FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT J.-P. WARNER FREMSAT DEN 10. NOVEMBER 1977 [1]

Høje Ret.

Denne sag er forelagt Domstolen af Arbeidsrechtbank for retskredsen Hasselt i Belgien med anmodning om en præjudiciel afgørelse. Sagsøger i sagen for denne ret er Elisabeth Ermin (født Beerens). Sagsøgte er det belgiske statslige kontor for arbejdsanvisning (De Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening eller, på fransk, l'Office National de l'Emploi). Det er karakteristisk for sagen, at hverken sagsøger eller sagsøgte har afgivet nogensomhelst indlæg for Domstolen. Vi er imidlertid blevet hjulpet meget af de yderst nyttige indlæg, som Kommissionen og den nederlandske regering har afgivet.

Tvisten ved Arbeidsrechtbank drejer sig om, hvorvidt sagsøger er berettiget til at oppebære ydelser ved arbejdsløshed i Belgien. Forelæggelseskendelsen angiver ikke sagens faktiske omstændigheder, men denne mangel er blevet afhjulpet af Kommissionen, der, for så vidt som den har været i stand til at klarlægge disse omstændigheder, har gjort rede for dem i sine skriftlige indlæg. Det fremgår heraf, at sagsøger blev født i 1956, og at hun ved fødslen var nederlandsk statsborger. Hun arbejdede en meget kort periode i Nederlandende i 1975: fra den 1. til den 9. juni. Hun blev derefter syg, og hendes arbejdsgiver opsagde hendes ansættelsesforhold med virkning fra den 1. august 1975. Fra den 1. oktober 1975 til den 14. juli 1976 hævede hun nederlandske ydelser ved arbejdsløshed. På den sidstnævnte dato flyttede hun til Belgien, idet hun havde giftet sig med en belgier. Hun lod sig straks registrere som arbejdsløs i Belgien og krævede ydelser ved arbejdsløshed af sagsøgte. Dette nægtede sagsøgte hende. Hun har nu indbragt sagen for Arbeidsrechtbank med påstand om, at hun anses som berettiget til at hæve ydelser ved arbejdsløshed i Belgien i medfør af Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 (EFT 1971 II, s. 366; org.ref. JO L 149 af 5. 7. 1971). Det er ubestridt, at hun ikke har krav på en sådan ydelse alene i medfør af belgisk ret.

De relevante bestemmelser i forordning nr. 1408/71 er følgende:

Artikel 1, litra j):

»I denne forordning

...

betyder udtrykket »lovgivning« for enhver medlemsstats vedkommende bestående eller fremtidig lovgivning, vedtægtsbestemmelser og alle andre gennemførelsesregler, der vedrører de i artikel 4, stk. 1 og 2, nævnte sociale forsikringsgrene eller sikringsordninger.«

(Jeg kommenterede i sag 109/76 *Blottner* mod *Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging* (endnu ikke i Samlingen) manglerne ved den engelske version af denne bestemmelse, men de skal ikke opholde os her).

Artikel 4, stk. 1:

»Denne forordning finder anvendelse på enhver lovgivning om sociale sikringsgrene, der vedrører:

...

g) ydelser ved arbejdsløshed;

...«

Artikel 4, stk. 2:

»Denne forordning finder anvendelse på alle almindelige og særlige sociale sikringsordninger med eller uden bidragspligt...«

1 — Oversat fra engelsk.

Artikel 4, stk. 4:

»Denne forordning finder hverken anvendelse på offentlig social og sundhedsmæssig forsorg ...

Artikel 5:

»Medlemsstaterne skal i erklæringer, der meddeles og offentliggøres i overensstemmelse med reglerne i artikel 96, angive deres lovgivning og ordninger, der omfattes af artikel 4, stk. 1 og 2 ...

Artikel 69, stk. 1:

»En helt arbejdsløs arbejdstager, der opfylder de i en medlemsstats lovgivning foreskrevne betingelser for ret til ydelser, og som rejser til en eller flere andre medlemsstater for at søge beskæftigelse dér, bevarer sin ret til disse ydelser under følgende betingelser og inden for følgende grænser:

a) han skal før sin afrejse have været tilmeldt som arbejdssøgende ...;
b) han skal tilmelde sig som arbejdssøgende ved arbejdsformidlingen i hver af de medlemsstater, han rejser til ...;
c) retten til ydelser bevares i et tidsrum af højst tre måneder, regnet fra det tidspunkt, da den pågældende er ophørt med at stå til rådighed for arbejdsformidlingen i den stat, han har forladt ...«

Artikel 70, stk. 1:

»I de i artikel 69, stk. 1, omhandlede tilfælde udbetales ydelserne af institutionen i hver af de stater, hvor den arbejdsløse søger beskæftigelse.

Det påhviler den kompetente institution i den medlemsstat, af hvis lovgivning lønmodtageren har været omfattet under sin seneste beskæftigelse, at refundere disse ydelser.«

I vort tilfælde drejer striden sig om ydelse ved arbejdsløshed for perioden på tre måneder fra datoen for sagsøgers afrejse fra Nederlandene. Man kunne tro, at hun ikke havde ret til en sådan ydelse, allerede fordi hun rejste til Belgien ikke så meget for at søge arbejde som af hensyn til sit ægteskab. Imidlertid er det punkt, som har givet anledning til de spørgsmål, som Arbeidsrechtbank har forelagt Domstolen, et helt andet. Det drejer sig om, hvorvidt den nederlandske lovgivning, i medfør af hvilken sagsøger oppebærer ydelser ved arbejdsløshed i Nederlandene, er lovgivning af en art, som er relevant med henblik på anvendelsen af forordning nr. 1408/71 og især artikel 69, dvs om den skal klassificeres som lovgivning vedrørende social sikring eller som lovgivning vedrørende social forsorg.

I Nederlandene gælder der tre love, hvorefter eller i medfør af hvilke ydelser ved arbejdsløshed kan komme til udbetaling, og som opstiller tre på hinanden følgende sikkerhedsnet for arbejdsløse arbejdstagere.

Den første er Werkloosheidwet (lov om tvungen forsikring for arbejdstagere mod økonomiske følger af ufrivillig arbejdsløshed) af 9. september 1969 (som ændret). Der er ingen, som tvivler på, at denne er en lov vedrørende social sikring. Arbeidsrechtbank, Kommissionen og den nederlandske regering anfører alle, at det forholder sig sådan.

Den anden er Wet Werkloosheidsvoorziening (lov om offentlige tilskud til arbejdsløse arbejdstagere) eller (»W.W.V.«) af 10. december 1964 (som ændret). Ifølge Kommissionen var det denne lov, som sagsøger nød godt af. Arbeidsrechtbank udtrykker i forelæggelseskendelsen det synspunkt, at den udgør en lov om social forsorg, men den nederlandske regering hævder utvetydigt, at Arbeidsrechtbank tager fejl i så henseende, og at W.W.V. er en lov om social sikring.

Den tredje lov er Algemene Bijstandswet af 13. juni 1963, som er en almindelig forsorgslov. Ifølge de beføjelser, som blev overført ved denne lov, blev der den 2. december 1964 udstedt bestemmelser

(Rijksgroepsregeling werkloze werknemers eller »R.w.w.« (særgrupperegler for arbejdsløse arbejdstagere)), som specielt vedrørte arbejdsløse. Der er ingen, som hævder, at der her ikke er tale om en lovgivning om social forsorg.

Erklæringerne fra de oprindelige medlemsstater i henhold til artiklerne 5 og 96 i forordning nr. 1408/71 blev konsolideret i marts 1973 og er indeholdt i EFT nr. C 12/11 af 24. marts 1973. Ifølge afsnit F, stk. 1, litra d) er de nederlandske love og ordninger vedrørende ydelser ved arbejdsløshed, som der henvises til i forordningens artikel 4, stk. 1 og 2, Werkloosheidswet og W.W.V.

Domstolen har flere gange påpeget, at de to begrebèr i virkeligheden overlapper hinanden, skønt forordningens artikel 4 antyder, at der skal drages en skarp skillelinje mellem love om social sikring og love om social forsorg — jfr sag 24/74 *C.R.A.M. de Paris* mod *Biason* (Sml. 1974 2, s. 999 (dommens præmis nr. 9)) og sag 39/74 *Costa* mod *Belgien*, (sammesteds s. 1251 (dommens præmis nr. 6)). For så vidt angår ydelser ved arbejdsløshed var forordningens forfattere tilsyneladende selv opmærksomme på muligheden for en sådan overlapning: forordningens præambel nævner blandt andet, at »for at skabe bedre betingelser for arbejdskraftens bevægelighed er det nødvendigt for fremtiden at tilvejebringe større koordination af samtlige medlemsstaters ordninger vedrørende arbejdsløshedsforsikring og arbejdsløshedsunderstøttelse«. Ordene fra dette citat er gentaget i formuleringen af de spørgsmål, som Arbeidsrechtbank har forelagt Domstolen.

Spørgsmålene lyder således:

»Forudsat forordning (EØF) nr. 1408/71 har til formål at fremme arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet og *herunder* at skabe bedre betingelser for denne bevægelighed gennem større koordination af ordninger verdrørende arbejdsløshedsforsikring og arbejdsløshedsunderstøttelse, kan det da antages, at de nederlandske love om social forsorg i forbindelse med arbejdstageres arbejdsløshed åbner mulighed for påberåbelse af nævnte forordnings artikel 69?

Kan det særlig antages, at sagsøger, skønt disse love ikke i Nederlandene er retsforskrifter vedrørende social sikring, opfylder de i en medlemsstats (Nederlandenes) lovgivning foreskrevne betingelser for ret til ydelser ved arbejdsløshed, jfr. forordning (EØF) nr. 1408/71, med alle heraf følgende virkninger med hensyn til muligheden for at overføre hendes ret til ydelser ved arbejdsløshed til en anden medlemsstat (Belgien), hvor sådanne ydelser omvendt tilstås i medfør af retsforskrifter vedrørende social sikring?«

Arbeidsrechtbank spørger således, på grundlag af at den relevante nederlandske lovgivning snarere skal klassificeres som lovgivning vedrørende social forsorg end som lovgivning vedrørende social sikring, om denne lovgivning ikke desto mindre skal behandles, som om den afføder rettigheder, der kan overføres i medfør af artikel 69, stk. 1.

Det forekommer mig, at det egentlige spørgsmål er, om der her er mulighed for at omgå den erklæring, som Nederlandende har afgivet i medfør af artikel 5 i forordning nr. 1408/71.

Det er klart, under hensyn til Domstolens udtalelser i sag 100/63 *Kalsbeek (født van der Veen)* mod *Bestuur der Sociale Verzekeringsbank* (Sml. 1954-64, s. 527) og sag 24/64 *Dingemans* mod *Bestuur der Sociale Verzekeringsbank*, (sammesteds s. 557, Rec. 1964, side 1123 og 1273), at sådanne erklæringer fra medlemsstaterne ikke under alle omstændigheder kan anses for afgørende. Kommissionen fremfører imidlertid, at en sådan erklæring i det mindste gør det utvivlsomt, at den i erklæringen angivne lovgivning er omfattet af forordning nr. 1408/71. Jeg udleder heraf, at det eneste tilfælde hvor en sådan erklæring ifølge Kommissionens synspunkt ikke kan være afgørende, er, at den udelader en

lovgivning, som den burde omfatte. Dette er uden tvivl den mulighed, som Domstolen udtrykkeligt har taget i betragtning i dommene i sagerne *van der Veen* og *Dingemans.* Men jeg mener, for min del, at det rigtigste synspunkt er, at en sådan erklæring udgør tilstrækkeligt bevis for, hvilke dele af den pågældende medlemsstats lovgivning der er omfattet, og hvilke dele der ikke er omfattet af forordningen, medmindre og indtil det er blevet fastslået, at erklæringen i en eller anden henseende er forkert. Domstolen husker, at Kommissionen under retsforhandlingerne i sag 64/77 *Torri* mod *ONPTS,* henledte opmærksomheden på, hvad den anså for at være en uoverensstemmelse mellem en erklæring fra Irland og en erklæring fra Det forenede Kongerige. Jeg mener, det ville være mærkeligt, hvis retterne kun var i stand til at løse en sådan uoverensstemmelse på én måde.

I den foreliggende sag fører de to formuleringer til det samme resultat, for ingen har forsøgt at påvise, at W.W.V. ikke er omfattet af den nederlandske erklæring, eller for den sags skyld, at R.w.w. er omfattet heraf. Det kan højst anføres, at nogle af de ting, som Kommissionen (især under de mundtlige forhandlinger) fremførte om W.W.V. — for eksempel, at de myndigheder, som administrerer den, nemlig kommunalbestyrelserne, under visse omstændigheder frit afgør, om der skal tildeles ydelse eller ej — måtte føre til den antagelse, at der sandsynligvis var tale om et grænsetilfælde.

Jeg finder det således ikke nødvendigt pånyt under denne sag at undersøge de kriterier, som Domstolen nævnte i dommene i sagerne *Biason* og *Costa* og igen henviste til i sag 79/76 *Fossi* mod *Bundesknappschaft* (Sml. 1977, s. 667), for afgørelsen af, om en bestemt lovgivning kan klassificeres som lovgivning vedrørende social sikring eller ej. Jeg behøver heller ikke gå ind på den interessante bemærkning fra den nederlandske regering vedrørende artikel 5 i den europæiske konvention om social og sundhedsmæssig forsorg, som blev indgået i Paris den 11. december 1953, nemlig at det er karakteristisk for social forsorg, at den myndighed, som tildeler ydelsen, i visse tilfælde har krav på at få omkostningerne herved godtgjort af tredjeparter.

Jeg foreslår, at de spørgsmål, som Arbeidsrechtbank har forelagt Domstolen, besvares med, at en ret, når der ikke foreligger overbevisende grunde for det modsatte, skal lægge til grund, at en erklæring, der er afgivet af en medlemsstat i henhold til artikel 5 i forordning nr. 1408/71, på tilstrækkelig måde identificerer de dele af statens lovgivning, som er omfattet af forordningen.