

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
L.A. GEELHOED

fremSAT den 21. februar 2002¹

I — Indledning

1. Marie-Nathalie D'Hoop, der er belgisk statsborger, var i fire år på kostskole i Frankrig, hvor hun gik i gymnasiet i tre år og således afsluttede sin videregående skoleuddannelse. Hun blev student, og de belgiske myndigheder anerkendte denne eksamen som svarende til den belgiske eksamen. Efter at hun var vendt tilbage til Belgien, gennemførte hun universitetsstudier. Herefter indgav hun en ansøgning om at få udbetalt, hvad man kan kalde »ungdomsarbejdsløshedsydelse«. Disse ydelser er bestemt til unge arbejdsløse, der søger arbejde for første gang. Ydelserne omfatter ikke kun et kontant beløb, men også retten til at deltage i særlige kurser eller beskæftigelsesprogrammer. Hendes ansøgning blev afslået med henvisning til, at hun ikke opfyldte den i loven fastsatte betingelse, hvorefter disse ydelser kun kan udbetales til arbejdsløse, der har afsluttet deres videregående skoleuddannelse i en uddannelsesinstitution i deres eget land.

2. Det er på grundlag af disse faktiske omstændigheder, at Tribunal du travail de

Liège (Belgien) har forelagt Domstolen det spørgsmål, om fællesskabsretten er til hinder for, at en medlemsstat nægter en af sine egne statsborgere, der søger arbejde for første gang, ungdomsarbejdsløshedsydelse med henvisning til, at den pågældende ikke har afsluttet sin videregående skoleuddannelse i en uddannelsesinstitution, som den pågældende medlemsstat yder tilskud til eller anerkender, men i en anden medlemsstat.

3. Det præjudicielle spørgsmål vedrører udelukkende fortolkningen af artikel 39 EF og af artikel 7 i Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet². Det fremgår imidlertid af forelæggelsesafgørelsen og af retsforhandlingerne, at problemet skal vurderes i en videre sammenhæng. Marie-Nathalie D'Hoop har således ikke så meget påberåbt sig sin egenskab af arbejdstager som det generelle fællesskabsretlige princip om forbud mod enhver form for forskelsbehandling på grundlag af nationalitet.

4. De indlæg, der er indgivet til Domstolen, viser klart, at sagen i det væsentlige rejser to problemer. For det første skal Dom-

1 — Originalsprog: nederlandsk.

2 — EFT 1968 II, s. 467.

stolen tage stilling til, om og i bekræftende fald, i hvilken egenskab Marie-Nathalie D'Hoop kan påberåbe sig fællesskabsretten i sin særlige situation. Det konkrete problem er en følge af, at ungdomsarbejdsløshedsydelse ikke er nægtet hende som følge af hendes nationalitet eller hendes bopæl, men på grund af, at hun har afsluttet sin videregående skoleuddannelse i en uddannelsesinstitution i en anden medlemsstat. Domstolen skal derefter tage stilling til, om hun har været udsat for en ubegrundet forskelsbehandling på grundlag af nationalitet som omhandlet i artikel 12 EF.

II — National ret

5. I belgisk lovgivning er der truffet bestemmelse om, at unge, som har afsluttet deres studier, og som søger arbejde for første gang, modtager ungdomsarbejdsløshedsydelse. I henhold til artikel 36 i kongelig anordning af 25. november 1991 vedrørende arbejdsløshed³ skal ansøgeren opfylde forskellige betingelser for at kunne få udbetalt de pågældende ydelser. Ifølge den kongelige anordnings artikel 36, stk. 1, andet afsnit, litra a), er en af de nævnte betingelser, at den pågældende:

»enten skal have gennemført en gymnasieuddannelse eller en faglig eller teknisk grunduddannelse i en uddannelsesinstitu-

tion, der er oprettet af, får tilskud fra eller er anerkendt af et af fællesskaberne (det franske, det flamske eller det tysksprogede)«.

6. I den dom i sagen Kommissionen mod Belgien, som Domstolen afsagde i 1996⁴, fastslog Domstolen, at denne betingelse er udtryk for forskelsbehandling over for vandrende arbejdstageres børn og derfor uforenelig med fællesskabsretten, navnlig med artikel 39 EF og artikel 7 i forordning nr. 1612/68.

7. Derefter blev der ved en ny kongelig anordning⁵ i artikel 36, stk. 1, første afsnit, indsat en ny bestemmelse, der trådte i kraft den 1. januar 1997. Der er tale om litra h), hvorefter ungdomsarbejdsløshedsydelse udbetales til unge, der har afsluttet deres studier eller deres uddannelse i en anden af Den Europæiske Unions medlemsstater, og som opfylder to kumulative betingelser. De skal for det første fremlægge dokumenter, hvoraf det fremgår, at studierne eller uddannelsen er på samme niveau og svarer til dem, der er omtalt i artikel 36, stk. 1, første afsnit, litra g). De skal endvidere dokumentere, at de på det tidspunkt, hvor de indgiver deres ansøgning om de pågældende ydelser, er børn, som vandrende arbejdstagere som omhandlet i artikel 39 EF har forsørgerpligt overfor, og de skal have bopæl i Belgien.

4 — Dom af 12.9.1996, sag C-278/94, Sml. I, s. 4307.

5 — Kongelig anordning af 13.12.1996, *Moniteur belge* af 31.12.1996.

3 — *Moniteur belge* af 31.12.1991.

III — Faktiske omstændigheder, retsforhandling og det præjudicielle spørgsmål

8. Marie-Nathalie D’Hoop er belgisk statsborger. Efter at have gennemført de første år af sin gymnasieuddannelse på Europas skolen i Bruxelles fortsatte og afsluttede hun denne uddannelse i Lille i Frankrig. Det franske fællesskab i Belgien anerkendte hendes franske studentereksamen som svarende til det belgiske bevis for afsluttet gymnasieuddannelse, der giver adgang til en videregående uddannelse. Hun fulgte derefter i Belgien universitetsstudier, som hun afsluttede den 23. september 1995. Fra den 27. september 1995 til den 26. juni 1996 var hun registreret i et arbejdsformidlingskontor som arbejdssøgende.

9. Den 20. juni 1996 indgav hun til Office national de l’emploi (herefter »ONEM«) en ansøgning om ungdomsarbejdsløshedsydelse. ONEM meddelte hende afslag, navnlig med henvisning til, at hun ikke havde afsluttet sin videregående skoleuddannelse i en uddannelsesinstitution, der er oprettet af, får tilskud fra eller er anerkendt af et fællesskab, således som det kræves i henhold til artikel 36, stk. 1, første afsnit, litra a), i den kongelige anordning af 25. november 1991.

10. Hun anlagde herefter sag til prøvelse af denne afgørelse ved Tribunal du travail de Liège, som ved afgørelse af 17. juni 1998

har forelagt 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?«

11. Marie-Nathalie D’Hoop iværksatte appel til prøvelse af denne afgørelse til Cour du travail de Liège, som ved dom af 16. marts 2001 fastslog, at selv om den ændring af artikel 36 i den kongelige anordning af 1991, der blev foretaget ved den kongelige anordning af 13. december 1996, først trådte i kraft den 1. januar 1997, dvs. efter indgivelsen af hendes ansøgning om ungdomsarbejdsløshedsydelse, måtte denne ændring i henhold til retspraksis alligevel bringes i anvendelse i den konkrete sag, hvilket parterne i øvrigt ikke bestred. Appellinstansen stadfæstede i øvrigt førsteinstansens afgørelse og hjemviste sagen til Tribunal du travail de Liège.

12. Da den forelæggende ret havde meddelt Domstolen, at appellen til prøvelse af afgørelsen om forelæggelse har suspensiv virkning, var sagen stillet i bero, indtil appelinstanten havde truffet afgørelse. Appelinstantens dom indkom til Domstolens Justitskontor den 26. marts 2001.

13. I mellemtiden var den skriftlige forhandling allerede blevet afsluttet den 1. oktober 1998. Der er indgivet skriftlige indlæg af Marie-Nathalie D'Hoop, af ONEM, af den belgiske regering og af Kommissionen. Den 20. november 2001 fandt den mundtlige forhandling sted, hvor der blev afgivet indlæg af Marie-Nathalie D'Hoop, af Det Forenede Kongeriges regering samt af Kommissionen. Under retsmødet blev der på Domstolens anmodning navnlig afgivet bemærkninger om nyere retspraksis vedrørende EF-traktatens bestemmelser om unionsborgerskabet.

V — Stillingtagen

A — *Traktatens anvendelsesområde*

14. Med henblik på behandlingen af spørgsmålet om, hvorvidt Marie-Nathalie D'Hoop befinder sig i en situation, der er reguleret af fællesskabsretten, og hvor hun

kan påberåbe sig princippet om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet⁶, skal jeg først redegøre for de fællesskabsretlige bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed og den frie udveksling af tjenesteydelser. Jeg vil dernæst se på visse bestemmelser vedrørende unionsborgerskabet, der efter min opfattelse har afgørende betydning for den forelæggende sag. Endelig vil jeg komme ind på to yderligere aspekter, der vedrører den seneste politiske udvikling inden for Fællesskabet.

1. Traktatens bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed og om den frie udveksling af tjenesteydelser

15. I deres skriftlige indlæg har såvel Kommissionen som Marie-Nathalie D'Hoop anført, at hun måske kan påberåbe sig de fællesskabsretlige bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed, forudsat at hun er vandrende arbejdstager eller familiemedlem til en vandrende arbejdstager.

16. I henhold til Domstolens praksis er en ung arbejdssøgende ikke arbejdstager som omhandlet i fællesskabsretten. I dommen i sagen Kommissionen mod Belgien fastslog Domstolen, at særlige kurser eller beskæf-

6 — Ingen bestrider, at udbetaling af ungdomsarbejdsløshedsydelse som dem, der er tale om i den foreliggende sag, som sådan er omfattet af traktatens saglige anvendelsesområde. Domstolen har navnlig fastslået, at de pågældende belgiske ungdomsarbejdsløshedsydelse udgør en social fordel som omhandlet i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68, jf. dommen i sagen Kommissionen mod Belgien, præmis 25.

tigelsesprogrammer, der på grund af deres særlige beskaffenhed må anses for forbundet med arbejdsløshedsområdet, går ud over det egentlige område for adgang til beskæftigelse, som omhandlet i artikel 39 EF og afsnit I i forordning nr. 1612/68, navnlig forordningens artikel 3, stk. 1. Det fremgår af fast retspraksis, 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 arbejdstager i fællesskabsrettens forstand⁷. Domstolen fastslog, at dette i sagens natur ikke er tilfældet for unge, der søger arbejde for første gang⁸.

17. I relation til den foreliggende sag må ovennævnte retspraksis efter min opfattelse fortolkes således, at det fællesskabsretlige begreb arbejdstager skal fortolkes vidt, men at der er klare grænser. Et ungt menneske, der udfører en beskæftigelse af så ringe omfang, at den fremstår som rent marginal eller som et supplement, kan ikke anses for arbejdstager som omhandlet i artikel 39 EF⁹. Så meget desto mindre kan et ungt menneske, der aldrig har udøvet en erhvervs-mæssig beskæftigelse, kvalificeres

som arbejdstager. Marie-Nathalie D'Hoop har ansøgt om udbetaling af en ydelse i sin egenskab af ungt menneske, der søger arbejde for første gang, men hun er ikke af den grund en del af arbejdsmarkedet.

18. Det er ligeledes dokumenteret, at hendes forældre ikke udvandrede til Frankrig med henblik på at udøve en beskæftigelse som omhandlet i artikel 39 EF. Under retsmødet erklærede Marie-Nathalie D'Hoop udtrykkeligt, at hendes forældre fortsat boede i Belgien, mens deres datter fortsatte og afsluttede sin videregående skoleuddannelse i Lille. Hun kan derfor ikke påberåbe sig de afledte rettigheder, som forordning nr. 1612/68 har indført til fordel for vandrende arbejdstageres familiemedlemmer. Hun kan heller ikke påberåbe sig de rettigheder, som belgisk lovgivning, som ændret og til opfyldelse af dommen i sagen Kommissionen mod Belgien, nu også tillægger børn af vandrende arbejdstagere, der ikke er belgiere, men som har bopæl i Belgien¹⁰.

19. Jeg går herefter principielt ud fra, at bestemmelserne om arbejdskraftens frie bevægelighed ikke finder anvendelse i den foreliggende sag.

20. Der skal herefter tages stilling til, om Marie-Nathalie D'Hoop i sin egenskab af

7 — Præmis 39 og 40 i dommen i sagen Kommissionen mod Belgien. Domstolen henviste med hensyn til uddannelsesstøtte til dom af 21.6.1988 (sag 197/86, Brown, Sml. s. 3205, præmis 21) og med hensyn til studiestøtte til dom af 26.2.1992 (sag C-357/89, Raulin, Sml. I, s. 1027, præmis 10).

8 — Dommen i sagen Kommissionen mod Belgien, præmis 39 og 40.

9 — Jf. f.eks. Raulin-dommen, præmis 13.

10 — En løsning svarende til den, der fremgår af dom af 25.2.1999, sag C-90/97, Swaddling, Sml. I, s. 1075, som Kommissionen har henvist til i sit skriftlige indlæg.

modtager af undervisningsydelser ville kunne påberåbe sig traktatens bestemmelser om den frie udveksling af tjenesteydelser. Det kan hævdes, at den omvistede ordning kan afholde skoleelever, der er belgiske statsborgere, og som har bopæl i Belgien, fra at gennemføre deres videregående skoleuddannelse i en anden medlemsstat, idet de i så fald ville miste deres efterfølgende ret til ungdomsarbejdsløshedsydelser. Ingen af parterne har berørt dette aspekt af spørgsmålet, men jeg mener alligevel, at det er hensigtsmæssigt at undersøge denne mulighed her.

21. Under hensyntagen til betydningen af grænseoverskridende faglig undervisning for Fællesskabets politik, således som denne var fastsat i EF-traktatens artikel 128 på det pågældende tidspunkt (efter ændring nu artikel 151 EF), og henset til sammenhængen med den frie bevægelighed for personer, fastslog Domstolen allerede i 1985 i Gravier-dommen, at »adgangen til og deltagelse i undervisning« er omfattet af fællesskabsrettens anvendelsesområde¹¹. Tilbud om undervisning er ubestrideligt en handling, der må kvalificeres som en tjenesteydelse i traktatens forstand, således at en studerende eller en skoleelev i givet fald kan antages at være modtager af en undervisningsydelse.

22. I henhold til artikel 50 EF kræves det imidlertid, at denne tjenesteydelse normalt udføres mod betaling. Dette betyder, at

betalingen er det økonomiske modstykke til tjenesteydelsen¹². I Humbel-dommen fastslog Domstolen, at dette ikke gælder med hensyn til undervisning på en teknisk skole, der i det nationale uddannelsessystem ligger på gymnasieniveau. Dels gælder det, at staten, idet den organiserer og driver et sådant system, ikke herved vil drive virksomhed mod betaling, men varetage sine opgaver over for befolkningen på det sociale, kulturelle og uddannelsesmæssige område. Dels finansieres dette system i almindelighed over det offentlige budget, ikke af eleverne eller af deres forældre¹³.

23. Det er således ikke udelukket, at bestemmelserne om levering af tjenesteydelser kan finde anvendelse, såfremt undervisningen ikke finansieres af det offentlige, men fuldt ud eller i det væsentlige af de studerende selv eller af deres forældre. Sagen indeholder ikke nærmere oplysninger, som giver mulighed for at tage stilling til, om den undervisning, Marie-Nathalie D'Hoop har modtaget i Frankrig, er givet mod betaling. Det er således ikke klart, om hun f.eks. har fulgt den pågældende undervisning i en privat institution, der drives på kommercielt grundlag¹⁴.

12 — Således som det fremgår af fast retspraksis, jf. bl.a. allerede dom af 27.9.1988, sag 263/86, Humbel, Sml. s. 5365, præmis 17-19.

13 — Den nærmere beskaffenhed af denne aktivitet påvirkes ikke af, at eleverne eller deres forældre undertiden er forpligtet til at betale afgifter eller skolepenge som delvis bidrag til udgifterne til driften af dette system, jf. Humbel-dommen, præmis 18 og 19.

14 — Under retsmødet var en repræsentant for hende ikke i stand til at besvare et spørgsmål herom.

11 — Dom af 13.2.1985, sag 293/83, Sml. s. 593, præmis 19-25.

24. Selv om det imidlertid antages, at Marie-Nathalie D'Hoop i Frankrig måtte have fulgt en privat undervisning, der er givet mod betaling, og artikel 49 EF og 50 EF finder anvendelse, skal der fortsat tages stilling til, om forholdet er det, at såfremt udbetalingen af ungdomsarbejdsløshedsydelse er betinget af, at den berettigede har afsluttet sin videregående skoleuddannelse i sit eget land, er en sådan betingelse en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser. Det fremgår af fast retspraksis, at artikel 49 EF er til hinder for anvendelse af nationale bestemmelser, som bevirker, at levering af tjenesteydelser mellem medlemsstater bliver vanskeligere end levering af tjenesteydelser intern i en medlemsstat¹⁵.

25. Den omtvistede ved lov fastsatte belgiske bestemmelse er ikke til hinder for, at uddannelsesinstitutioner fra andre medlemsstater tilbyder deres tjenesteydelser til belgiske statsborgere. Det kan højest hævdes, at den omtvistede ordning kan antages at afholde belgiske skoleelever fra at søge til skoler i andre medlemsstater. Det er navnlig i Kohll-dommen og i Smits og Peerbooms-dommen, at Domstolen har udviklet dette argument i relation til den frie udveksling af tjenesteydelser. De pågældende sager vedrørte den betingelse, som sygekasserne pålagde de forsikrede, og hvorefter de skulle indhente en forhåndstilladelse, inden de kunne lade sig behandle på hospitaler i andre medlemsstater. Domstolen fastslog, at en sådan betingelse er en hindring for den frie

udveksling af tjenesteydelser, såvel for de forsikrede som for tjenesteyderne¹⁶.

26. I en sådan konkret sammenhæng skal det imidlertid godtgøres, at der er en direkte sammenhæng mellem de nationale bestemmelser, hvorefter der kræves en forhåndstilladelse, og en benyttelse af lægelige tjenesteydelser fra personer, der er etableret i andre medlemsstater. En sådan sammenhæng er der ikke tale om i den foreliggende sag. Den omtvistede betingelse kan højst have indirekte eller marginal betydning. Der vil således normalt forløbe et vist antal år mellem det tidspunkt, hvor skoleeleven vælger at gennemføre sin videregående skoleuddannelse i Belgien eller i en anden medlemsstat, og det tidspunkt, hvor den pågældende eventuelt vil blive mødt med de betingelser, der i den omtvistede kongelige anordning er opstillet med hensyn til udbetalingen af ungdomsarbejdsløshedsydelse. Efter min opfattelse er de restriktive virkninger, som den anfægtede betingelse kan have med hensyn til den frie udveksling af tjenesteydelser, så usikre og indirekte, at den pågældende betingelse ikke kan betragtes som en hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser mellem medlemsstaterne¹⁷.

16 — Dom af 28.4.1998, sag C-158/96, Kohll, Sml. I, s. 1931, præmis 35, og Smits og Peerbooms-dommen, præmis 69. Se også med hensyn til den frie bevægelighed for arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende dom af 7.7.1992, sag C-370/90, Singh, Sml. I, s. 4265, præmis 19: »En statsborger i en medlemsstat kunne opgive at forlade sit oprindelsesland for i en anden medlemsstat at udøve en lønnet beskæftigelse eller en selvstændig erhvervsvirksomhed i traktatens forstand, såfremt vedkommende ikke ved en tilbagevenden til den medlemsstat, hvori han eller hun er statsborger, med henblik på at udøve en lønnet beskæftigelse eller en selvstændig erhvervsvirksomhed, er underlagt vilkår med hensyn til indrejse og ophold, der er mindst lige så fordelagtige som dem, vedkommende i henhold til traktaten eller den afledte ret har krav på i en anden medlemsstat.«

17 — Sammenlign herved dom af 21.9.1999, sag C-44/98, BASF, Sml. I, s. 6269, præmis 21, der vedrørte de frie varebevægelser.

15 — Jf. i nyere retspraksis dom af 12.7.2001, sag C-157/99, Smits og Peerbooms, Sml. I, s. 5473, præmis 61.

27. Efter min opfattelse er Marie-Nathalie D'Hoop ikke omfattet af det personelle anvendelsesområde for traktatens bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed. Endvidere kan det ikke på grundlag af sagens akter fastslås, om hun med held kan påberåbe sig traktatens bestemmelser om den frie udveksling af tjenesteydelser.

28. De afgørelser, jeg har henvist til, er imidlertid ikke helt uden betydning. Både de nævnte domme og andre domme vidner om en udvikling af fællesskabsretten med hensyn til traktatens rækkevidde vedrørende den frie bevægelighed for personer og for undervisning. Denne udvikling er bl.a. en følge af den vide fortolkning, som Domstolen har anlagt af den oprindelige EØF-traktats rækkevidde. Herved har traktatens anvendelsesområde kunnet udvides til også at omfatte interesser, der ikke er rent økonomiske, som f.eks. adgang til undervisning, således at det grundlæggende princip om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet finder anvendelse på en sådan adgang. Traktatens forfattere og fællesskabslovgiver har fulgt denne retspraksis op derved, at de har tillagt Fællesskabets statsborgere en række rettigheder, der ikke direkte er forbundet med det økonomiske kredsløb, hvilket kan give et holdpunkt med hensyn til besvarelsen af det præjudicielle spørgsmål¹⁸.

2. Traktatens bestemmelser om unionsborgerskabet

29. Kommissionen og Marie-Nathalie D'Hoops repræsentant har behandlet sagen i lyset af traktatens bestemmelser og unionsborgerskabet. Siden Maastricht-traktaten findes de i artikel 17 EF-22 EF. Som statsborger i en medlemsstat, som lovligt har opholdt sig på en anden medlemsstats område med henblik på at studere dér, er Marie-Nathalie D'Hoop efter deres opfattelse omfattet af de nævnte bestemmelser personelle anvendelsesområde. Til en status som unionsborger er der i henhold til artikel 17 EF knyttet de rettigheder og de pligter, der er fastsat i traktaten, herunder den i artikel 12 EF knæsatte ret til ikke inden for traktatens materielle anvendelsesområde, således som dette var gældende på tidspunktet for anvendelsen af den diskriminerende bestemmelse, at blive udsat for forskelsbehandling på grundlag af nationalitet¹⁹.

30. Den befuldmægtigede for Det Forenede Kongeriges regering har under retsmødet bestridt denne fortolkning. Han fandt, at Marie-Nathalie D'Hoop ikke kan påberåbe sig bestemmelserne om unionsborgerskabet i den foreliggende sag, og at hun kun ville have kunnet gøre det, såfremt hun havde fulgt en faglig uddannelse i en anden medlemsstat, idet en sådan aktivitet er omfattet af Fællesskabets kompetence, hvilket ifølge Det Forenede Kongeriges regering derimod ikke er tilfældet med hensyn til de generelle studier, som hun har gennemført i Frankrig.

18 — De har reelt også tillagt statsborgerne i Fællesskabet sådanne rettigheder i kraft af vedtagelsen af Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (EFT 2000 C 364, s. 1).

19 — Dom af 12.5.1998, sag C-85/96, Martínez Sala, Sml. I, s. 2691, præmis 61-63.

31. Domstolen har fastslået, at unionsborgerskabets formål »er at skabe den grundlæggende status for medlemsstaternes statsborgere«²⁰. En anvendelse af traktatens bestemmelser om unionsborgerskabet afhænger af de konkrete retlige og faktiske omstændigheder. Efter min opfattelse er det klart, at Marie-Nathalie D'Hoop, der er belgisk statsborger, som unionsborger har gjort brug af sin ret til at færdes og opholde sig frit i en anden medlemsstat. Artikel 18 EF tillægger således enhver unionsborger »ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område«. Retten til frit at færdes er nærmere præciseret i den afledte ret, navnlig i, hvad der kaldes direktiverne om opholdsret. I henhold til disse regler kan Unionens borgere nyde godt af andre rettigheder end dem, de er tillagt i henhold til fællesskabsretten, navnlig til frit at opholde sig i en anden medlemsstat for at modtage undervisning dér. Under sit ophold i Frankrig fulgte Marie-Nathalie D'Hoop en undervisning, der er anerkendt som svarende til en undervisning til Belgien. Der er således tale om et ophold, der udtrykkeligt er fastsat af fællesskabslovgiver²¹, i relation til hvilket hun kan påberåbe sig traktaten.

omstændighed, at en unionsborger fortsætter sine universitetsstudier i en anden medlemsstat end den, hvori han er statsborger, ikke i sig selv kan afskære ham fra muligheden for at påberåbe sig det forbud mod enhver i nationaliteten begrundet forskelsbehandling, der er fastsat i artikel 12 EF, sammenholdt med den i henhold til artikel 18 EF tillagte ret til at rejse og frit opholde sig på medlemsstaternes område. Domstolen har herved taget udgangspunkt i traktatens udvikling, idet der i traktaten er indsat bestemmelser om unionsborgerskabet samt om undervisning og erhvervsuddannelse. Domstolen henviste ligeledes til direktivet om opholdsret for studerende. R. Grzelczyk var en fransk statsborger, som i fire år havde fulgt universitetsstudier i Belgien, og som i de tre første studieår selv finansierede udgifterne til sit underhold. Det fjerde og sidste studieår havde dog været vanskeligere og forhindret ham i at udøve lønnet beskæftigelse. Da han ikke havde en vis mindsteindtægt, kunne han ikke længere få opholdstilladelse i Belgien. Domstolen fortolkede imidlertid ovennævnte bestemmelser således, at hans ret til sikring af et eksistensminimum ikke kan gøres betinget af, at han er omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 1612/68, selv om der ikke gælder en sådan betingelse for belgiske statsborgere²².

32. Grzelczyk-dommen er en vigtig dom med hensyn til undervisning, bevægelighed for personer og unionsborgerskab. I denne nyere dom fastslog Domstolen, at den

33. Situationen i den foreliggende sag er reelt den modsatte. Marie-Nathalie D'Hoop har ikke stået over for nogen

20 — Dom af 20.9.2001, sag C-184/99, Grzelczyk, Sml. I, s. 6193, præmis 31.

21 — Jf. herved Rådets direktiv 93/96/EF af 29.10.1993 om opholdsret for studerende (EFT L 317, s. 59) samt punkt 41-43 i dette forslag til afgørelse.

22 — Jf. Grzelczyk-dommen, præmis 34-37 og 46.

hindringer med hensyn til udøvelsen af hendes ret til at færdes og til at tage ophold²³, og i sin »primære egenskab« som unionsborger har hun tværtimod netop uden hindringer udøvet den ret, hun som belgisk statsborger i henhold til artikel 18 EF er tillagt til at tage ophold i Frankrig. Hun har i Frankrig udnyttet muligheden for dér at følge en gymnasieuddannelse i fire år og som afslutning opnået et eksamensbevis, som i Belgien anerkendes som svarende til det belgiske eksamensbevis som afslutning på en gymnasieuddannelse. Den omstændighed, at myndighederne i det franske fællesskab i Belgien anerkender det franske eksamensbevis, følger i øvrigt af den forpligtelse, fællesskabsretten pålægger medlemsstaterne, og hvorefter de gensidigt skal anerkende deres eksamensbeviser og andre certifikater, et princip, der er solidt forankret i Fællesskabet²⁴.

34. Det er udelukkende på grund af, at Marie-Nathalie D'Hoop har studeret i Frankrig, at hendes ansøgning om ungdomsarbejdsløshedsydelse blev afslået. I direkte forlængelse af, hvad Domstolen fastslog i Grzelczyk-dommen, bør Domstolen efter min opfattelse i den foreliggende sag kende for ret, at Marie-Nathalie D'Hoop under de konkrete omstændigheder kunne påberåbe sig det forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, der er opstillet i artikel 12 EF. Når en unionsborger kan påberåbe sig forbuddet mod forskelsbehandling med henblik på at

sikre sig imod enhver tilsidesættelse af den ret til ophold, han er tillagt ved artikel 18 EF, må det samme blive resultatet med hensyn til en statsborger i Fællesskabet, som mener at være udsat for en ulige behandling, netop fordi han har udnyttet den ret, han har i henhold til artikel 18 EF, på en måde, som tilmed endnu en gang er relevant i fællesskabsretten. Med henblik på at opnå et eksamensbevis fra en uddannelsesinstitution i en anden medlemsstat er det normalt nødvendigt at opholde sig i den medlemsstat, hvor den pågældende institution er beliggende.

35. Det er i den forbindelse uden betydning, hvorfor Marie-Nathalie D'Hoop tog til Frankrig for at studere, og hvorledes hun klarede sig som studerende i Lille ved at have udnyttet den frihed, artikel 18 EF tillægger hende, uanset om hun har været omfattet af et udvekslingsprogram eller, om hun er taget af sted på eget initiativ. Retten til ophold er anerkendt for enhver unionsborger, uanset dennes status²⁵. Da ingen har bestridt, at hun opholdt sig lovligt på fransk område, er hun omfattet af det personelle anvendelsesområde for bestemmelserne om unionsborgerskab²⁶.

36. Det Forenede Kongeriges regering har gjort gældende, at den undervisning, Marie-Nathalie D'Hoop har fulgt, ikke er

23 — Artikel 18 EF indeholder en restriktion, hvorefter retten til ophold »kun kan udøves med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i denne traktat og i gennemførelsesbestemmelserne hertil«, men denne restriktion er irrelevant i den foreliggende sag.

24 — Med henblik på en nærmere redegørelse for disse principper skal jeg blot henvise til dom af 22.1.2002, sag C-31/00, Dreesen, Sml. I, s. 663.

25 — Jf. Rådets direktiv 90/364/EØF af 28.6.1990 om opholdsret (EFT L 180, s. 26).

26 — Se i samme retning Martínez Sala-dommen, præmis 61.

en erhvervsuddannelse, og at Fællesskabet derfor ikke er kompetent. Dette argument må imidlertid forkastes, ikke alene fordi det ikke er korrekt, men også fordi det er irrelevant. I den foreliggende sag skal der således ikke sondres mellem de forskellige former for undervisning. Der er ikke så meget tale om undervisning som sådan, men om rettigheder, som unge mennesker i deres egenskab af unionsborgere gør brug af for at gennemføre en del af deres studier i en anden medlemsstat og dér erhverve et eksamensbevis, der er anerkendt som ligestillet i deres eget land. Siden Humbeldommen er begrebet »erhvervsuddannelse« i øvrigt blevet fortolket vidt, hvilket Kommissionen med rette har påpeget, og begrebet kan også omfatte gymnasieuddannelse²⁷. Tilmed omfatter traktatens bestemmelser om undervisning ikke længere, således som jeg vil præcisere det i det følgende, kun erhvervsuddannelse, men omfatter nu også alle undervisningsforløb, herunder gymnasieuddannelsen.

37. Med henvisning til dommen i sagen Kommissionen mod Belgien har ONEM i det væsentlige anført, at der i den foreliggende sag er tale om omvendt forskelsbehandling i en situation, der i øvrigt er rent intern. ONEM har tilføjet, at dommen i sagen Kommissionen mod Belgien har en rækkevidde, der klart er begrænset til kun at omfatte børn, over for hvem vandrende arbejdstagere, der kommer fra andre medlemsstater, men som har bopæl i Belgien, har forsørgerpligt²⁸, og at den derfor ikke omfatter omvendt forskelsbehandling af en

belgisk statsborger, der søger arbejde for første gang, og som har afsluttet sin videregående uddannelse i en uddannelsesinstitution, der ligger i en anden medlemsstat end Belgien.

38. Ifølge dette argument er den her omtvistede situation uden grænseoverskridende aspekter, og der kan derfor principielt ikke bringes primær fællesskabsret i anvendelse²⁹. De faktiske omstændigheder, der er fremført i sagen, viser imidlertid ubestrideligt, at den foreliggende sag har en grænseoverskridende dimension, hvortil fællesskabsretten knytter visse retsvirkninger. Den omstændighed, at Marie-Nathalie D'Hoop har påberåbt sig fællesskabsretten over for det land, hvor hun er statsborger, er ifølge fast retspraksis ikke en hindring for en anvendelse af reglen om forbud mod forskelsbehandling. Traktaten kan ikke fortolkes således, at fællesskabsretten ikke skulle gælde for en bestemt medlemsstats egne statsborgere, når disse i kraft af, at de lovligt har opholdt sig på en anden medlemsstats område og dér har udøvet virksomhed, der vedrører fællesskabsretten, i forhold til deres oprindelige medlemsstat befinder sig i en situation, som kan sammenlignes med situationen for alle andre borgere, som er omfattet af de ved traktaten sikrede rettigheder og friheder³⁰.

39. Det fremgår af det anførte, at Marie-Nathalie D'Hoop i den særlige situation,

27 — Humbeldommen, præmis 10-12.

28 — ONEM har henvist til dommens præmis 17.

29 — Jf. f.eks. dom af 21.10.1999, sag C-97/98, Jägerskiöld, Sml. I, s. 7319, præmis 42-45.

30 — Jf. dom af 7.2.1979, sag 115/78, Knoors, Sml. s. 399, præmis 24. Se navnlig også dom af 31.3.1993, sag C-19/92, Kraus, Sml. I, s. 1663, præmis 15 og 16.

hun befinder sig i, kan påberåbe sig de særlige rettigheder, som traktaten tillægger unionsborgere, navnlig retten til ikke at blive udsat for forskelsbehandling.

3. Traktatens bestemmelser vedrørende undervisning og beskæftigelse

40. Inden jeg kommer nærmere ind på, hvorvidt artikel 12 EF finder anvendelse i den foreliggende sag, vil jeg for fuldstændighedens skyld behandle to retlige udviklingsforløb, som kan have en vis betydning for den foreliggende sag, selv om der måske ikke umiddelbart er tale om en nær tilknytning. Det første af disse to forløb vedrører Fællesskabets mål med hensyn til uddannelse, erhvervsuddannelse og ungdom (artikel 149 EF og 150 EF)³¹. Det andet forløb vedrører samordningen af beskæftigelsespolitikken (artikel 125 EF-130 EF).

41. For så vidt for det første angår spørgsmålet om uddannelse, erhvervsuddannelse og ungdom har de fremskridt, der er opnået med hensyn til integrationen af markedet, medført en fornyet interesse for uddannelse og dennes grænseoverskridende funktion. Medlemsstaterne tillægger det større og større betydning at erhverve, udbrede og anvende kundskaber, bl.a. med henblik på

at styrke den konkurrencemæssige stilling og potentialet med hensyn til oprettelse af arbejdspladser³². Den europæiske integration har tilvejebragt et miljø, der er stimulerende for grænseoverskridende uddannelse. En uddannelse, der er fordelt på flere lande, betragtes endvidere som et vigtigt instrument til forstærkning af solidaritet og tolerance og som en faktor, der er stimulerende for kulturens udbredelse inden for Den Europæiske Union.

42. Fællesskabet spiller en selvstændig rolle inden for dette område. I henhold til artikel 3, litra q), EF bidrager Fællesskabet til kvalitetsuddannelser. Artikel 149, stk. 2, EF bestemmer, at målet for Fællesskabets indsats er at udvikle den europæiske dimension på uddannelsesområdet og at tilskynde til udvikling af udvekslingen af unge. Fællesskabsinstitutionerne har i mellemtiden taget en række initiativer med henblik på at gennemføre disse opgaver. Det vigtigste og det bedst kendte er »Socrates«-programmet, der omfatter otte handlingsprogrammer³³. Et af disse programmer omhandler specifikt skoleuddannelse (»Comenius«)³⁴. Andre fællesskabs-

31 — Marie-Nathalie D'Hoop og Kommissionen har til støtte for deres argumenter henvist til disse to bestemmelser og gennemførelsesbestemmelserne hertil.

32 — Jf. herved konklusionerne fra Det Europæiske Råds formandskabs møde i Lissabon den 23. og 24.3.2000, der omhandlede »beskæftigelse, økonomiske reformer og socialt sammenhold« (disse konklusioner kan bl.a. konsulteres via www.europarl.eu.int/home/ under afsnittet »aktiviteter« og dernæst under afsnittet »topmøder«).

33 — Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 253/2000/EF af 24.1.2000 om iværksættelse af anden fase af Fællesskabets handlingsprogram for almen uddannelse Socrates (EFT L 28, s. 1).

34 — Jf. bilaget til afgørelsen, punkt II, aktion 1. Det må indrømmes, at i modsætning til f.eks. »Erasmus«-programmet, der omhandler den videregående uddannelse, vedrører dette program ikke skoleelevers mobilitet.

programmer omhandler særligt forskellige aktiviteter for ungdommen³⁵.

43. Den nærmere udformning af disse programmer er forbundet med en mobilitet for de unge, der på den måde gør brug af retten til fri bevægelighed mellem medlemsstaterne for personer. I den foreliggende sag har Marie-Nathalie D'Hoop som unionsborger gjort brug af sin ret til at bevæge sig frit og frit at tage ophold som led i de af traktatens formål, jeg netop har nævnt. Det er tankevækkende at konstatere, at hun i stævningen, således som den er gengivet i forelæggelsesafgørelsen, har erklæret, at »som udtryk for åbenhed og som led i den europæiske konstruktion var jeg i fire år tilknyttet det franske undervisningssystem«. Denne omstændighed er endnu en grund til at antage, at hendes situation er omfattet af traktatens saglige anvendelsesområde.

44. Om fornødent kan karakteren af de belgiske ungdomsarbejdsløshedsydelse og deres sammenhæng med Fællesskabets mål med hensyn til oprettelse af arbejdspladser levere endnu et argument. Fællesskabets strategi på beskæftigelsesområdet omfatter programmer til bekæmpelse af ungdomsarbejdsløsheden. Disse programmer omfatter beskæftigelsesprogrammer for unge arbejdsløse, bl.a. med henblik på, at de erhverver en faglig erfaring. Fællesskabets samordnede strategi på beskæftigelses-

området, der tager udgangspunkt i det afsnit af traktaten, der omhandler beskæftigelse, og som blev iværksat på Det Europæiske Råds ekstraordinære møde i Luxembourg i 1997 vedrørende beskæftigelsen, har i mellemtiden ført til retningslinjer over for medlemsstaterne, hvis gennemførelse kontrolleres hvert år³⁶.

45. Disse formål er fuldstændigt sammenfaldende med de beskæftigelsesprogrammer, der er indført i henhold til den omtvistede belgiske lovgivning, og som den berørte ligeledes kan udnytte ud over den økonomiske støtte, han modtager. For så vidt angår den aktive del af den belgiske arbejdsløshedsforsikringsordning er der navnlig tale om programmer, der omhandler finansielle foranstaltninger med henblik på at tilskynde arbejdsgivere til at ansætte unge, der får udbetalt ungdomsarbejdsløshedsydelse³⁷. Henset til disse foranstaltningers rækkevidde er et afslag på adgang til disse programmer over for landets egne statsborgere med den ene begrundelse, at de har gennemført deres gymnasieuddannelse i en anden medlemsstat, næppe foreneligt med disse retningslinjer. Med henblik på at efterkomme Fællesskabets beskæftigelsespolitik burde de belgiske myndigheder

35 — Jf. i relation til den foreliggende sag bl.a. artikel 2 og 5 i det gældende EF-handlingsprogram for unge (Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 1031/2000/EF af 13.4.2000, EFT L 117, s. 1).

36 — Jf. Rådets afgørelse 2001/63/EF af 19.1.2001 om retningslinjerne for medlemsstaternes beskæftigelsespolitik i 2001 (EFT L 22, s. 18) (navnlig kapitel I i bilaget) samt Rådets henstilling 2001/64/EF af 19.1.2001 om gennemførelsen af medlemsstaternes beskæftigelsespolitik (EFT L 22, s. 27) (se navnlig tolvte betragtning til henstillingen, hvori det hedder, at »for at nedbringe ungdomsarbejdsløsheden, der er et langvarigt problem i de fleste medlemsstater, bør alle unge have tilbudt arbejde, inden de har været ledige i seks måneder«).

37 — Med henblik på en nærmere redegørelse for de gældende belgiske ordninger henvises til dommen i sagen Kommissionen mod Belgien, navnlig præmis 3-8 og præmis 38. Domstolen traf afgørelse i den pågældende sag på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i denne hovedsag.

netop have støttet Marie-Nathalie D'Hoop i hendes bestræbelser for aktivt at blive integreret på arbejdsmarkedet. Det er således lidet sandsynligt, at hun ville kunne påberåbe sig et tilsvarende program i en anden medlemsstat.

således påberåbe sig artikel 12 EF i Belgien i alle de situationer, der er omfattet af fællesskabsrettens anvendelsesområde.

B — Forskelsbehandling på grundlag af nationalitet

46. Efter at have godtgjort, at Marie-Nathalie D'Hoop er omfattet af traktatens anvendelsesområde, vil jeg herefter undersøge, om en statsborger i Fællesskabet, som befinder sig i en situation som den i hovedsagen foreliggende, med held kan påberåbe sig forbuddet i artikel 12 EF, sammenholdt med traktatens bestemmelser om unionsborgerskab³⁸.

47. Domstolen har allerede fastslået, at traktaten tillægger Unionens borgere, der befinder sig i samme situation, ret til at blive undergivet samme retlige behandling, uanset deres nationalitet og med forbehold af udtrykkeligt fastsatte undtagelser i denne henseende³⁹. En belgisk statsborger kan

48. Dette rejser det vigtige spørgsmål, hvilken gruppe af personer, en person, som befinder sig i Marie-Nathalie D'Hoops situation, kan sammenlignes med. Den belgiske regering har anført, at efter at den belgiske ordning er blevet ændret, kan belgiske statsborgere og statsborgere i Fællesskabet få adgang til ordningen om ungdomsarbejdsløshedsydelse på de samme betingelser. Det Forenede Kongeriges befuldmægtigede erklærede under retsmødet, at der i den foreliggende sag ikke er tale om en ulige behandling, eftersom en statsborger fra en anden medlemsstat, der for første gang søger arbejde i Belgien, også er berettiget til at ansøge om ungdomsarbejdsløshedsydelse i Belgien.

49. Jeg kan ikke tiltræde nogen af disse to standpunkter. Med hensyn til regler om forbud mod forskelsbehandling kan man kun sammenligne lignende situationer. Således sammenlignede Domstolen i sagen Kommissionen mod Belgien indirekte de betingelser, der var gældende for vandrende arbejdstageres børn, med de betingelser,

38 — Se med henblik på denne analyse Grzelczyk-dommen, præmis 30.

39 — Grzelczyk-dommen, præmis 30-32. Såfremt statsborgere i Fællesskabet er omfattet af traktatens anvendelsesområde i deres egenskab af tjenesteydelsesmodtagere, har Domstolen altid fastslået, at der ikke ved nationale bestemmelser kan indføres forskelsbehandling over for personer, som i henhold til fællesskabsretten er tillagt en ret til ligebehandling, jf. bl.a. dom af 2.2.1989, sag 186/87, Cowan, Sml. s. 195.

der var gældende for belgiske arbejdstageres børn⁴⁰. I den foreliggende sag er Marie-Nathalie D'Hoops forældres status som vandrende arbejdstagere som allerede nævnt ikke omtvistet. I sin egenskab af belgisk statsborger er hun ubestrideligt tilknyttet den belgiske retsorden. Som følge af sin nationalitet har hun et opholdsbevis i Belgien, og det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at hun har gennemført universitetstudier i Belgien, inden hun ansøgte om ungdomsarbejdsløshedsydelse. Det er således åbenbart, at der må sondres mellem situationen for Marie-Nathalie D'Hoop og situationen for belgiske statsborgere, der har gennemført deres videregående skoleuddannelse og universitetsuddannelse i Belgien. Det er således udelukkende den omstændighed, at Marie-Nathalie D'Hoop ikke har afsluttet sin videregående skoleuddannelse i Belgien, men i en anden medlemsstat, der forhindrer hende i at få udbetalt ungdomsarbejdsløshedsydelse. Dette er den afgørende forskel i forhold til belgiske ansøgere, der har gennemført deres studier i Belgien, og som på linje med Marie-Nathalie D'Hoop i øvrigt opfylder de objektive betingelser for, at de kan få udbetalt ungdomsarbejdsløshedsydelse.

50. I henhold til belgisk lovgivning er Marie-Nathalie D'Hoop stillet ringere end de belgiske statsborgere, der har gennemført deres videregående skoleuddannelse i Belgien, eftersom udbetalingen af ydelserne er betinget af, at ansøgeren har fulgt og afsluttet sin videregående skoleuddannelse i

Belgien. Ved den omtvistede kongelige anordning er der således indført en forskellig behandling af statsborgere, som ikke gør brug af deres ret til fri bevægelighed og til frit at tage ophold på den ene side, og dem, der faktisk har udøvet denne ret, på den anden side⁴¹. En belgisk studerende, som har gennemført og afsluttet alle sine studier i Belgien, vil opfylde den betingelse, der er opstillet i den kongelige anordnings artikel 36, stk. 1, andet afsnit, litra a). En belgisk studerende som f.eks. Marie-Nathalie D'Hoop, som har gennemført en del af sin videregående skoleuddannelse i en anden medlemsstat, hvor hun har opnået det afsluttende eksamensbevis, vil netop af den grund ikke kunne få udbetalt ungdomsarbejdsløshedsydelse. Den omtvistede betingelse er derfor i relation til Marie-Nathalie D'Hoop udtryk for forskelsbehandling som omhandlet i artikel 12 EF.

51. På dette sted vil jeg sammenligne med Kraus-sagen. I den sag havde de tyske myndigheder afvist at anerkende, at en tysk statsborger uden forudgående tilladelse kunne anvende en akademisk titel, som han havde opnået i en anden medlemsstat på grundlag af et post graduate-studium. Da en sådan forudgående tilladelse ikke krævedes med hensyn til titler, der var

40 — Dommen i sagen Kommissionen mod Belgien, præmis 26-30.

41 — Sammenlign med dom af 30.1.1997, forenede sager C-4/95 og C-5/95, Stöber og Piosa Pereira, Sml. I, s. 511, præmis 38. Se også dom af 17.9.1997, sag C-322/95, Iurlarlo, Sml. I, s. 4881. Disse domme omhandler personer, der har status som arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende, men der er ingen grund til, at disse afgørelser ikke kan anvendes analogt i relation til traktatens bestemmelser om unionsborgerskab. Den ret til ikke at blive udsat for forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, der er fastsat i artikel 12 EF, gælder for alle de situationer, der er omfattet af traktatens saglige og personelle anvendelsesområde.

opnået på tyske universiteter, fastslog Domstolen, at medmindre der foreligger en eventuel begrundelse, var en sådan ordning uforenelig med artikel 39 EF og 43 EF, eftersom den pågældende nationale foranstaltning kunne gøre det vanskeligere eller mindre attraktivt for fællesskabsborgere, herunder statsborgerne i den medlemsstat, der har udstedt foranstaltningen, at udøve de i traktaten sikrede grundlæggende friheder⁴².

52. Situationen for Marie-Nathalie D'Hoop minder også i meget høj grad om de faktiske omstændigheder, der var baggrunden for Angonese-sagen. Den sag drejede sig om fortolkningen af artikel 39 EF. En privat bank i Bolzano i Italien gjorde retten til at få adgang til en udvælgelsesprøve med henblik på ansættelse af medarbejdere betinget af, at ansøgeren var i besiddelse af en attest på to-sprogethed, som kun blev udstedt i en eneste italiensk provins. Roman Angonese, der er italiensk statsborger, og som havde erhvervet de krævede sprogkundskaber under et fire-årigt studieophold i Østrig, og som kunne dokumentere dette, fik med urette ikke adgang til at indgive ansøgning, fordi han ikke var i besiddelse af den krævede attest. Domstolen fastslog, at personer, der ikke boede i den provins, hvor den pågældende attest kunne erhverves, vanskeligt kunne opnå den. Selv om Domstolen kvalificerede denne betingelse for forskelsbehandling til skade for statsborgere i andre medlemsstater i forhold til italienske statsborgere, er der for mig ingen tvivl om, at den omstændighed, at den pågældende betingelse blev

fundet ulovlig, også gælder i relation til Roman Angonese, idet han som italiensk statsborger havde erhvervet sine sprogkundskaber i en anden medlemsstat⁴³.

53. Såvel Angonese og Kraus som Marie-Nathalie D'Hoop stilles ringere gennem en diskriminerende bestemmelse i deres egen medlemsstat, idet et ophold, de har tilbagelagt i en anden medlemsstat, stiller dem ringere med tilbagevirkende kraft. I alle tre tilfælde vedrører denne for dem negative følge, som kommer til udtryk på forskellig måde, adgangen til arbejdsmarkedet. Forskellen skyldes i det væsentlige, at i Angonese- og Kraus-dommen har Domstolen kunnet behandle den omtvistede nationale bestemmelse i relation til det forbud mod forskelsbehandling, der er fastsat i artikel 39 EF og 43 EF, mens de særlige omstændigheder i den foreliggende sag tilsiger en vurdering i relation til den generelle bestemmelse om forbud mod forskelsbehandling, der er indeholdt i artikel 12 EF.

54. En forskellig behandling som omhandlet i artikel 12 EF vil kun kunne være begrundet, hvis den er uafhængig af de berørte personers nationalitet og står i rimeligt forhold til det formål, der lovligt

42 — Jf. Kraus-dommen, præmis 32.

43 — Dom af 6.6.2000, sag C-281/98, Angonese, Sml. I, s. 4139, navnlig præmis 38-41.

forfølges med den pågældende nationale lovgivning⁴⁴. Dette er grunden til, at det i den foreliggende sag også skal undersøges, om der er et objektivt hensyn, som begrundet den ulige behandling, og som står i rimeligt forhold til det forfulgte formål. En objektiv begrundelse skal vedrøre den pågældende forskelsbehandling, hvilket med hensyn til den foreliggende sag betyder, at begrundelsen skal søges i den forskellige behandling af belgiske statsborgere, der har gennemført deres videregående skoleuddannelse i Belgien, og deres medborgere, der har gennemført den i en anden medlemsstat.

55. Hverken den belgiske regering eller ONEM har fremført objektive hensyn som begrundelse i den henseende⁴⁵. Under retsmødet anførte Kommissionen, at efter dens opfattelse ville foranstaltningen have været begrundet, såfremt udbetalingen af ungdomsarbejdsløshedsydelse havde været betinget af, at ansøgeren havde afsluttet det sidste led af sit studium i sit eget land. En medlemsstat kan således ikke være tvunget til at udbetale ungdomsarbejdsløshedsydelse til alle studerende, der har afsluttet deres studier et eller andet sted i Fællesskabet og derefter tager tilbage til den pågældende medlemsstat for at søge arbejde for første gang. Kommissionen har indrømmet, at i så fald kan der kræves en vis tilknytning mellem den studerende og værtsmedlemsstaten.

56. Den kongelige anordning har i det væsentlige til formål at lette overgangen

fra en uddannelse til arbejdsmarkedet og at sikre de berørte personer et vist eksistensminimum. Efter min opfattelse er det klart, at det er uforeneligt med dette formål at udelukke en af landets egne statsborgere fra retten til ungdomsarbejdsløshedsydelse, blot fordi den pågældende ikke har afsluttet sin videregående skoleuddannelse i en uddannelsesinstitution i Belgien, men i en anden medlemsstat. Desuden går en sådan betingelse ud over, hvad der er nødvendigt for at sikre en reel tilknytning til det belgiske arbejdsmarked. Denne tilknytning er i vidt omfang til stede i den foreliggende sag. Den følger ikke alene af Marie-Nathalie D'Hoops nationalitet, men også af, at det eksamensbevis, hun har erhvervet i Frankrig, anerkendes som ligestillet i hendes eget land, og af, at hun har gennemført universitetsstudier i Belgien, inden hun ansøgte om de pågældende ydelser.

57. Dette er grunden til, at jeg finder, at i den foreliggende situation, som er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 18 EF, er det i artikel 12 EF opstillede forbud til hinder for at meddele afslag på en anmodning om ungdomsarbejdsløshedsydelse. Marie-Nathalie D'Hoops situation er et led i det billede af en stigende grænseoverskridende mobilitet for borgere, som endnu ikke udøver økonomisk virksomhed. Den frie bevægelighed for skoleelever og studerende samt anerkendelsen af, at studier, der er gennemført i en anden medlemsstat, er ligestillede, antages nu at være vigtige bestanddele af den europæiske integrationsproces. En medlemsstat må derfor ikke udøve forskelsbehandling over for en af sine egne statsborgere, der har udnyttet disse rettigheder.

44 — Jf. i denne retning f.eks. dom af 24.11.1998, sag C-274/96, Bickel og Franz, Sml. I, s. 7637, præmis 27.

45 — Sådanne hensyn kan heller ikke udledes af dommen i sagen Kommissionen mod Belgien.

V — Forslag til afgørelse

58. Sammenfattende skal jeg herefter foreslå, at det præjudicielle spørgsmål, Tribunal du travail de Liège har forelagt, besvares som følger:

»Artikel 12 EF er til hinder for, at der meddeles afslag på de ungdomsarbejdsløshedsydelse, der omhandles i artikel 36 i den belgiske kongelige anordning af 25. november 1991, som ændret ved den belgiske kongelige anordning af 13. december 1996, over for en belgisk statsborger, som efter at have afsluttet sin videregående skoleuddannelse i en anden medlemsstat, hvor vedkommende har erhvervet et eksamensbevis, der i Belgien anerkendes som ligestillet med det belgiske eksamensbevis, der udstedes efter afsluttet videregående skoleuddannelse, og efter at have gennemført sine universitetsstudier i Belgien, hvor den pågældende søger arbejde for første gang, med den begrundelse, at han ikke har afsluttet sin videregående skoleuddannelse i et uddannelsesinstitution i sit eget land.«