FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT SIR GORDON SLYNN FREMSAT DEN 29. APRIL 1982 [1]

Høje Domstol.

Frankrigs Cour de Cassation, afdelingen for sociale sager, har ved dom, indgået til Domstolens justitskontor den 3. august 1981, i medfør af EØF-traktatens artikel 177 stillet Domstolen to præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af Rådets forordning nr. 1408/71 af 14. juni 1971, EFT 1971 II, s. 366. Disse spørgsmål er blevet rejst under en sag, som Francis Aubin, der er fransk statsborger, har anlagt mod Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (herefter benævnt UNEDIC) og Association pour l'emploi dans les industries et le commerce des Yvelines (ASSEDIC). Disse to institutioner varetager forskellige opgaver inden for administration af arbejdsløshedsunderstøttelsen i Frankrig.

I nærværende sag — som det ikke sjældent er tilfældet — er der ikke redegjort for de faktiske omstændigheder i forelæggelsesdommen. I sager, som forelægges Domstolen i medfør af artikel 177, er det efter min opfattelse hensigtsmæssigt, hvis de nationale retter klart og tydeligt redegør for de væsentligste faktiske omstændigheder, som ligger til grund for de forelagte spørgsmål vedrørende retstilstanden, hvilket også må anses som den korrekte fremgangsmåde. Dette bør efter min opfattelse ske i det afsnit under overskriften »faktiske omstændigheder« i den nationale retsafgørelse. Disse faktiske omstændigheder kan enten være fastlagt af den forelæggende ret, eller hvis denne ret ikke selv kan fremskaffe oplysninger om sagens faktiske omstændigheder eller prøve disse, af den lavere retsinstans, som træffer den endelige afgørelse i spørgsmål vedrørende de faktiske omstændigheder. Domstolen kan således bedre vurdere den sammenhæng, hvori de forelagte spørgsmål indgår, og følgelig bedst muligt vejlede den nationale ret ved besvarelsen af det af den nationale ret rejste spørgsmål.

Følgende faktiske omstændigheder synes, i det omfang de fremgår af sagens akter og den mundtlige forhandling, at ligge til grund for sagen. Aubin boede og arbejdede i det store og hele i Frankrig indtil september 1970, hvor han af sin arbejdsgiver blev tilbudt en stilling i Bruxelles. Han modtog dette tilbud og bosatte sig sammen med familien i Bruxelles indtil december 1972. På dette tidspunkt skiftede han job og blev ansat af en anden arbejdsgiver i Frankrig. Han bibeholdt sin belgiske bopæl, hvor familien »midlertidigt« blev boende. Aubin skiftede igen job i august 1973 for denne gang at arbejde i département des Yvelines i Frankrig. Han blev afskediget fra denne stilling den 25. februar 1975.

Aubin forhørte sig i marts 1975 om, hvilken fremgangsmåde han skulle følge for at få udbetalt arbejdsløshedsunderstøttelse. Inspecteur du Travail des Yvelines meddelte ham i denne anledning, at han skulle lade sig registrere som arbejdssøgende ved de belgiske myndigheder, da han og familien stadig var bosat i Belgien, og at de belgiske myndigheder ville udbetale ham ydelser

1 — Oversat fra engelsk.

ved arbejdsløshed. Aubin rettede derfor henvendelse til de belgiske myndigheder, der anmodede ham om at fremskaffe visse formularer, som de franske myndigheder ifølge Aubin imidlertid afslog af fremsende med den begrundelse, at de ikke vedrørte den situation, som han befandt sig i. Ifølge Aubin traf de belgiske myndigheder i august 1975 afgørelse om, at han ikke havde krav på ydelser ved arbejdsløshed, idet han ikke inden for de sidste atten måneder inden afskedigelsen havde haft lønnet arbejde i mindst én dag i Belgien, som krævet i kongelig anordning af 20. december 1963. Aubin ansøgte dernæst ASSEDIC om at få udbetalt de pågældende ydelser ved arbejdsløshed. Dette blev afslået under henvisning til, at han ikke havde ladet sig registrere som arbejdssøgende ved den franske arbejdsformidling. Det blev fastslået under den mundtlige forhandling, at Aubin aldrig har været registreret som arbejdssøgende i Frankrig, selv om han har krævet at få udbetalt ydelser ved arbejdsløshed. Ifølge Aubin, havde han fået meddelelse om, at han ikke kunne lade sig registrere i Frankrig. Aubin flyttede den 1. oktober 1976 til Frankrig, hvor han var blevet ansat i en ny stilling.

Aubin anlagde endelig sag ved Tribunal de Grande Instance de Paris med påstand om betaling af ydelser ved arbejdsløshed efter fransk lov for perioden 25. juni 1975-30. september 1976. Han nedlagde samtidig påstand om erstatning. Det er for Domstolen blevet oplyst, at han samtidig hermed anlagde en separat sag mod de franske myndigheder med påstand om erstatning under henvisning til, at han havde modtaget misvisende oplysninger. Denne sag verserer for Tribunal administratif.

Aubin havde i sagen for Tribunal de Grande Instance udtaget stævning mod UNEDIC og ASSEDIC. Retten afviste sagen for så vidt angik UNEDIC med den begrundelse, at denne institution ikke var ansvarlig for udbetaling af ydelser ved arbejdsløshed, men udelukkende varetog den administrative kontrol og koordinering af forsikringsordningen. Retten frifandt ASSEDIC under henvisning til, at Aubin ikke havde godtgjort, at den pågældende institution havde fortolket de gældende bestemmelser forkert. Denne afgørelse blev stadfæstet af Cour d'Appel de Paris.

Sagen blev derefter indbragt for Cour de Cassation, som har forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

1. Har en fransk statsborger, som indtil sin afskedigelse arbejdede i Frankrig, men ikke var registreret dér som arbejdssøgende, og som var bosat i Belgien, hvor han havde anmodet om at blive registreret som arbejdssøgende, ifølge fællesskabsretten krav på at få udbetalt ydelser ved arbejdsløshed af den kompetente institution i Belgien, eller kan han også fremsætte krav om disse ydelser over for den franske institution?

2. Medfører den omstændighed, at han i Belgien lod sig registrere som arbejdssøgende, at han må anses for at opfylde betingelsen i den franske lovgivning, hvorefter denne statsborger i Frankrig skal registreres som

arbejdssøgende ved Agence nationale pour l'emploi?

Udtrykket »også« i spørgsmål 1 in fine kan efter min mening være anvendt for at få klarlagt, hvorvidt der kan kræves ydelser i enten det ene land eller det andet. Hvis der derimod bag udtrykket reelt ligger spørgsmålet, om disse ydelser kan kræves i begge lande, må svaret klart være benægtende.

Artikel 12, stk. 1, i Rådets forordning nr. 1408/71 indeholder et generelt forbud mod dobbeltydelser. Ifølge bestemmelsen, som kun er genstand for uvæsentlige undtagelser, »[kan] der ... ikke med hjemmel i denne forordning tillægges eller bevares ret til flere ydelser af samme art på grundlag af samme forsikringsperiode tilbagelagt efter en tvungen forsikring«. Artikel 84, stk. 2, i Rådets forordning nr. 574/72 af 21. marts 1972 om regler til gennemførelse af forordning nr. 1408/71 (EFT 1972 I, s. 150) bekræfter, at denne bestemmelse finder anvendelse i nærværende sag. Artiklen fastsætter en fremgangsmåde, som skal forhindre kumulation af ydelser i tilfælde, hvor en arbejdstager er bosat i én medlemsstat, men er arbejdssøgende i en anden. Aubin's advokat gjorde det under den mundtlige forhandling klart, at hendes argumentation ikke gik ud på, at Aubin har krav på at få udbetalt ydelser ved arbejdsløshed fra begge lande, men derimod at han udelukkende har krav på at få udbetalt disse ydelser af de franske myndigheder.

Dette krav er først og fremmest støttet på artikel 13 i forordning nr. 1408/71. Artikel 13, stk. 1, fastsætter den almindelige regel, at en arbejdstager, der er omfattet af forordningen, alene er undergivet lovgivningen i én medlemsstat, og at spørgsmålet om, hvilken lovgivning der skal anvendes, afgøres efter de følgende bestemmelser. Artikel 13, stk. 2, litra a), bestemmelser bl.a., at »en arbejdstager, der er beskæftiget på en medlemsstats område, [med visse uvæsentlige undtagelser] er omfattet af denne stats lovgivning, selv om han er bosat på en anden medlemsstats område«.

Selv om det med henblik på nærværende sag antages (sed quaere), at den almindelige regel i artikel 13, stk. 2, litra a), finder anvendelse på arbejdsløse arbejdstagere, er gennemgangen af spørgsmålene ikke hermed slut.

Forordningens kapitel 6 omhandler specielt »Arbejdsløshed«. Kapitlets afdeling 3 har overskriften »Arbejdsløse, som under deres seneste beskæftigelse var bosat i en anden medlemsstat end den kompetente stat«. Sådanne arbejdsløse modtager ydelser i overensstemmelse med artikel 71, stk. 1, litra a), som omhandler grænsearbejdere, eller litra b), som omhandler andre arbejdstagere end grænsearbejdere. Der er intet, som tyder på, at Aubin var grænsearbejder, så det afgørende spørgsmål er, om han er omfattet af litra b). Litra b), i), bestemmer, at arbejdstagere, der er arbejdsløse, »og som fortsat står til rådighed for deres arbejdsgiver eller for arbejdsformidlingen på den kompetente stats område, modtager ydelser efter lovgivningen i denne stat, som om de var bosat på dens område; disse ydelser udbetales af den kompetente institution«. Udtrykkene »den kompetente stat« og »den kompetente institution« er defineret i forordningens artikel 1. Litra b), ii), bestemmer, at arbejdsløse arbejdstagere »som stiller sig til rådighed for arbejds-

formidlingen i den medlemsstat, på hvis område de er bosat, eller som vender tilbage til denne stats område, modtager ydelser efter denne stats lovgivning, som om de senest havde været beskæftiget dér; disse ydelser udbetales af bopælsstedets institution for denne institution regning«. Hvis de pågældende arbejdstagere imidlertid har krav på at modtage ydelser for den kompetente institutions regning i den medlemsstat, af hvis lovgivning de senest har været omfattet, skal de dog modtage ydelser fra denne medlemsstat, hvorfor deres ret til ydelser fra den stat, hvor de er bosat, stilles i bero. Det gælder endvidere, at arbejdsløse, når de har ret til ydelser i medfør af litra b), i), ikke kan gøre krav på ydelser efter lovgivningen i den medlemsstat, på hvis område de er bosat.

Efter min opfattelse kan der ikke være tale om, at arbejdstagere kan vælge enten at være omfattet af reglerne i artikel 13 (og således kræve ydelser efter lovgivningen i den medlemsstat, på hvis område de var beskæftiget) eller artikel 71, stk. 1, litra b), ii), (og således gøre kravet gældende over for den stat, på hvis område de er bosat). Hvis en arbejdstager er omfattet af de særlige bestemmelser i artikel 71, stk. 1, litra b), i), eller ii), er dette efter min mening afgørende, idet de almindelige regler i artikel 13 må vige for de særlige bestemmelser i artikel 71. Han kan enten gøre skridt til at sikre, at han »fortsat står til rådighed« for arbejdsformidlingen i den kompetente stat i henhold til artikel 71, stk. 1, litra b), i), eller »stille sig til rådighed for arbejdsformidlingen« i den medlemsstat, på hvis område han er bosat, i henhold til artikel 71, stk. 1, litra b), ii). Når arbejdstageren har foretaget dette skridt, er spørgsmålet hermed afgjort, idet arbejdstageren, hvis han har ret til at modtage ydelser i henhold til litra b), i), dog ikke kan gøre litra b), ii), gældende, selv om han rent faktisk opfylder betingelserne heri.

Der er almindelig enighed om, at den kompetente stat i henhold til artikel 71, stk. 1, litra b), i), er Frankrig, på hvis område arbejdstageren var forsikret, da han gjorde krav på at få udbetalt ydelser. Det er med hensyn til artikel 71, stk. 1, litra b), ii), gjort gældende, at arbejdstageren var bosat i Frankrig på det afgørende tidspunkt, hvilket blev støttet på sag 76/76, *Di Paolo* mod *Office nationale de l'Emploi*, Sml. 1977, s. 315. Der blev i denne sag fastsat retningslinjer med hensyn til afgørelsen af dette spørgsmål vedrørende sagens faktiske omstændigheder, og den kan eventuelt støtte visse af Aubin's anbringender. Spørgsmålet vedrører imidlertid sagens faktiske omstændigheder, som det tilkommer den nationale ret at afgøre. Forelæggelsesdommen i nærværende sag anfører, at arbejdstageren var bosat i Belgien, hvilket derfor her må lægges til grund.

Det er derfor afgørende, om Aubin ved at lade sig registrere i Belgien, på hvis område han var bosat, er omfattet af artikel 71, stk. 1, litra b), ii), eller om han er omfattet af artikel 71, stk. 1, litra b), i), fordi han har arbejdet og været forsikret i Frankrig, selv om han ikke har ladet sig registrere dér. Besvarelsen heraf afhænger af betydningen af udtrykkene »availability to the employment services« eller »availability for work to the employment services« [1], idet muligheder for at han fortsat stod til rådighed for sin tidligere arbejdsgiver ikke er nævnt

1 — O.a.: Denne sondring findes ikke i den danske udgave.

under sagens behandling. Tilføjelsen »for work« i litra b), ii), er uden betydning. Ifølge min opfattelse står arbejdstageren »til rådighed for arbejdsformidlingen«, når han tilstrækkelig klart og på det afgørende tidspunkt over for arbejdsformidlingen har tilkendegivet, at han står til rådighed i den medlemsstat, på hvis område arbejdsformidlingen er beliggende. Selv om artikel 69 skelner mellem begreberne »at være tilmeldt« og »at stå til rådighed« for arbejdsformidlingen, er de snævert forbundne i artiklens sammenhæng. Normalt stiller arbejdstageren sig til rådighed ved at tilmelde sig som arbejdssøgende. Da Aubin således i nærværende sag tilmeldte sig som arbejdssøgende i Belgien, stillede han sig følgelig til rådighed for den belgiske arbejdsformidling. Jeg kan ikke tilslutte mig det fremsatte forslag om, at Domstolen skal afgøre, hvorvidt denne tilmelding på baggrund af de faktiske omstændigheder var en ren formalitet. Efter min opfattelse må det i henhold til Cour de Cassation's dom konstateres, at Aubin rent faktisk har foretaget denne tilmelding.

Aubin's advokat har anført, at det ikke kan afgøres alene ud fra formelle kriterier, om arbejdstageren står til rådighed; det afgørende er arbejdstagerens hensigt. Det var således Aubin's hensigt at arbejde i Frankrig og ikke i Belgien. Det er efter min mening muligt, at en arbejdstager, som over for en medlemsstats arbejdsformidling tilkendegiver, at han er rede og villig til at modtage tilbud om beskæftigelse på denne medlemsstats område, kan anses for »at stå til rådighed«, selv om han af en eller anden grund var forhindret i at tilmelde sig eller ikke var formelt tilmeldt. Derimod må det anbringende, som er fremført på Aubin's vegne i nærværende sag, efter min mening klart afvises. Domstolen kan ikke på grundlag af den nationale rets forelæggelsesdom slutte, at Aubin stillede sig til rådighed som arbejdssøgende ved de franske myndigheder, men udelukkende at han gjorde krav på at få udbetalt ydelser ved arbejdsløshed. Aubin's advokat har ikke gjort gældende, at Aubin på det afgørende tidspunkt ved de franske myndigheder stillede sig til rådighed som arbejdssøgende i Frankrig.

Følgelig er de faktiske omstændigheder, som Cour de Cassation har lagt til grund, ensbetydende med, at arbejdstageren »har stillet sig til rådighed for arbejdsformidlingen i den medlemsstat, på hvis område han er bosat« i henhold til artikel 71, stk. 1, litra b), ii), hvorfor han ikke »fortsat står til rådighed for arbejdsformidlingen på den kompetente stats område« i henhold til artikel 71, stk. 1, litra b), i).

Belgien har ikke interveneret i nærværende sag, hvorfor de belgiske myndigheder ikke har afgivet indlæg til Domstolen om retsvirkningerne af den kongelige anordning, som fastsætter krav om, at arbejdstageren inden for de sidste atten måneder inden afskedigelsen skal have haft lønnet arbejde i mindst én dag i Belgien. Bestemmelsen i artikel 71, stk. 1, litra b), ii), hvorefter arbejdstagere modtager ydelser efter lovgivningen i den medlemsstat, på hvis område de er bosat (og har stillet sig til rådighed), *»som om de senest havde været beskæftiget dér«*, betyder efter min mening — da der

ikke er anført andet — at fællesskabsretten enten må anses for at have forrang for denne anordning, eller at kravet i anordningen må anses for opfyldt. Hvis det ikke forholdt sig således, kunne medlemsstaterne gennem deres lovgivning med lethed modarbejde den åbenbare målsætning bag artikel 71, stk. 1, litra b), ii).

Der er støtte for denne opfattelse i forordningens artikel 67, stk. 2, hvorefter den kompetente institution i en medlemsstat, efter hvis lovgivning erhvervelse af ret til ydelser er betinget af, at der er tilbagelagt beskæftigelsesperioder, i fornødent omfang skal medregne beskæftigelsesperioder, der er tilbagelagt efter lovgivningen i enhver anden medlemsstat, som om det drejede sig om beskæftigelsesperioder, der var tilbagelagt efter den for denne institution gældende lovgivning. Det fremgår klart af artikel 67, stk. 3, at artiklens stk. 2 finder anvendelse på de i artikel 71, stk. 1, litra b), ii), omhandlede tilfælde.

Det er med hensyn til det andet spørgsmål blevet anført, at arbejdskraftens fri bevægelighed forudsætter, at hvis betingelserne for at få udbetalt ydelser i én medlemsstat er opfyldt, må de i samme udstrækning anses for opfyldt i en anden medlemsstat. Det gøres således gældende, at når tilmelding som i nærværende sag som anført fejlagtigt — og uden at arbejdstageren er skyld heri — er foretaget i Belgien, må arbejdstageren anses for at have tilmeldt sig i Frankrig. Jeg føler mig ikke overbevist om, at nationale krav af denne art kan tilsidesættes som foreslået, medmindre de da er i strid med fællesskabsretten. Efter min mening er det afgørende, om Aubin kan påberåbe sig bestemmelser i forordningerne.

Der er under sagens behandling blevet henvist til artikel 86 i forordning nr. 1408/71, som lyder således:

»Begæringer, erklæringer, klage eller appel, der i medfør af en medlemsstats lovgivning skal være indgivet til en myndighed, en institution eller en domstol i den pågældende stat inden en bestemt frist, skal anses for rettidigt indgivet, såfremt de inden for samme frist er indgivet til en tilsvarende myndighed, institution eller domstol i en anden medlemsstat. I så fald skal den myndighed, institution eller domstol, der har modtaget nævnte begæringer, erklæringer, klage eller appel, straks oversende dem, enten direkte eller gennem de kompetente myndigheder i de pågældende medlemsstater, til den kompetente myndighed, institution eller domstol i den førstnævnte stat . . .«.

Denne bestemmelse kan efter min mening ikke anses for at indebære, at en arbejdstagers tilmelding som arbejdssøgende i én medlemsstat kan sidestilles med hans tilmelding i en anden medlemsstat. Artikel 86 er en administrativ bestemmelse til hjælp for arbejdstagere, som befinder sig i en anden medlemsstat end den, hvorfra de er berettiget til at modtage ydelser, og som indgiver begæring herom til myndighederne i den stat, på hvis område de opholder sig. Følgelig finder denne bestemmelse ligesom den tidligere bestemmelse (artikel 47 i forordning nr. 3 af 25. september 1958, JO 1958, s. 561) kun anvendelse på »det tilfælde, hvor arbejdstageren bor i en anden medlemsstat end den, hvis lovgivning skal finde anvendelse«, jf. sag 40/74, *Belgien, Costers og Vouncks* mod *Berufsgenossenschaft der Feinmechanik und Elektrotechnik,* Sml. 1974, s. 1323, specielt s. 1329. Artiklen forudsætter, at den kompetente stat alle-

rede er bestemt, og den er uden betydning ved afgørelsen af spørgsmålet om, hvilken lovgivning som finder anvendelse. Artikel 86 finder med andre ord kun anvendelse, når begæringen »skulle have været indgivet« til én medlemsstat, men i stedet blev indgivet til en anden. Bestemmelsen finder ikke anvendelse på det i artikel 71, stk. 1, litra b), omhandlede tilfælde, hvor arbejdstageren under alle omstændigheder kunne have stillet sig til rådighed i hver af de to stater.

Jeg mener derfor, at de af Cour de Cassation forelagte spørgsmål skal besvares således:

1. I medfør af artikel 71, stk. 1, litra b), i Rådets forordning nr. 1408/71 har en arbejdstager, der ikke er grænsearbejder, som indtil sin afskedigelse arbejdede i en bestemt medlemsstat (som f.eks. Frankrig), og som stiller sig til rådighed for arbejdsformidlingen i en anden medlemsstat, på hvis område han er bosat (som f.eks. Belgien), krav på at få udbetalt ydelser ved arbejdsløshed efter lovgivningen i sidstnævnte stat, som om han senest havde været beskæftiget dér. Det tilkommer den nationale ret at afgøre, hvorvidt arbejdstageren rent faktisk stillede sig til rådighed for arbejdsformidlingen i den førstnævnte medlemsstat, og om han var bosat i den sidstnævnte medlemsstat.

2. Hvis det som betingelse for at få udbetalt ydelser ved arbejdsløshed i en medlemsstats lovgivning kræves, at en arbejdstager er tilmeldt som arbejdssøgende ved de nationale myndigheder, kan denne betingelse ikke anses for at være opfyldt alene under henvisning til, at den pågældende arbejdstager var tilmeldt som arbejdssøgende i en anden medlemsstat.