle ændringen »i betragtning af [Domstolens] praksis [...] anvendes i den foreliggende sag, hvilket parterne i øvrigt ikke har bestridt«.

Det præjudicielle spørgsmål

- 16 Med sit spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om fællesskabsretten er til hinder for, at en medlemsstat giver en af sine egne statsborgere, der er studerende og søger arbejde for første gang, afslag på ungdomsarbejdsløshedsydelse med den ene begrundelse, at den pågældende har afsluttet sin videregående skoleuddannelse.

Anvendelse af traktatens artikel 48 og forordning nr. 1612/68

- 17 Det bemærkes indledningsvis, at Domstolen allerede har fastslået, at de ungdomsarbejdsløshedsydelse, der udbetales til unge, der søger arbejde for første gang, udgør en social fordel som omhandlet i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68 (dom af 20.6.1985, sag 94/84, Deak, Sml. s. 1873, præmis 27, og dommen i sagen Kommissionen mod Belgien, præmis 25).
- 18 Det fremgår imidlertid af Domstolens faste praksis, at anvendelse af fællesskabsrettens regler om arbejdskraftens frie bevægelighed på nationale bestemmelser vedrørende arbejdsløshedsforsikring kræver, at den, som påberåber sig dem, allerede befinder sig på arbejdsmarkedet i kraft af, at den pågældende har udøvet en faktisk og reel beskæftigelse, således at den pågældende kan anses for at være en arbejdstager i fællesskabsrettens forstand (jf. med hensyn til ungdomsarbejdsløshedsydelse dommen i sagen Kommissionen mod Belgien, præmis 40). Dette er i sagens natur ikke tilfældet for unge, der søger arbejde for første gang (dommen i sagen Kommissionen mod Belgien, præmis 40).
- 19 Til besvarelse af et spørgsmål, hun blev stillet under retsmødet, har Marie-Nathalie D'Hoop oplyst, at hendes forældre blev boende i Belgien, mens hun gennemførte og afsluttede sin videregående skoleuddannelse i Frankrig.
- 20 Det følger heraf, at Marie-Nathalie D'Hoop hverken kan påberåbe sig de rettigheder, som vandrende arbejdstagere har i medfør af traktatens artikel 48 og forordning nr. 1612/68, eller de afledte rettigheder, som familiemedlemmer til sådanne arbejdstagere har i henhold til denne forordning.

Anvendelse af traktatens bestemmelser vedrørende unionsborgerskabet

Indlæg for Domstolen

- 21 Under retsmødet har Marie-Nathalie D'Hoop og Kommissionen set det spørgsmål, der er forelagt for Domstolen, i lyset af traktatens bestemmelser om unionsborgerskabet. De har gjort gældende, at Marie-Nathalie D'Hoop som statsborger i en medlemsstat, der lovligt har haft ophold på en anden medlemsstats område for dér at gennemføre studier, er omfattet af det personelle anvendelsesområde for disse bestemmelser. Ifølge dem kan hun derfor påberåbe sig de rettigheder, som EF-traktatens artikel 8 (efter ændring nu artikel 17 EF) tillægger unionsborgere, herunder den rettighed, der er omhandlet i EF-traktatens artikel 6 (efter ændring nu artikel 12 EF), og som består i ikke inden for traktatens materielle anvendelsesområde at blive udsat forskelsbehandling på grundlag af nationalitet.
- 22 Det Forenede Kongeriges regering har bestridt dette standpunkt. Regeringen finder, at den kendsgerning, at en person lovligt opholder sig i en anden medlemsstat, ikke i sig selv bevirker, at en fællesskabsstatsborger kan påberåbe sig traktatens bestemmelser om unionsborgerskabet. Det er yderligere en betingelse, at den aktivitet, der er udøvet, er omfattet af fællesskabsrettens anvendelsesområde. Dette ville have været tilfældet, såfremt Marie-Nathalie D'Hoop havde haft ophold i Frankrig for dér at gennemføre en erhvervsuddannelse. Dette er derimod ikke tilfældet for så vidt angår de generelle studier, som Marie-Nathalie D'Hoop har gennemført i Frankrig.

Domstolens bemærkninger

— Det tidsmæssige anvendelsesområde for traktatens bestemmelser om unionsborgerskabet

- 23 ONEM har begrundet sit afslag på at tildele Marie-Nathalie D'Hoop de ungdomsarbejdsløshedsydelse, som hun søgte om i 1996, med den omstændighed, at hun havde afsluttet sin videregående skoleuddannelse i Frankrig. Da dette fandt sted i 1991, skal der ske en prøvelse af spørgsmålet om, hvorvidt den forskelsbehandling, som Marie-Nathalie D'Hoop har gjort gældende, at hun har været udsat for, kan vurderes under hensyn til bestemmelserne om unionsborgerskab, der er trådt i kraft efterfølgende.
- 24 I denne forbindelse er det vigtigt at fremhæve, at hovedsagen ikke omhandler anerkendelse af rettigheder, der har oprindelse i fællesskabsretten, og som hævdes at være erhvervet, inden bestemmelserne om unionsborgerskabet trådte i kraft. Den vedrører derimod en påstand om aktuel forskelsbehandling af en unionsborger.
- 25 Bestemmelserne vedrørende unionsborgerskabet finder anvendelse fra ikrafttrædelsestidspunktet. Det må således antages, at de skal anvendes på nuværende virkninger af situationer, der er opstået tidligere (jf. i denne retning dom af 30.11.2000, sag C-195/98, Österreichischer Gewerkschaftsbund, Sml. I, s. 10497, præmis 54 og 55, og af 18.4.2002, sag C-290/00, Duchon, Sml. I, s. 3567, præmis 43 og 44).
- 26 Det følger heraf, at den forskelsbehandling, som Marie-Nathalie D'Hoop hævder, at hun er blevet udsat for, kan vurderes under hensyn til disse bestemmelser.

— Det personelle og materielle anvendelsesområde for traktatens bestemmelser om unionsborgerskabet

- 27 Traktatens artikel 8 tildeler enhver statsborger i en medlemsstat status som unionsborger. Marie-Nathalie D'Hoop har denne status, idet hun er statsborger i en medlemsstat.

- 28 Unionsborgerskabets formål er at skabe den grundlæggende status for medlemsstaternes statsborgere, idet det gør det muligt for dem blandt sidstnævnte, som befinder sig i samme situation, inden for traktatens materielle anvendelsesområde at blive undergivet samme retlige behandling, uanset deres nationalitet og med forbehold af udtrykkeligt fastsatte undtagelser i denne henseende (dom af 20.9.2001, sag C-184/99, Grzelczyk, Sml. I, s. 6193, præmis 31).
- 29 Blandt de situationer, der henhører under fællesskabsrettens anvendelsesområde, er de, der er knyttet til udøvelsen af de ved traktaten sikrede grundlæggende friheder, bl.a. de, der er knyttet til udøvelsen af retten til at færdes og opholde sig på medlemsstaternes område i henhold til EF-traktatens artikel 8 A (efter ændring nu artikel 18 EF) (jf. dom af 24.11.1998, sag C-274/96, Bickel og Franz, Sml. I, s. 7637, præmis 15 og 16, og Grzelczyk-dommen, præmis 33).
- 30 Da en unionsborger i alle medlemsstaterne skal undergives samme retlige behandling som den, der tilkommer statsborgere fra disse medlemsstater, der befinder sig i samme situation, ville det være uforeneligt med retten til fri bevægelighed, hvis den pågældende i den medlemsstat, hvori han er statsborger, får en behandling, der er mindre gunstig end den, han ville få, hvis han ikke havde gjort brug af sine beføjelser efter traktaten for så vidt angår borgernes bevægelighed.
- 31 Disse beføjelser ville nemlig ikke få fuld gennemslagskraft, såfremt en statsborger i en medlemsstat kunne blive foranlediget til at opgive at benytte sig af dem som følge af hindringer, der ved hans tilbagevenden til sit oprindelsesland, skabes af en lovgivning, der straffer det forhold, at han har udnyttet disse beføjelser (jf. i denne retning dom af 7.7.1992, sag C-370/90, Singh, Sml. I, s. 4265, præmis 23).
- 32 Denne betragtning er særlig vigtig inden for uddannelsesområdet. Blandt målene for Fællesskabets virke nævnes i EF-traktatens artikel 3, litra p) [efter ændring nu

artikel 3, stk. 1, litra q), EF], bidrag til kvalitetsuddannelser. Dette bidrag skal i henhold til EF-traktatens artikel 126, stk. 2, andet led (nu artikel 149, stk. 2, andet led, EF), bl.a. begunstige studerendes og læreres mobilitet.

- 33 Den nationale lovgivning indebærer imidlertid for situationer som den i hovedsagen en forskelsbehandling mellem belgiske statsborgere, der har gennemført hele deres videregående skoleuddannelse i Belgien, og dem, der, idet de har udnyttet deres ret til fri bevægelighed, har opnået deres gymnasieeksamensbevis i en anden medlemsstat.
- 34 Ved at gøre det til en betingelse for at opnå ret til ungdomsarbejdsløshedsydelse, at den pågældende har opnået det påkrævede eksamensbevis i Belgien, forfordeler de nationale bestemmelser således visse af landets egne statsborgere, alene fordi de har udnyttet deres ret til fri bevægelighed med henblik på at tage undervisning i en anden medlemsstat.
- 35 En sådan forskelsbehandling er i strid med de principper, der ligger til grund for unionsborgerskabet, nemlig princippet om, at unionsborgerne skal tilsikres den samme retlige behandling under udøvelsen af deres ret til fri bevægelighed.
- 36 Den her omhandlede betingelse vil kun kunne være begrundet, såfremt den er uafhængig af de berørte personers nationalitet og står i rimeligt forhold til det formål, der lovligt tilstræbes med den nationale lovgivning (Bickel og Franzdommen, præmis 27).

- 37 Hertil har hverken den belgiske regering eller ONEM fremsat bemærkninger.
- 38 De efter belgisk lovgivning gældende ungdomsarbejdsløshedsydelse, der giver modtageren adgang til særlige beskæftigelsesprogrammer, har til formål at lette de unges overgang fra undervisningssektoren til arbejdsmarkedet. Set i denne sammenhæng er det legitimt for den nationale lovgiver at ville sikre sig, at der består en reel forbindelse mellem den, der ansøger om ydelserne, og det berørte arbejdsmarkeds geografiske område.
- 39 En enkeltstående betingelse, der vedrører stedet, hvor den pågældende har opnået bevis for at have afsluttet en videregående skoleuddannelse, har imidlertid en alt for generel og ensidig karakter. Den fokuserer utilbørligt på en omstændighed, der ikke nødvendigvis er udtryk for den reelle og faktiske grad af tilknytning mellem den, der ansøger om ungdomsarbejdsløshedsydelse, og arbejdsmarkedets geografiske område, og lader alle andre relevante omstændigheder ude af betragtning. Betingelsen går således ud over det, der er nødvendigt for opnå det tilstræbte formål.
- 40 Herefter skal det stillede spørgsmål besvares med, at fællesskabsretten er til hinder for, at en medlemsstat giver en af sine egne statsborgere, der er studerende og søger arbejde for første gang, afslag på ungdomsarbejdsløshedsydelse med den ene begrundelse, at den pågældende har afsluttet sin videregående skoleuddannelse i en anden medlemsstat.

Sagens omkostninger

- 41 De udgifter, der er afholdt af den belgiske regering, Det Forenede Kongeriges regering og Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt af Tribunal du travail de Liège ved afgørelse af 17. juni 1998, for ret:

Fællesskabsretten er til hinder for, at en medlemsstat giver en af sine egne statsborgere, der er studerende og søger arbejde for første gang, afslag på ungdomsarbejdsløshedsydelse med den ene begrundelse, at den pågældende har afsluttet sin videregående skoleuddannelse i en anden medlemsstat.

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

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 11. juli 2002.

R. Grass
Justitssekretær

G.C. Rodríguez Iglesias
Præsident