

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

J. KOKOTT

van 15 december 2005 ¹

I — Inleiding

1. De onderhavige zaak biedt de gelegenheid om de rechtspositie te preciseren van onderdanen van derde staten, die familieleden van burgers van de Unie zijn, wat hun toegang tot de arbeidsmarkt binnen de Gemeenschap betreft.

3. In dit kader verzoekt de Luxemburgse Cour administrative ² (hierna ook: „verwijzende rechter”) het Hof om uitlegging van het gemeenschapsrecht en wenst zij in wezen te vernemen of de betrokken onderdaan van een derde staat op grond van de bepalingen inzake het vrije verkeer van werknemers is vrijgesteld van de werkvergunningsplicht.

II — Toepasselijke bepalingen

A — *Gemeenschapsrecht*

2. Het gaat hier om een onderdaan van een derde staat, gehuwd met een onderdaan van het Groothertogdom Luxemburg, die samen met haar in België in de nabijheid van de Belgisch-Luxemburgse grens woont. Terwijl zijn echtgenote in België een beroepsopleiding en een beroepsstage voltooide, wilde hij zelf in Luxemburg als arbeider werkzaam zijn. De Luxemburgse autoriteiten hebben hem echter een werkvergunning geweigerd.

4. Het gemeenschapsrechtelijke kader van deze zaak wordt bepaald door artikel 11 van verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeen-

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.

2 — Bestuursrechtelijke beroepsinstantie.

schap (hierna: „verordening nr. 1612/68”)³, dat als volgt luidt:

„De echtgenoot van een onderdaan van een lidstaat die op het grondgebied van een lidstaat arbeid al of niet in loondienst verricht, alsmede de kinderen onder de 21 jaar of die te zijnen laste zijn hebben het recht, zelfs indien zij niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten, om op het gehele grondgebied van die lidstaat iedere arbeid in loondienst te aanvaarden.”

5. In de considerans van verordening nr. 1612/68 staat bovendien het volgende:

„Overwegende dat het vrije verkeer voor de werknemers en hun familie een fundamenteel recht vormt; dat de mobiliteit der arbeidskrachten in de Gemeenschap één van de middelen moet zijn om aan de werknemer de mogelijkheid tot verbetering van zijn levensomstandigheden en arbeids-

voorwaarden te waarborgen en de verbetering van zijn sociale positie te vergemakkelijken, waardoor terzelfder tijd wordt bijgedragen tot het voldoen aan de behoeften van de economie der lidstaten; dat het recht van alle werknemers van de lidstaten om de arbeid van hun keuze binnen de Gemeenschap te verrichten moet worden bevestigd” (derde overweging).

„Overwegende dat het recht van het vrije verkeer, om volgens objectieve maatstaven van waardigheid en vrijheid te kunnen worden uitgeoefend, vereist dat de gelijkheid van behandeling in alles wat de uitoefening van arbeid in loondienst en de toegang tot huisvesting betreft, in feite en in rechte verzekerd is, en eveneens dat de belemmeringen voor de mobiliteit van de werknemers uit de weg worden geruimd, met name wat betreft het recht van de werknemer om zijn familie te doen overkomen en de voorwaarden voor de integratie van deze familie in het land van ontvangst” (vijfde overweging).

3 — PB L 257, blz. 2. Artikel 11 van verordening nr. 1612/68 werd ingetrokken en vervangen door richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB L 158, blz. 77, gerectificeerd in PB L 229, blz. 35; hierna: „richtlijn 2004/38”). Deze wijziging treedt echter pas in werking op 30 april 2006 en is bijgevolg voor de feiten van het hoofdgeding irrelevant.

6. Volledigheidshalve wijs ik nog op richtlijn 93/96/EEG van de Raad van 29 oktober 1993 inzake het verblijfsrecht voor studenten⁴

4 — PB L 317, blz. 59. Richtlijn 93/96 werd ingetrokken en vervangen door richtlijn 2004/38. Deze wijziging trad echter pas op 30 april 2006 in werking en is bijgevolg voor de feiten in het hoofdgeding irrelevant.

(hierna ook: „studentenrichtlijn”). Daar staat in artikel 2, lid 2, tweede alinea, het volgende:

„De echtgenoot en de ten laste komende kinderen van een onderdaan van een lidstaat die het recht van verblijf op het grondgebied van een lidstaat geniet, hebben het recht, zelfs indien zij niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten, om op het gehele grondgebied van die lidstaat iedere arbeid, al dan niet in loondienst, te verrichten.”

B — *Nationaal recht*

7. De verwijzende rechter preciseert niet welke bepalingen van Luxemburgs recht in het hoofdgeding van toepassing zijn. Uit het verzoek om een prejudiciële beslissing valt echter op te maken dat personen als Cikotic, die niet de nationaliteit van een lidstaat van de Europese Economische Ruimte bezitten, in Luxemburg een werkvergunning nodig hebben, die onder meer op grond van het arbeidsmarktbeleid kan worden geweigerd.⁵

5 — Bovendien blijkt uit de processtukken dat in de onderhavige zaak de Luxemburgse autoriteiten met name volgende bepalingen van nationaal recht hebben toegepast: artikel 27 van de wet van 28 maart 1972 in haar gewijzigde versie [loi modifiée du 28 mars 1972 concernant 1) l'entrée et le séjour des étrangers; 2) le contrôle médical des étrangers; 3) l'emploi de la main-d'œuvre étrangère] en artikel 10 van de Groot-hertogelijke verordening van 12 mei 1972 in haar gewijzigde versie [règlement grand-ducal modifié du 12 mai 1972 déterminant les mesures applicables pour l'emploi des travailleurs étrangers sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg].

III — Feiten en hoofdgeding

8. Mattern is Luxemburgs onderdaan en is gehuwd met Cikotic, die volgens de verwijzende rechter „Joegoslavisch onderdaan” is.

9. In het voorjaar van 2003 woonden de echtelieden gezamenlijk in de gemeente Athus (Aubange) in België. Daar volgde Mattern een beroepsopleiding als gezinsverzorgster en verpleeghulp⁶ en vervulde zij een beroepsstage.⁷ Uit de stukken blijkt dat Mattern op 30 juni 2003 een diploma⁸ van haar Belgische onderwijsinstelling heeft ontvangen. Vanaf 15 juli 2003 had zij een arbeidsovereenkomst van onbepaalde duur met een bedrijf uit Pétange in het Groot-hertogdom Luxemburg; het is echter onduidelijk wanneer precies deze arbeidsovereenkomst werd gesloten.

10. Eveneens in het voorjaar van 2003 trachtte Cikotic vanuit België werk als arbeider in Luxemburg te vinden. Op

6 — „Formation d'auxiliaire familiale et sanitaire à l'enseignement secondaire professionnel”.

7 — Blijkens de stukken betrof het hier een beroepsstage als verpleeghulp („aide soignante”) in de periode van maart tot en met juni 2003.

8 — „Certificat de qualification de sixième année de l'enseignement secondaire professionnel”, voorlopige versie, op 30 juni 2003 afgegeven te Aubange (Athus) door het Athénée Royal d'Athus.

18 maart 2003⁹ verstrekke een bedrijf uit Ernster in het Groothertogdom Luxemburg een verklaring van tewerkstelling voor Cikotic en vroeg het tevens een werkvergunning voor hem aan.¹⁰

België; Mattern is echter inmiddels werkzaam als bediende in de privésector in Luxemburg.¹²

11. Bij beslissing van 14 juli 2003 heeft de Luxemburgse minister van Arbeid en Tewerkstelling¹¹ de aanvraag voor een werkvergunning voor Cikotic afgewezen, omdat voldoende ongekwalificeerde werkzoekenden bij het Luxemburgse arbeidsbureau waren ingeschreven, en aan onderdanen van staten van de Europese Economische Ruimte bij voorrang toegang tot de beschikbare arbeidsplaatsen moest worden verleend. Bovendien heeft de werkgever de betrokken arbeidsplaats niet als vacant gemeld en ze sedert 17 maart 2003 door Cikotic illegaal laten bezetten.

IV — Verzoek om een prejudiciële beslissing en procedure voor het Hof

14. Op 11 februari 2005 heeft de Cour administrative de procedure geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

12. De echtelieden Mattern en Cikotic hebben vervolgens tegen de afwijzende beslissing beroep ingesteld bij de administratieve rechter, waarbij zij met name stellen dat gemeenschapsrechtelijke bepalingen zijn geschonden. Thans is het geschil in tweede instantie aanhangig bij de Cour administrative.

13. Mattern en Cikotic wonen, voor zover bekend, nog steeds gezamenlijk te Athus in

„[Zijn] de gemeenschapsregels inzake het vrije verkeer van werknemers toepasselijk [...] op de situatie van een onderdaan van een derde staat die de echtgenoot is van een gemeenschapsonderdaan die in een andere lidstaat dan de zijne een beroepsopleiding heeft gevolgd en een beroepsstage heeft vervuld, en [...] [kan] derhalve de echtgenoot die geen gemeenschapsonderdaan is, op grond van de regels die de gemeenschaps-onderdanen en hun familieleden die onderdaan zijn van derde staten het recht op het vrije verkeer van werknemers verzekeren, [...] zijn vrijgesteld van de werkvergunningsplicht?”

9 — Datum van ontvangst door het Luxemburgs arbeidsbureau („Administration de l'Emploi”).

10 — „Déclaration d'engagement tenant lieu de demande en obtention du permis de travail”.

11 — Ministre du Travail et de l'Emploi.

12 — Zie de niet-weersproken verklaringen in de door verzoekers overgelegde stukken in het hoofdgeding in beide instanties.

15. De Duitse regering, de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie hebben bij het Hof schriftelijke opmerkingen ingediend.

17. Behoudens bijzondere rechten die uit associatieovereenkomsten kunnen voortvloeien¹³, heeft een onderdaan van een derde staat bij de huidige stand van het recht geen *rechtstreekse gemeenschapsrechtelijke aanspraak* op toegang tot de arbeidsmarkt in een lidstaat.¹⁴

V — Beoordeling

16. De verwijzende rechter wenst met zijn verzoek om een prejudiciële beslissing in wezen te vernemen of aan een onderdaan van een derde staat de toegang tot en de uitoefening van een niet-zelfstandige beroepsactiviteit in een lidstaat onder de volgende omstandigheden mag worden geweigerd:

- de onderdaan van de derde staat is met een onderdaan van deze lidstaat gehuwd;
- zijn echtgenote volgt in een andere lidstaat een beroepsopleiding en vervult er een beroepsstage;
- beide echtelieden wonen gezamenlijk in een andere lidstaat.

18. Hij kan echter wel een *afgeleid recht* op aanvaarding en uitoefening van een niet-zelfstandige beroepsactiviteit in een lidstaat hebben, wanneer hij echtgenoot of kind van een aldaar werkzame migrerende werknemer is (artikel 11 van verordening nr. 1612/68). Hetzelfde geldt voor de echtgenoot of het kind van een burger van de Unie die gebruik maakt van zijn recht van vrije vestiging en als student in deze lidstaat woont (artikel 2, lid 2, tweede alinea, van richtlijn 93/96).¹⁵

13 — Artikel 28 van de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte (PB 1994, L 1, blz. 3) heeft bijvoorbeeld het vrije verkeer van werknemers volledig tot de EER uitgebreid; voor Zwitsers geldt de bilaterale overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Zwitserse Bondsstaat, anderzijds, over het vrije verkeer van personen (PB 2002, L 114, blz. 6). Minder vergaand is de Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije (PB 1964, 217, blz. 3685) met de daarbij behorende uitvoeringsbepalingen van besluit nr. 1/80 van de Associatierraad van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de associatie (zie onder meer artikel 12 van de associatieovereenkomst en artikel 6 van besluit nr. 1/80).

14 — Zie voor de recente ontwikkeling op dit gebied, het voorstel van de Commissie voor een richtlijn van de Raad betreffende de voorwaarden inzake toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op arbeid in loondienst en economische activiteiten als zelfstandige, COM(2001) 386 def. (PB 2001, C 332 E, blz. 248); zie voor de toekomstige ontwikkeling richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen (PB 2004, L 16, blz. 44), met name de artikelen 11 en 14.

15 — Vanaf 30 april 2006 geldt een overeenkomstige horizontale regeling krachtens artikel 23 van richtlijn 2004/38 voor familieleden van burgers van de Europese Unie. Deze regeling vervangt zowel artikel 11 van verordening nr. 1612/68 en artikel 2, lid 2, tweede alinea, van richtlijn 93/96.

19. Ik zal bij de behandeling van deze bepalingen niet nader op problemen van het toegangs- en verblijfsrecht ingaan, en evenmin op een mogelijk misbruik van gemeenschapsrechtelijke bepalingen. Volgens de beschikbare informatie zijn er geen aanknopingspunten voor een illegaal verblijf van Cikotic in de Gemeenschap, of aanwijzingen van een schijnhuwelijk of een louter fictieve woonplaats van de echtelieden Cikotic en Mattern in België.

nr. 1612/68, indien zijn Luxemburgse echtgenote Mattern, die in België een beroepsstage vervult, als werknemer in de zin van deze bepaling kan worden beschouwd.

22. Het begrip werknemer in de zin van artikel 39 EG en verordening nr. 1612/68 is een gemeenschapsrechtelijk begrip dat volgens vaste rechtspraak niet restrictief mag worden uitgelegd.¹⁶

A — Afgeleid recht op aanvaarding en uitoefening van een niet-zelfstandige beroepsactiviteit krachtens artikel 11 van verordening nr. 1612/68

20. Een afgeleid recht op toegang tot de arbeidsmarkt kan voor Cikotic om te beginnen voortvloeien uit artikel 11 van verordening nr. 1612/68, waaraan de verwijzende rechter in zijn verzoek om een prejudiciële beslissing uitdrukkelijk refereert. Cikotic kan zich op deze bepaling beroepen, voor zover hij onder de personele en territoriale werkingssfeer van dit artikel valt.

23. Het wezenlijke kenmerk van de arbeidsverhouding is, dat iemand gedurende een bepaalde tijd voor een ander en onder diens gezag prestaties verricht tegen beloning.¹⁷

24. Het feit dat de arbeidsverhouding naar nationaal recht een rechtskarakter sui generis heeft, de meer of minder grote productiviteit van de betrokkene, de herkomst van de

1. Personele werkingssfeer: echtgenoot van een werknemer

21. Cikotic valt onder de personele werkingssfeer van artikel 11 van verordening

16 — Arresten van 23 maart 2004, Collins (C-138/02, Jurispr. blz. I-2703, punt 26); 7 september 2004, Trojani (C-456/02, Jurispr. blz. I-7573, punt 15), en 17 maart 2005, Kranemann (C-109/04, Jurispr. blz. I-2421, punt 12). Zie eveneens arresten van 19 maart 1964, Unger (75/63, Jurispr. blz. 381, 396 e.v.); 23 maart 1982, Levin (53/81, Jurispr. blz. 1035, punten 11 en 13); 3 juli 1986, Lawrie-Blum (66/85, Jurispr. blz. 2121, punt 16); 31 mei 1989, Bettray (344/87, Jurispr. blz. 1621, punt 11); 26 februari 1992, Bernini (C-3/90, Jurispr. blz. I-1071, punt 14); 8 juni 1999, Meeusen (C-337/97, Jurispr. blz. I-3289, punt 13), en 19 november 2002, Kurz (C-188/00, Jurispr. blz. I-10691, punt 32).

17 — Arresten, aangehaald in voetnoot 16, Lawrie-Blum (punt 17), Bettray (punt 12), Bernini (punt 14), Meeusen (punt 13), Kurz (punt 32), Collins (punt 26), Trojani (punt 15) en Kranemann (punt 12).

middelen waaruit het loon wordt betaald dan wel de geringe hoogte van dit loon, kunnen geen gevolgen hebben voor de hoedanigheid van werknemer in de zin van het gemeenschapsrecht.¹⁸ Werknemer is eenieder die reële en daadwerkelijke arbeid verricht, met uitsluiting van werkzaamheden van zo geringe omvang dat zij louter marginaal en bijkomstig zijn.¹⁹

25. Hieruit volgt dat iemand die in het kader van een beroepsopleiding een beroepsstage vervult, als werknemer dient te worden beschouwd, indien deze stage onder de voorwaarden van reële en daadwerkelijke arbeid in loondienst wordt vervuld.²⁰

26. Of Mattern aan deze criteria beantwoordt, kan aan de hand van de beschikbare gegevens niet definitief worden beoordeeld. Bovendien is het Hof in een prejudiciële procedure in de zin van artikel 234 EG niet bevoegd om over de feiten van het hoofdgeding te beslissen of om de communautaire voorschriften die het heeft uitgelegd, op

ationale maatregelen of situaties toe te passen.²¹ Het is de taak van de verwijzende rechter, hiertoe de nodige vaststellingen te doen.

27. Aangezien een stage in het kader van een beroepsopleiding vooral is bedoeld om de beroepsbekwaamheid te ontwikkelen, mag de verwijzende rechter die moet beoordelen of het bij de betrokken werkzaamheden om reële en daadwerkelijke arbeid gaat, onder meer ook onderzoeken, of de belanghebbende voldoende uren heeft gewerkt om met het werk vertrouwd te geraken.²²

28. Bovendien moet de verwijzende rechter zich ervan vergewissen of Mattern voor haar stage een beloning, hoe gering ook, heeft ontvangen. Alleen dan kan zij als werknemer worden beschouwd.

29. Van hetgeen de verwijzende rechter vaststelt, hangt het dus uiteindelijk af of Cikotic als echtgenoot van Mattern onder de

18 — Arresten, aangehaald in voetnoot 16, Levin (punt 16), Lawrie-Blum (punten 20 en 21), Betray (punten 15 en 16), Kurz (punt 32), Trojani (punt 16) en Kranemann (punt 17).

19 — Arresten, aangehaald in voetnoot 16, Betray (punt 13), Bernini (punt 14), Meeusen (punt 13), Collins (punt 26), Trojani (punt 15) en Kranemann (punt 12).

20 — Arrest Bernini (punt 15) en, in dezelfde zin, de arresten Lawrie-Blum (punten 19-21) en Kranemann (punt 13), aangehaald in voetnoot 16.

21 — Vaste rechtspraak. Zie, recent, arrest van 9 juni 2005 HLH Warenvertriebs GmbH en Orthica (C-211/03, C-299/03 en C-316/03, Jurispr. blz. I-5141, punt 96).

22 — Arrest Bernini (aangehaald in voetnoot 16, punt 16).

personele werkingssfeer van artikel 11 van verordening nr. 1612/68 valt.

2003²⁵ ook daar zowel haar beroepsopleiding volgde als haar beroepsstage vervulde, maar Cikotic in dezelfde periode niet in *deze*, maar in een *andere* lidstaat — Luxemburg — toegang tot de arbeidsmarkt wenste te verkrijgen.

2. Territoriale werkingssfeer: plaats van de werkzaamheden

30. Cikotic valt onder de territoriale werkingssfeer van artikel 11 van verordening nr. 1612/68, indien zijn echtgenote, Mattern, „op het grondgebied van een lidstaat”²³ arbeid in loondienst²⁴ verricht en hijzelf op het grondgebied „van deze lidstaat” arbeid in loondienst wenst te aanvaarden.

32. Artikel 11 van verordening nr. 1612/68 is op een dergelijke situatie niet van toepassing, omdat volgens de bewoordingen ervan de plaats van tewerkstelling van de uit de Gemeenschap afkomstige werknemer en die van zijn echtgenoot die de nationaliteit van een derde staat bezit, zich *in dezelfde lidstaat* dienen te bevinden (op het grondgebied „van die lidstaat”). De aan de procedure deelnemende regeringen alsmede de Commissie wijzen terecht hierop.

31. Kenmerkend voor de onderhavige zaak is, dat de echtelieden Cikotic en Mattern gezamenlijk in België wonen en Mattern in de relevante periode in het voorjaar van

33. Het recht om arbeid in loondienst te aanvaarden in de zin van artikel 11 van verordening nr. 1612/68 verleent de familieleden van migrerende werknemers geen eigen recht op vrij verkeer. Het is, zoals ook de andere bepalingen in de artikelen 10 tot en met 12 van verordening nr. 1612/68, veeleer bedoeld voor *de migrerende werknemer* tot wiens familie een onderdaan van een derde staat als echtgenoot of kind ten laste behoort. De genoemde bepalingen maken deel uit van regelgeving waardoor alle belemmeringen voor de mobiliteit van *de migrerende werknemer* moeten worden weg-

23 — Zo ook de Franse, Italiaanse, Portugese en Nederlandse versie van deze bepaling. Daarentegen is er in de Deense, Engelse, Finse, Zweedse en Spaanse versie van artikel 11 van verordening nr. 1612/68 sprake van het verrichten van arbeid op het grondgebied van een *andere* lidstaat.

24 — De mogelijkheid van het aanvaarden van arbeid als zelfstandige, die eveneens in artikel 11 van verordening nr. 1612/68 wordt vermeld, speelt in de onderhavige zaak geen rol.

25 — Ik herinner eraan dat Cikotic in het voorjaar van 2003 vanuit België werk in Luxemburg zocht en een Luxemburgs bedrijf op 18 maart 2003 bij de autoriteiten aldaar een werkvergunning voor hem aanvraagde. De afwijzende beslissing van de Luxemburgse minister van Arbeid en Tewerkstelling dateert van 14 juli 2003.

genomen, met name met betrekking tot zowel zijn recht om zijn familie te laten overkomen als de voorwaarden voor de integratie van zijn familie *in het land van ontvangst*.²⁶

34. In die zin heeft ook artikel 11 van verordening nr. 1612/68 enkel tot doel het vrije verkeer van *de migrerende werknemer* in de zin van artikel 39 EG te verwezenlijken en daarbij diens recht en dat van de zijnen op een familieleven te eerbiedigen, zoals dat niet in de laatste plaats in artikel 8 EVRM²⁷ en thans ook in artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie²⁸ wordt uitgedrukt. In dat licht is het ook begrijpelijk dat de derde overweging van de considerans van verordening nr. 1612/68 het vrije verkeer als een „voor de werknemers en

hun familie [...] fundamenteel recht” betitelt. De verbetering van de levensomstandigheden en van de sociale positie, waarvan in dezelfde overweging sprake is, kan vaak beter worden gerealiseerd, indien naast de migrerende werknemer ook zijn echtgenoot ter plaatse met zijn arbeidsinkomen aan het onderhoud van de familie bijdraagt.

35. Gezien dit doel, de integratie te bevorderen, geldt het recht van de familieleden van migrerende werknemers op het aanvaarden van arbeid in loondienst niet voor de gehele Gemeenschap, maar is het beperkt tot de lidstaat waar de migrerende werknemer op dat moment werkzaam is.

36. Het lijkt geen twijfel dat dit niet altijd leidt tot de ideale situatie, waarin zowel de migrerende werknemer als zijn familieleden op dezelfde plaats woning, werk en opleiding vinden. Om hen zo goed mogelijk te laten integreren, kan het nodig zijn dat familieleden van een migrerende werknemer in de nabije omgeving van de gemeenschappelijke woonplaats naar passend werk zoeken.

37. In de bewoordingen van artikel 11 van verordening nr. 1612/68 wordt deze noodzaak tot uitdrukking gebracht: de echtgenoot en de kinderen van de migrerende werknemer hebben het recht „op het gehele grondgebied” van de lidstaat van ontvangst

26 — Vijfde overweging van de considerans van verordening nr. 1612/68. Zie over de betekenis van het familieleven in het kader van de bepalingen inzake het vrije verkeer van personen eveneens arresten van 13 november 1990, Di Leo (C-308/89, Jurispr. blz. I-4185, punt 13); 11 april 2000, Kaba (C-356/98, Jurispr. blz. I-2623, punt 20); 11 juli 2002, Carpenter (C-60/00, Jurispr. blz. I-6279, punten 38, 39 en 42); 25 juli 2002, MRAX (C-459/99, Jurispr. blz. I-6591, punt 53), en 14 april 2005, Commissie/Spanje (C-157/03, Jurispr. blz. I-2911, punt 26).

27 — Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, op 4 november 1950 te Rome ondertekend.

28 — PB 2000, C 364, blz. 1. Het Handvest van de grondrechten brengt weliswaar als zodanig geen met het primaire recht vergelijkbare bindende rechtsgevolgen mee, maar geeft als rechtsbron uitsluitend over de gemeenschapsrechtelijk gewaarborgde grondrechten. Zie hierover mijn conclusies van 8 september 2005 in de zaak Parlement/Raad (C-540/03, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie), punt 108, en 14 oktober 2004 in de zaak Berlusconi e.a. (arrest van 3 mei 2005, C-387/02, C-391/02 en C-403/02, Jurispr. blz. I-3565), punt 83; in dezelfde zin: conclusies van advocaat-generaal Poiares Maduro van 29 juni 2004 in de zaak Nardone/Commissie (arrest van 13 januari 2005, C-181/03 P, Jurispr. blz. I-199), punt 51; advocaat-generaal Mischo van 20 september 2001 in de zaak Booker Aquaculture en Hydro Seafood (arrest van 10 juli 2003, C-20/00 en C-64/00, Jurispr. blz. I-7411), punt 126; advocaat-generaal Tizzano van 8 februari 2001 in de zaak BECTU (arrest van 26 juni 2001, C-173/99, Jurispr. blz. I-4881), punt 28, alsmede advocaat-generaal Léger van 10 juli 2001 in de zaak Hautala (arrest van 6 december 2001, C-353/99, Jurispr. blz. I-9565), punten 82 en 83; advocaat-generaal Alber is in zijn conclusie van 24 oktober 2002, in de zaak Evans (arrest van 4 december 2003, C-63/01, Jurispr. blz. I-14447), punt 80, terughoudender.

iedere arbeid in loondienst te aanvaarden, dat wil zeggen ook op andere plaatsen dan die van de gemeenschappelijke woonplaats of de plaats waar de migrerende werknemer werkzaam is.

Luxemburg kan werken in plaats van naar verder verwijderde Belgische steden zoals Brussel of Namen op en neer te moeten reizen.

38. Weliswaar ligt het in grensstreken meer voor de hand om in nabije lidstaten naar passend werk te zoeken dan zulks „op het gehele grondgebied” van de lidstaat van ontvangst te doen. Zo kan het meer kosten meebrengen om zich vanuit Salzburg op Wenen te richten dan op het aangrenzende Oberbayern (Duitsland); de afstand van Thionville (Frankrijk) naar Luxemburg is duidelijk minder groot dan die naar Parijs of Marseille. Juist in de grensgebieden van België, Luxemburg, Frankrijk en Duitsland zijn *grensarbeiders*²⁹ een wijd verbreid verschijnsel. Ook de Belgische plaats Athus, waar Cikotic en Mattern gezamenlijk wonen, ligt in de onmiddellijke nabijheid van de Luxemburgse grens. Van daar is het slechts ongeveer 47 kilometer tot waar de potentiële werkgever van Cikotic in het Luxemburgse Ernster is gevestigd.³⁰ Zeker zou het voor de integratie en het familieleven van de echtelieden Mattern en Cikotic in België gunstiger zijn indien Cikotic in het Groothertogdom

39. Artikel 11 van verordening nr. 1612/68 biedt echter bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht aan onderdanen van derde staten geen dergelijke mogelijkheid om inkomen uit arbeid ook over de *binnen-grenzen van de Gemeenschap heen* te verwerven. De gemeenschapswetgever heeft de mogelijkheid voor de betrokken groep personen om beroepsmatig bezig te zijn weliswaar niet strikt beperkt tot de plaats waar de migrerende werknemer zijn beroep uitoefent, maar deze mogelijkheid — ter bevordering van de integratie en ter vergroting van de kansen op passend werk — tot het gehele grondgebied van de betrokken lidstaat van ontvangst uitgebreid. De gemeenschapswetgever heeft echter tot op heden niet besloten het recht van de familieleden om arbeid in loondienst te verrichten, tot buiten de grenzen van de betrokken lidstaat van ontvangst uit te breiden, zij het zelfs maar tot het grensgebied in de directe nabijheid van waar de familie van de migrerende werknemer woont.

40. Bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht geldt derhalve:

29 — In artikel 1, sub f, van verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (PB L 166, blz. 1, gerectificeerd in PB L 200, blz. 1), staat volgende definitie van het begrip *grensarbeider*: „eenieder die werkzaamheden al dan niet in loondienst verricht in een lidstaat maar die woont in een andere lidstaat, waarnaar hij in beginsel dagelijks of ten minste eenmaal per week terugkeert”; in dezelfde zin reeds artikel 1, sub b, van verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen (PB L 149, blz. 2).

30 — Deze afstand kan met een auto in ongeveer 36 minuten worden afgelegd, waarvan 21 minuten (35 km) op snelwegen (volgens gegevens van de site www.viamichelin.de en de site www.map24.de, beide het laatst bezocht op 9 november 2005).

Artikel 11 van verordening nr. 1612/68 doet voor een onderdaan van een derde staat geen recht ontstaan op het aanvaarden van arbeid in loondienst in een andere lidstaat dan die waarin zijn echtgenoot, gebruik makend van zijn recht op vrij verkeer, als onderdaan van een lidstaat arbeid verricht.

3. Tussentijdse wijzigingen in de omstandigheden van het geval na de weigering van de arbeidsvergunning

bepaling (aanvaarden van iedere arbeid in loondienst op het gehele grondgebied van „die lidstaat“).

41. Indien het toepasselijke nationale procesrecht het de verwijzende rechter mogelijk maakt, ook rekening te houden met wijzigingen in de omstandigheden van het individuele geval die zich pas *na* de vaststelling van de afwijzingsbeslissing van de Luxemburgse minister van Arbeid en Tewerkstelling hebben voorgedaan³¹, dus na 14 juli 2003, moet subsidiair nog op het volgende worden gewezen.

42. Mattern was, zoals uit de stukken blijkt, vanaf 15 juli 2003 in het bezit van een arbeidsovereenkomst van onbepaalde duur met een bedrijf uit Pétange in het Groot-hertogdom Luxemburg, en werkt sedertdien als bediende in de privésector in Luxemburg.

43. Uitgaande van de huidige situatie wenst Cikotic derhalve toegang tot de arbeidsmarkt *in dezelfde lidstaat* als die waarin zijn echtgenote arbeid als niet-zelfstandige verricht, en valt hij dus, gezien de formulering van artikel 11 van verordening nr. 1612/68, onder de materiële werkingssfeer van die

44. Het schaaft de positie van Mattern niet, dat die lidstaat haar staat van herkomst is.

45. De bepalingen van het gemeenschapsrecht zijn, zoals algemeen wordt erkend, niet op louter binnenlandse omstandigheden van toepassing.³² Bestaat er echter in casu een gemeenschapsrechtelijk verband, met name omdat een persoon van zijn recht op vrij verkeer heeft gebruik gemaakt, dan is het gemeenschapsrecht ook van toepassing ten opzichte van de lidstaat waarvan deze persoon de nationaliteit bezit.³³ Hieraan ligt de redenering ten grondslag, dat het voor de onderdaan van een lidstaat minder aantrekkelijk zou zijn van zijn recht op vrij verkeer gebruik te maken, indien hij zich vervolgens ten opzichte van zijn staat van herkomst niet op dezelfde wijze op het gemeenschapsrecht zou kunnen beroepen als de onderdanen van andere lidstaten.

46. Zou de verwijzende rechter tot de conclusie komen dat Mattern de criteria voor een migrerende werknemer vervult³⁴,

31 — In die zin zou de referentie in de voorlaatste overweging van de verwijzingsbeschikking aan het arrest van 31 maart 1993, Kraus (C-19/92, Jurispr. blz. I-1663), kunnen worden opgevat. Die verwijst naar de loopbaan van Mattern „in [haar] land” en dus op haar mogelijke terugkeer op de Luxemburgse arbeidsmarkt.

32 — Arresten van 27 oktober 1982, Morson en Jhanjan (35/82 en 36/82, Jurispr. blz. 3723, punten 16 en 17); 18 oktober 1990, Dzodzi (C-297/88 en C-197/89, Jurispr. blz. I-3763, punten 23 en 24), en 5 juni 1997, Uecker en Jacquet (C-64/96 en C-65/96, Jurispr. blz. I-3171, punten 16 en 21).

33 — Arresten Kraus (reeds aangehaald, voetnoot 31, punten 15 en 16); 11 juli 2002, D’Hoop (C-224/98, Jurispr. blz. I-6191, punt 30), en 29 april 2004, Pusa (C-224/02, Jurispr. blz. I-5763, met name punt 17).

34 — Zie punten 22-28 van deze conclusie.

dan bevindt zij zich in de situatie van een persoon die van zijn recht op vrij verkeer in de zin van artikel 39 EG heeft gebruik gemaakt en dus binnen de werkingssfeer van het gemeenschapsrecht valt.

rende werknemer niet alleen een toegangs- en verblijfsrecht³⁷, maar ook een recht op arbeid toe te kennen in de lidstaat waarin de migrerende werknemer nu juist werkzaam is. In het geval van terugkeer van een migrerende werknemer op de arbeidsmarkt van zijn lidstaat van herkomst, dienen derhalve ook daar zijn familieleden over een recht op arbeid in de zin van artikel 11 van verordening nr. 1612/68 te beschikken.

47. Dezelfde redenering kan worden toegepast op de afgeleide rechten van de familieleden van migrerende werknemers, zoals die in de artikelen 10 tot en met 12 van verordening nr. 1612/68 zijn neergelegd.³⁵ Ook deze afgeleide rechten staan, zoals ik reeds heb uiteengezet³⁶, ten slotte ten dienste van de bevordering van de mobiliteit van de migrerende werknemers en de bescherming van hun familieleden.

49. Dat de echtelieden Mattern en Cikotic ondanks eventuele werkzaamheden in Luxemburg ook verder hun gemeenschappelijke woonplaats in België mogen behouden, is voor Mattern overigens een gevolg van het recht op vrij verkeer dat zij als burger van de Unie overeenkomstig artikel 18 EG geniet³⁸; Cikotic heeft een afgeleid recht op verblijf krachtens artikel 1, lid 1, juncto lid 2, sub a, van richtlijn 90/364.

48. Om dus de mobiliteit van een migrerende werknemer — met inbegrip van zijn mogelijke terugkeer op de arbeidsmarkt van zijn lidstaat van herkomst — zo goed mogelijk te waarborgen en daarbij met name de instandhouding van zijn familieleden mogelijk te maken, is het nodig aan de echtgenoot en de kinderen van de migre-

50. Ik vat samen:

Keert een werknemer, na gebruik te hebben gemaakt van zijn recht op vrij verkeer, terug naar de lidstaat waarvan hij een onderdaan

35 — Zo heeft het Hof geoordeeld dat een beroep op het gemeenschapsrecht in verband met het toegangs- en verblijfsrecht van een onderdaan van een derde staat geoorloofd is, indien deze onderdaan echtgenoot van een in zijn staat van herkomst terugkerende burger van de Unie is. Zie arresten van 7 juli 1992, Singh (C-370/90, Jurispr. blz. I-4265, punten 19-23), en 23 september 2003, Akrich (C-109/01, Jurispr. blz. I-9607, punt 54).

36 — Punten 33 e.v. van deze conclusie.

37 — Arresten, aangehaald in voetnoot 35, Singh (punten 19-23) en Akrich (punt 54).

38 — Beperkingen van dit verblijfsrecht kunnen voortvloeien uit artikel 1 van richtlijn 90/364/EEG van de Raad van 28 juni 1990 betreffende het verblijfsrecht (PB L 180, blz. 26; hierna: richtlijn 90/364). Deze richtlijn werd ingetrokken en vervangen door richtlijn 2004/38; deze wijziging treedt echter pas op 30 april 2006 in werking en is dus voor de feiten in het hoofdgeding irrelevant.

is, dan heeft zijn uit een derde staat afkomstige echtgenoot krachtens artikel 11 van verordening nr. 1612/68 het recht om op het gehele grondgebied van die lidstaat iedere arbeid in loondienst te aanvaarden.

B — Afgeleid recht op aanvaarding en uitoefening van een niet-zelfstandige beroepsactiviteit krachtens artikel 2, lid 2, van richtlijn 93/96

51. Zou de verwijzende rechter tot de conclusie komen dat de in België vervulde beroepsstage van Mattern niet aan de voorwaarden voor reële en daadwerkelijke arbeid voldeed, maar integendeel van een zo geringe omvang was dat zij louter marginaal en bijkomstig bleek, dan zou zij niet als werknemer kunnen worden beschouwd. Hetzelfde zou het geval zijn indien Mattern voor haar beroepsstage geen — zelfs geen geringe — beloning heeft ontvangen.³⁹

52. Dit betekent echter geenszins dat de echtelieden Mattern en Cikotic dan niet

binnen de werkingssfeer van het gemeenschapsrecht zouden vallen. In ieder geval dient immers rekening te worden gehouden met de studentenrichtlijn, waarop ik hierna subsidiair kort zal ingaan.

53. Anders dan haar benaming doet vermoeden, geldt de studentenrichtlijn geenszins enkel voor personen die studeren aan een instelling van hoger onderwijs of hoger beroepsonderwijs. Deze richtlijn is reeds dan al materieel van toepassing, wanneer een onderdaan van een lidstaat in een andere lidstaat verblijft en daar als student bij een erkende instelling is ingeschreven om er als hoofdbezigheid een beroepsopleiding te volgen (artikel 1, laatste halve volzin, van richtlijn 93/96). Beroepsopleidingen zoals die van Mattern in België vallen onder de studentenrichtlijn. Dat is overigens ook in overeenstemming met het doel van de studentenrichtlijn, op zeer algemene wijze de toegang van de onderdanen van een lidstaat tot een beroepsopleiding in andere lidstaten te waarborgen.⁴⁰

54. Uit artikel 2, lid 2, tweede alinea, van de studentenrichtlijn vloeit voort, dat Cikotic als echtgenoot van een burger van de Unie die voor een beroepsopleiding rechtmatig⁴¹ in een lidstaat verblijft, ongeacht zijn eigen

40 — Derde en vierde overweging van de considerans alsmede artikel 1, eerste alinea, van richtlijn 93/96.

41 — Het verblijfsrecht kan een student en zijn familieleden krachtens artikel 1 van richtlijn 93/96 worden geweigerd, wanneer de student niet aannemelijk kan maken dat hij over de nodige bestaansmiddelen beschikt om te voorkomen dat hij en zijn familie tijdens hun verblijf ten laste van de bijstandsregeling van de ontvangende lidstaat komen.

39 — Zie punten 23 en 28 van deze conclusie.

nationaliteit iedere arbeid in loondienst op het gehele grondgebied van deze lidstaat mag aanvaarden.

niet om een louter nationale situatie. Alleen al met de overbrenging van zijn woonplaats naar het buitenland maakt een burger van de Unie sinds de invoering van het algemene recht op vrij verkeer (artikel 18, lid 1, EG) aanspraak op een gemeenschapsrechtelijk gewaarborgd recht.⁴³

55. De territoriale werkingssfeer van deze bepaling komt precies overeen met die van artikel 11 van verordening nr. 1612/68 („op het gehele grondgebied van die lidstaat”). Ook is de studentenrichtlijn, wat de rechtspositie van de familieleden van studenten betreft, op gelijksoortige overwegingen gebaseerd als verordening nr. 1612/68 en streeft zij vergelijkbare doeleinden na. Met name kan volgens de achtste overweging van de considerans van deze richtlijn het verblijfsrecht alleen daadwerkelijk worden uitgeoefend indien het tevens aan de familieleden wordt toegekend. De bevordering van het familieleven en de integratie van de familie in het land van ontvangst zijn dus ook in het kader van de studentenrichtlijn van belang. Hiervan uitgaande, kan wat ik hierboven over verordening nr. 1612/68 heb gezegd, ook op de studentenrichtlijn worden toegepast.⁴²

56. Gezien het feit dat Mattern zich naar het buitenland heeft begeven, gaat het in casu

57. Mattern is bovendien als studente voor haar beroepsopleiding naar een andere lidstaat gegaan. Een dergelijk verblijf in het buitenland kan zeker ook voor de latere beroepsloopbaan van de student in zijn lidstaat van herkomst gunstig zijn.⁴⁴ Bij terugkeer in de lidstaat van herkomst kan de student daar bijvoorbeeld een voortgezette beroepsopleiding volgen of zelfs meteen met zijn beroepsactiviteit beginnen. Op de voor Mattern en haar echtgenoot uit de studentenrichtlijn voortvloeiende rechten moet derhalve ook ten opzichte van de staat van herkomst, Luxemburg, een beroep kunnen worden gedaan.⁴⁵

43 — In die zin, zie arresten D’Hoop (reeds aangehaald, voetnoot 33, met name punten 8 en 29) en Pusa (aangehaald, voetnoot 33, punten 12, 17 en 21) alsmede arrest van 12 juli 2005, Schempp (C-403/03, Jurispr. blz. I-6421, punten 40 e.v.). In andere zin: arrest van 26 januari 1993, Werner (C-112/91, Jurispr. blz. I-429, punten 16 en 17); in de context hiervan waren echter het vrije verkeer van de burgers van de Unie alsmede onder meer de richtlijnen 90/364 en 93/96 nog niet van toepassing. Zie in dit verband ook de conclusie van advocaat-generaal Léger van 1 maart 2005 in de zaak Ritter-Coulais (C-152/03, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie), punten 51-62.

44 — Zie, in dezelfde zin, arrest Kraus, reeds aangehaald, voetnoot 33, punten 18 e.v., inzake een in het buitenland verworven academische graad.

45 — Zie punten 44-48 van deze conclusie.

42 — Punten 30-39 van deze conclusie.

VI — Conclusie

58. Op grond van bovenstaande overwegingen stel ik het Hof voor, de Luxemburgse Cour administrative als volgt te antwoorden:

- „1) Artikel 11 van verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap, doet voor een onderdaan van een derde staat geen recht ontstaan op het aanvaarden van arbeid in loondienst in een andere lidstaat dan die waarin zijn echtgenoot, gebruik makend van zijn recht op vrij verkeer, als onderdaan van een lidstaat arbeid verricht.

- 2) Keert een werknemer, na gebruik te hebben gemaakt van zijn recht op vrij verkeer, terug naar de lidstaat waarvan hij een onderdaan is, dan heeft zijn uit een derde staat afkomstige echtgenoot krachtens artikel 11 van verordening nr. 1612/68 het recht om op het gehele grondgebied van die lidstaat iedere arbeid in loondienst te aanvaarden.”