

ARREST VAN HET HOF

3 juli 1986 \*

In zaak 66/85,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van het Bundesverwaltungsgericht, in het aldaar aanhangig geding tussen

Deborah Lawrie-Blum, wonende te Freiburg im Breisgau,

en

Land Baden-Württemberg,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 48 EEG-Verdrag en artikel 1 van verordening nr. 1612/68,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: Mackenzie Stuart, president, T. Koopmans, U. Everling en K. Bahlmann, kamerpresidenten, G. Bosco, O. Due, en F. Schockweiler, rechters,

advocaat-generaal: C. O. Lenz

griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur

gelet op de opmerkingen ingediend door:

- Deborah Lawrie-Blum, verzoekster in het hoofdgeding, voor de schriftelijke behandeling vertegenwoordigd door H. P. Schmidt, advocaat te Freiburg, en ter terechtzitting door S. de Witt, advocaat te Freiburg,
- Land Baden-Württemberg, verweerder in het hoofdgeding, vertegenwoordigd door J. Boulanger, advocaat te Mannheim,

\* Procestaal: Duits.

- de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door T. J. G. Pratt als gemachtigde, en ter terechtzitting door D. Donaldson, QC van Gray's Inn,
- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, voor de schriftelijke behandeling vertegenwoordigd door G. zur Hausen en J. Currall, leden van haar juridische dienst, en ter terechtzitting door G. zur Hausen,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 29 april 1986,

het navolgende

## ARREST

(omissis)

### In rechte

- 1 Bij beschikking van 24 januari 1985, ingekomen ten Hove op 14 maart daaraanvolgend, heeft het Bundesverwaltungsgericht krachtens artikel 177 EEG-Verdrag een prejudiciële vraag gesteld over de uitlegging van artikel 48 EEG-Verdrag en artikel 1 van verordening nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrij verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap (PB 1968, L 257, blz. 2, met rectificatie in L 295, blz. 12).

### Het onderwerp van het geschil

- 2 Deze vraag is gerezen in een geding tussen D. Lawrie-Blum, van Britse nationaliteit, en de deelstaat Baden-Württemberg. Nadat verzoekster in het hoofdgeding aan de universiteit te Freiburg het eerste staatsexamen voor leraar in het hoger middelbaar onderwijs („Gymnasien“) had afgelegd, werd haar door het Oberschulamt Stuttgart op grond van haar nationaliteit de toegang geweigerd tot de stage die leidt tot het tweede staatsexamen, dat toegang geeft tot de loopbaan van leraar bij het hoger middelbaar onderwijs.

- 3 Blijkens het dossier en de verklaringen ter terechtzitting is de lerarenopleiding in de Bondsrepubliek Duitsland voornamelijk een zaak van de deelstaten. Deze opleiding omvat een universitaire studie, die wordt afgesloten met het eerste staatsexamen, en een stage gevolgd door het tweede staatsexamen, dat onderwijsbevoegdheid verleent.
- 4 Ten tijde van de onderliggende feiten werd in de deelstaat Baden-Württemberg de stage geregeld door de verordening van het ministerie van Onderwijs en Sportzaken van 14 juni 1976 „über den Vorbereitungsdienst und die pädagogische Prüfung für das Lehramt an Gymnasien“ (GBl. Baden-Württemberg, blz. 504), inmiddels vervangen door de verordening van hetzelfde ministerie van 31 augustus 1984 „über den Vorbereitungsdienst und die zweite Staatsprüfung für die Laufbahn des höheren Schuldienstes an Gymnasien“ (GBl. Baden-Württemberg, blz. 576).
- 5 De stage is bedoeld om de kandidaat-leraar de beginselen van de pedagogiek en de didactiek bij te brengen, en is verdeeld in twee perioden van elk één jaar. De eerste periode omvat een opleiding aan een vormingsinstituut (Seminar) en aan een — meestal openbare — school, waarbij de stagiair is ingedeeld; in de tweede periode worden de voor het geven van onderwijs noodzakelijke pedagogische en didactische bekwaamheden en vaardigheden verder ontwikkeld. Gedurende deze tweede periode kan de kandidaat-leraar worden belast met maximaal elf lessen per week in verschillende klassen van het gymnasium, eerst onder toezicht van een vakleraar en later, gedurende de laatste zes maanden, zelfstandig.
- 6 Het vervullen van de stage en het bezit van het diploma „tweede staatsexamen“ zijn wettelijke voorwaarden voor de toegang tot het beroep van leraar bij het openbaar onderwijs en in de praktijk ook onmisbaar voor leraren bij het particulier onderwijs.
- 7 De kandidaat die tot de stage is toegelaten, wordt aangesteld als kandidaat-leraar in de hoedanigheid van ambtenaar tot wederopzegging („Beamter auf Widerruf“) en geniet als zodanig alle voordelen die met de status van ambtenaar verbonden zijn. Volgens voornoemde verordeningen van 1976 en 1984 worden tot de stage enkel diegenen toegelaten die voldoen aan de persoonlijke voorwaarden om ambtenaar te kunnen worden. Paragraaf 6 van het Landesbeamtengesetz für Baden-Württemberg, in de versie van 8 augustus 1979 (GBl. 1979, blz. 398), vereist het bezit van de Duitse nationaliteit in de zin van artikel 116 van het Grundgesetz,

voor zover de minister van Binnenlandse Zaken daarvan wegens dringende behoeften van de dienst geen ontheffing verleent.

- 8 Daar verzoekster in het hoofdgeding niet tot de stage was toegelaten omdat zij de Duitse nationaliteit niet bezat, stelde zij bij het Verwaltungsgericht Freiburg beroep in tot nietigverklaring van haar afwijzing, stellende dat deze afwijzing in strijd was met het gemeenschapsrechtelijke verbod van discriminatie op grond van nationaliteit bij de toegang tot de beroepsuitoefening. Het Verwaltungsgericht Freiburg en, in tweede aanleg, het Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg verwierpen het beroep op grond dat artikel 48, lid 4, EEG-Verdrag voor betrekkingen in overheidsdienst een afwijking bevat van de voorschriften inzake het vrije verkeer van werknemers; de in hoger beroep oordelende rechter voegde hieraan toe, dat het openbaar onderwijs, daar het geen economische activiteit is, buiten de werkingssfeer van het Verdrag valt.
- 9 Het Bundesverwaltungsgericht, waarbij verzoekster „Revisions”-beroep heeft ingesteld, heeft de behandeling van de zaak geschorst tot het Hof uitspraak zal hebben gedaan over de volgende prejudiciële vraag:

„Ontlenen burgers van een Lid-Staat aan de gemeenschapsvoorschriften inzake het vrije verkeer (artikel 48 EEG-Verdrag, artikel 1 van verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968, PB 1968, L 257, blz. 2, met rectificatie in L 295, blz. 12, en nadien gewijzigd) het recht om in een andere Lid-Staat op gelijke voet als burgers van die staat te worden toegelaten tot de stage ter voorbereiding op het beroep van leraar, ook wanneer die stage naar nationaal recht in de hoedanigheid van ambtenaar (i. c. ambtenaar tot wederopzegging in de zin van het Duitse ambtenarenrecht) moet worden vervuld en gepaard gaat met het zelfstandig geven van onderwijs, terwijl naar nationaal recht in beginsel alleen burgers van het land zelf de hoedanigheid van ambtenaar kunnen verkrijgen?”

- 10 Met deze vraag wil de nationale rechter in wezen vernemen, of een kandidaat-leraar die in de hoedanigheid van ambtenaar een stage ter voorbereiding op het beroep van leraar vervult en gedurende die stage tegen betaling lesgeeft, moet worden aangemerkt als werknemer in de zin van artikel 48 EEG-Verdrag, en voorts, of een dergelijke stage moet worden beschouwd als een betrekking in overheidsdienst in de zin van artikel 48, lid 4, waartoe de toegang aan onderdanen van andere Lid-Staten kan worden geweigerd.

- 11 In zijn zorgvuldig gemotiveerde verwijzingsbeschikking overweegt het Bundesverwaltungsgericht, dat de als ambtenaar tot wederopzegging aangestelde kandidaat-leraar niet als werknemer in de zin van artikel 48 EEG-Verdrag is te beschouwen; in elk geval zou de afwijking van artikel 48, lid 4, op hem van toepassing zijn, daar hij overheidsgezag uitoefent dan wel betrokken is bij de bescherming van de algemene belangen van de staat.

#### Het begrip werknemer in de zin van artikel 48, lid 1, EEG-Verdrag

- 12 Volgens verzoekster in het hoofdgeding moet iedere werkzaamheid tegen beloning worden beschouwd als een economische activiteit, ook wanneer zij wordt uitgeoefend op een gebied dat geen economisch karakter heeft. Een restrictieve uitlegging van artikel 48, lid 1, zou van het vrije verkeer enkel een instrument tot economische integratie maken, in strijd zijn met het ruimere doel van dit artikel — namelijk een ruimte te creëren waarin gemeenschapsonderdanen zich vrij kunnen bewegen —, en elke eigen betekenis ontnemen aan artikel 48, lid 4. Onder het begrip werknemer zou eenieder vallen die, tegen beloning, voor een derde van wie hij afhangt, een door anderen bepaalde arbeid verricht, zulks ongeacht het rechtskarakter van de arbeidsverhouding.
- 13 Verweerder in het hoofdgeding treedt het Bundesverwaltungsgericht bij, waar dit in zijn verwijzingsbeschikking overweegt dat de door het onderwijsbeleid bepaalde werkzaamheid van de kandidaat-leraar geen economische activiteit in de zin van artikel 2 EEG-Verdrag is. Onder het begrip „werknemer” in de zin van artikel 48 EEG-Verdrag en verordening nr. 1612/68 zouden slechts diegenen vallen die met hun werkgever een privaatrechtelijke arbeidsverhouding hebben, maar niet diegenen die op publiekrechtelijke grondslag zijn aangesteld. De stage zou de laatste fase zijn van de beroepsopleiding van toekomstige leraren.
- 14 De regering van het Verenigd Koninkrijk is van mening, dat het onderscheid tussen studenten en werknemers aan de hand van objectieve criteria moet worden bepaald en dat het begrip werknemer in de zin van artikel 48 naar gemeenschapsrecht moet worden omschreven. Objectief kan het begrip werknemer aldus worden omschreven, dat een partij zich ertoe verbindt tegen beloning diensten te verrichten voor een andere partij jegens welke zij in een ondergeschiktheidsverhouding staat met betrekking tot de wijze waarop het werk moet worden verricht. In casu zou in aanmerking zijn te nemen dat de kandidaat-leraar althans tegen het einde van zijn stage onderwijs moet geven en daarmee economisch nuttige arbeid ver-

richt, waarvoor hij een beloning ontvangt die is afgeleid van het minimumsalaris van een leraar met een normale aanstelling.

- 15 Volgens de Commissie is de toepasselijkheid van artikel 48 uitsluitend afhankelijk van het bestaan van een arbeidsverhouding, ongeacht het rechtskarakter of het doel hiervan. Dat de stage een verplichte fase in de voorbereiding op de beroepsuitoefening is en in een openbare dienst wordt vervuld, zou irrelevant zijn wanneer voldaan is aan de objectieve criteria van het begrip werknemer, te weten een ondergeschiktheidsverhouding ten opzichte van de werkgever — ongeacht de aard van deze verhouding —, het feit dat er daadwerkelijk prestaties worden geleverd en het feit dat er een beloning wordt betaald.
- 16 Daar het vrije verkeer van werknemers een van de grondbeginselen van de Gemeenschap is, mag het begrip werknemer in de zin van artikel 48 niet naar gelang van het nationale recht verschillend worden uitgelegd, maar heeft het een communautaire inhoud. Omdat het de werkings sfeer van deze fundamentele vrijheid bepaalt, moet het communautaire begrip werknemer ruim worden uitgelegd (arrest van 23 maart 1982, zaak 53/81, Levin, Jurispr. 1982, blz. 1035).
- 17 Bij de omschrijving van dit begrip moet worden uitgegaan van objectieve criteria die, wat de rechten en plichten van de betrokkenen betreft, kenmerkend zijn voor de arbeidsverhouding. Het hoofdkenmerk van de arbeidsverhouding is, dat iemand gedurende een bepaalde tijd voor een ander en onder diens gezag prestaties levert en als tegenprestatie een vergoeding ontvangt.
- 18 In casu staat vast, dat de kandidaat-leraar tijdens de gehele duur van de stage onder het gezag en het toezicht staat van de school waarbij hij is ingedeeld, dat deze zijn werkzaamheden en werktijden bepaalt en dat hij haar aanwijzingen moet opvolgen en haar reglementen moet naleven. Gedurende een groot deel van de stage moet hij lesgeven, waarmee hij ten behoeve van de school diensten verricht die een bepaalde economische waarde hebben. De bedragen die hij ontvangt, zijn te beschouwen als een vergoeding voor de verrichte diensten en voor de verplichtingen die het vervullen van de stage voor hem meebrengt. Bijgevolg moet worden vastgesteld, dat in casu is voldaan aan de drie voorwaarden voor het bestaan van een arbeidsverhouding.

- 19 Het feit dat de stage, evenals de leertijd bij andere beroepen, kan worden aange-merkt als een praktische voorbereiding op de eigenlijke uitoefening van het beroep, verhindert niet dat artikel 48, lid 1, van toepassing is, wanneer die stage wordt vervuld onder de voorwaarden die voor arbeid in loondienst gelden.
- 20 Hiertegen kan ook niet worden ingebracht, dat in het onderwijs geleverde prestaties niet binnen de werkingssfeer van het EEG-Verdrag vallen omdat zij niet van economische aard zijn. Voor de toepassing van artikel 48 is immers enkel vereist, dat de werkzaamheid naar haar aard een arbeidsprestatie tegen beloning is, waarbij irrelevant is op welk gebied zij wordt geleverd (arrest van 12 december 1974, zaak 36/84, Walrave, Jurispr. 1974, blz. 1405). De werkzaamheid verliest haar economisch karakter ook niet omdat zij onder toepassing van een publiekrechtelijk statuut wordt verricht; in zijn arrest van 12 februari 1974 (zaak 152/73, Sotgiu, Jurispr. 1974, blz. 153) heeft het Hof immers vastgesteld, dat voor de toepassing van artikel 48 de aard van de rechtsbetrekking tussen de werknemer en de werkgever — een publiekrechtelijk statuut of een privaatrechtelijk contract — niet ter zake doet.
- 21 Ook de omstandigheid dat de kandidaat-leraar maar een klein aantal uren per week lesgeeft en een vergoeding ontvangt die lager is dan het minimumsalaris van een leerkracht in vaste dienst aan het begin van zijn loopbaan, belet niet hem als werknemer aan te merken. In zijn reeds aangehaald arrest in de zaak-Levin stelde het Hof vast, dat de begrippen werknemer en arbeid in loondienst aldus moeten worden verstaan, dat daaronder ook vallen degenen die, omdat zij geen volledige betrekking hebben, een inkomen verdienen dat lager is dan dat voor een volledige betrekking, mits zij maar reële en daadwerkelijke arbeid verrichten. Dat aan deze laatste voorwaarde is voldaan, wordt in casu niet betwijfeld.
- 22 Mitsdien moet op het eerste deel van de vraag worden geantwoord, dat een kandidaat-leraar, die onder leiding en toezicht van de onderwijsautoriteiten een stage ter voorbereiding op het beroep van leraar vervult, gedurende welke hij lessen geeft en een beloning ontvangt, ongeacht het rechtskarakter van de arbeidsverhouding te beschouwen is als werknemer in de zin van artikel 48, lid 1, EEG-Verdrag.

**Het begrip betrekking in overheidsdienst in de zin van artikel 48, lid 4**

- 23 Verzoekster in het hoofdgeding betoogt, dat volgens de rechtspraak van het Hof een werkzaamheid enkel onder de afwijking van artikel 48, lid 4, valt, wanneer zij de uitoefening van overheidsgezag en medewerking aan de bescherming van de algemene belangen van de staat inhoudt. De werkzaamheid van een leraar en zeker die van een kandidaat-leraar zou evenwel geen uitoefening van overheidsgezag inhouden.
- 24 Volgens verweerder in het hoofdgeding, die zich aansluit bij de overwegingen van het Bundesverwaltungsgericht, oefent de kandidaat-leraar bij zijn werkzaamheid in feite overheidsgezag uit, doordat hij het onderwijs organiseert, de leerlingen beoordeelt en meebeslist over hun overgang naar een hogere klas. In ieder geval zou hij door zijn werkzaamheid meewerken aan de bescherming van de algemene belangen van de staat, waartoe ook het onderwijs behoort; dit alleen al zou de toepassing van artikel 48, lid 4, rechtvaardigen.
- 25 De Commissie stelt, dat voor de uitzondering van artikel 48, lid 4, moet zijn voldaan aan de formele voorwaarde, dat de werkzaamheden de vervulling van publiekrechtelijke taken moeten inhouden, en aan de materiële voorwaarde, dat zij gepaard moeten gaan met uitoefening van overheidsgezag en met medewerking aan de bescherming van de algemene belangen van de staat; deze criteria zouden cumulatief zijn te verstaan. De normale werkzaamheid van leraar bij het openbaar onderwijs en zeker bij het particulier onderwijs zou niet aan deze voorwaarden voldoen.
- 26 Bij de beantwoording van deze vraag zij erop gewezen, dat artikel 48, lid 4, als afwijking van het fundamentele beginsel van het vrije verkeer en non-discriminatie van werknemers in de Gemeenschap aldus moet worden uitgelegd, dat de draagwijdte ervan beperkt blijft tot wat strikt noodzakelijk is met het oog op de belangen die de Lid-Staten op grond van deze bepaling mogen beschermen. Gelijk het Hof overwoog in zijn arrest van 3 juni 1986 (zaak 307/84, Commissie/Frankrijk, Jurispr. 1986, blz. 1725), kan de toegang tot bepaalde betrekkingen niet worden beperkt op grond dat in een Lid-Staat degenen die voor zulk een betrekking in aanmerking komen, bij aanstelling de hoedanigheid van ambtenaar verkrijgen. Zou men de toepassing van artikel 48, lid 4, doen afhangen van het rechtskarakter van de verhouding tussen de werknemer en de administratie, dan zouden de Lid-Staten naar believen kunnen bepalen welke betrekkingen onder die afwijkingsbepaling vallen.



- 27 Zoals het Hof reeds vaststelde in zijn arresten van 17 december 1980 en 26 mei 1982 (zaak 149/79, Commissie/België, respectievelijk Jurispr. 1980, blz. 3881 en Jurispr. 1982, blz. 1845), worden met betrekkingen in overheidsdienst in de zin van artikel 48, lid 4, die aan de werkingsfeer van de drie eerste leden van dit artikel zijn onttrokken, bedoeld de betrekkingen die, al dan niet rechtstreeks, deelneming aan de uitoefening van overheidsgezag inhouden en die werkzaamheden omvatten strekkende tot bescherming van de algemene belangen van de staat of van andere openbare lichamen, en die derhalve bij de betrokken functionaris een bijzondere band van solidariteit ten opzichte van de staat onderstellen, alsmede een wederkerigheid van rechten en plichten die de grondslag vormen van de nationaliteitsverhouding. Uitgesloten zijn dus enkel die betrekkingen die, wegens de ermee verbonden taken en verantwoordelijkheden, de kenmerken hebben van de specifieke taken van de administratie op de genoemde gebieden.
- 28 Deze zeer strikte voorwaarden zijn niet aanwezig in het geval van een kandidaat-leraar, ook al neemt hij inderdaad de door verweerder in het hoofdgeding genoemde beslissingen.
- 29 Mitsdien moet op het tweede deel van de vraag worden geantwoord, dat de stage ter voorbereiding op het beroep van leraar niet kan worden beschouwd als een betrekking in overheidsdienst in de zin van artikel 48, lid 4, de toegang waartoe aan onderdanen van andere Lid-Staten kan worden ontzegd.

### Kosten

- 30 De kosten door de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening hunner opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door het Bundesverwaltungsgericht bij beschikking van 24 januari 1985 gestelde vraag, verklaart voor recht:

- 1) Een kandidaat-leraar, die onder leiding en toezicht van de onderwijsautoriteiten een stage ter voorbereiding op het beroep van leraar vervult, gedurende welke hij lessen geeft en een beloning ontvangt, is ongeacht het rechtskarakter van de arbeidsverhouding te beschouwen als werknemer in de zin van artikel 48, lid 1, EEG-Verdrag.
- 2) De stage ter voorbereiding op het beroep van leraar kan niet worden beschouwd als een betrekking in overheidsdienst in de zin van artikel 48, lid 4, de toegang waartoe aan onderdanen van andere Lid-Staten kan worden ontzegd.

Mackenzie Stuart

Koopmans

Everling

Bahlmann

Bosco

Due

Schockweiler

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 3 juli 1986.

De griffier

De president

P. Heim

A. J. Mackenzie Stuart