DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)
8. juli 1992 *
I sag C-102/91,

angående en anmodning, som Bundessozialgericht i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Doris Knoch

mod

Bundesanstalt für Arbeit,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet (EFT 1971 II, s. 366),

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, P. J. G. Kapteyn, og dommerne M. Diez de Velasco og J. L. Murray,

generaladvokat: W. Van Gerven
justitssekretær: fuldmægtig D. Triantafyllou,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— den tyske regering ved Ministerialrat E. Röder, Bundesministerium für Wirtschaft, som befuldmægtiget

* Processprog: tysk.

— den franske regering ved P. Pouzoulet, sous-directeur du droit économique au ministère des Affaires étrangères, og C. Chavance, attaché principal d'administration centrale i samme ministerium, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. Patakia, Kommissionens Juridiske Tjeneste, bistået af B. Schulte, Max-Planck-Institut, München, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der er afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 19. marts 1992 af den tyske regering, den franske regering og Kommissionen ved juridisk konsulent D. Gouloussis og B. Schulte, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 6. maj 1992,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af den 21. februar 1991, indgået til Domstolen den 28. marts 1991, har Bundessozialgericht i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt en række præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 12, stk. 1, artikel 67, 69 og 71, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, som affattet ved Rådets forordning (EØF) nr. 2001/83 af 2. juni 1983 (EFT L 230, s. 6), samt af artikel 84, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 574/72 af 21. marts 1972 om regler til gennemførelse af forordning (EØF) nr. 1408/71, som affattet ved ovennævnte forordning (EØF) nr. 2001/83 (EFT L 230, s. 86).

2 Spørgsmålene er blevet rejst under en retssag mellem Doris Knoch (herefter benævnt »sagsøgeren«) og Bundesanstalt für Arbeit (herefter benævnt »sagsøgte«) i anledning af, at sagsøgte har nægtet at udbetale sagsøgeren ydelser ved arbejdsløshed.

3 Sagsøgeren, der er tysk statsborger, havde fra den 1. oktober 1982 til den 30. juni 1983 og fra den 1. oktober 1983 til den 30. juni 1984 lønnet beskæftigelse som lektor i tysk sprog og litteratur ved Universitet i Bath, Storbritannien. Ansættelsen var blevet formidlet af Deutscher Akademischer Austauschdienst (herefter benævnt »DAAD«). Under beskæftigelsen i Storbritannien var sagsøgeren socialforsikret, og hun betalte bidrag til den derværende arbejdsløshedsforsikring. Samtidig betalte DAAD hende en supplerende ydelse, som hun ligeledes modtog i sommerferierne fra den 1. juli til den 30. september 1983 og fra den 1. juli til den 30. september 1984.

4 Sagsøgeren havde lejet et hus i Bath, uden at hun afmeldte sin adresse i Bruchsal, hvor hun var tilmeldt folkeregisteret på sine forældres adresse. I sommerferien 1983 og ligeledes i juli 1984 opholdt hun sig i Bruchsal. I begyndelsen af august 1984 tog hun fra Bruchsal til England i tre måneder for at søge arbejde, hvilket imidlertid ikke lykkedes. I november eller december 1984 vendte hun tilbage til Tyskland.

5 Efter at hendes beskæftigelse var ophørt, meldte sagsøgeren sig arbejdsløs i Bath. Fra begyndelsen af juli til den 21. august 1984 modtog hun arbejdsløshedsydelser. Efter at være vendt tilbage til Bruchsal meldte sagsøgeren sig den 19. december 1984 arbejdsløs på Karlsruhe Arbejdsformidlingskontor og ansøgte om arbejdsløshedsydelser. Sagsøgte afslog ansøgningen med den begrundelse, at optjeningsperioden ikke var opfyldt, og at der ikke i henhold til fællesskabsretten kunne tages hensyn til perioden i Storbritannien.

6 Sozialgericht ophævede ved dom af 28. januar 1987 den trufne afgørelse og tilpligtede sagsøgte at yde sagsøgeren arbejdsløshedsydelser efter lovgivningens regler fra

den 19. december 1984. Landessozialgericht stadfæstede denne dom, som sagsøgte havde appelleret, ved dom af 16. august 1988 med den begrundelse, at optjeningsperioden var opfyldt som følge af, at sagsøgeren havde været beskæftiget i Storbritannien. Sagsøgte skulle i henhold til artikel 71, stk. 1, litra b), nr. ii), i forordning nr. 1408/71 have taget hensyn til disse beskæftigelsesperioder.

7 Under revisionsanken har sagsøgte påberåbt sig, at der foreligger en tilsidesættelse af artikel 12 og 71 i forordning nr. 1408/71. Sagsøgte har anført, at en arbejdstager, der ikke er grænsearbejder, i henhold til artikel 71, stk. 1, litra b), har mulighed for enten at være omfattet af ordningen for ydelser ved arbejdsløshed i den stat, hvor han senest har været beskæftiget, eller at gøre krav på ydelser i den stat, hvor han er bosat. Af forbuddet mod dobbeltydelser i artikel 12, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 1408/71 følger, at sagsøgerens krav på ydelser ved arbejdsløshed er faldet bort som følge af udbetalingen af ydelser ved arbejdsløshed efter den engelske lovgivning. Sagsøgeren havde alene kunnet gøre sit krav efter engelsk lovgivning gældende i henhold til artikel 69 i forordning nr. 1408/71. Sagsøgeren har heroverfor henvist til forordningens artikel 67. Hun har anført, at sagsøgte skal tage hensyn til de forsikringsperioder, hun som arbejdstager har tilbagelagt efter engelsk lovgivning, som om det drejede sig om forsikringsperioder, der var tilbagelagt efter tysk lovgivning.

8 På denne baggrund har den nationale ret udsat behandlingen og forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Har en helt arbejdsløs arbejdstager, der ikke er grænsearbejder, og som under sin seneste beskæftigelse har været bosat i en anden medlemsstat end den kompetente, i henhold til artikel 71, stk. 1, litra b), nr. ii), jf. artikel 67, i forordning (EØF) nr. 1408/71 ret til ydelser efter lovgivningen i den medlemsstat, på hvis område han er bosat, eller som han vender tilbage til, selv om han forinden har oppebåret forsikringsydelser ved arbejdsløshed fra institutionen i den kompetente medlemsstat?

2) a) Finder artikel 12, stk. 1, første punktum, i forordning (EØF) nr. 1408/71 — hvorefter der ikke med hjemmel i denne forordning kan tillægges eller bevares ret til flere ydelser af samme art på grundlag af samme forsikringsperiode tilbagelagt efter en tvungen forsikring — anvendelse med hensyn til artikel 71, stk. 1, litra b), nr. ii), jf. artikel 67, i forordning (EØF) nr. 1408/71?

b) Hvornår er ydelser ved arbejdsløshed af samme art efter betydningen i artikel 12, stk. 1, første punktum, i forordning (EØF) nr. 1408/71?

c) Skal institutionen i en medlemsstat — i henhold til hvis lovgivning erhvervelsen af et krav på ydelser ved arbejdsløshed samt kravets varighed afhænger af, at der er tilbagelagt visse forsikringsperioder — i det i artikel 71, stk. 1, litra b), nr. ii), jf. artikel 67, i forordning nr. 1408/71 omhandlede tilfælde i henhold til artikel 12, stk. 1, første punktum, i forordning (EØF) nr. 1408/71:

med hensyn til kravets opståen og varighed undlade at tage hensyn til forsikringsperioder, der er tilbagelagt som arbejdstager i henhold til lovgivningen i en anden medlemsstat, for så vidt disse allerede har begrundet en ydelse af samme art i den anden medlemsstat,

eller

skal artikel 12, stk. 1, første punktum, i forordning (EØF) nr. 1408/71 med hensyn til ydelser ved arbejdsløshed gennemføres således, at de tilbagelagte forsikringsperioder — uanset det første krav — skal tages i betragtning ved fastsættelsen af det senere erhvervede krav, dog således at det antal dage, i hvilke der er oppebåret ydelser i henhold til det først erhvervede krav, fratrækkes i varigheden af det senere krav?

3) a) Er den attest, som den kompetente institution i en medlemsstat, af hvis lovgivning en vandrende arbejdstager senest har været omfattet, udsteder ved arbejdsløshed i medfør af artikel 84, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 574/72, bindende for institutionen i en anden medlemsstat samt for denne stats retter, for så vidt det i attesten er angivet, at den vandrende arbejdstager ikke har ret til ydelser efter artikel 69 i forordning (EØF) nr. 1408/71?

b) Hvornår kan den arbejdsløse i henhold til artikel 71, stk. 1, litra b), nr. ii), tredje led, i forordning (EØF) nr. 1408/71 i medfør af artikel 69 i forordning (EØF) nr. 1408/71 gøre krav på ydelser efter den lovgivning, af hvilken han senest har været omfattet, med den følge, at ydelser efter lovgivningen i den stat, hvor han bor, midlertidigt stilles i bero?

c) Betyder det forhold, at ydelser efter lovgivningen i den medlemsstat, hvor den arbejdsløse er bosat, eller som han vender tilbage til, stilles i bero i det tidsrum, den arbejdsløse i medfør af artikel 69 i forordning (EØF) nr. 1408/71 kan gøre krav på ydelser efter den lovgivning, af hvilken han senest har været omfattet, jf. artikel 71, stk. 1, litra b), nr. ii), tredje led, i forordning (EØF) nr. 1408/71, alene, at den arbejdsløse ikke i dette tidsrum modtager ydelser fra institutionen i bopælsstaten, men efterfølgende kan gøre krav på disse ydelser i fuldt omfang, eller har suspensionen af ydelserne tillige til følge, at varigheden af kravet på ydelserne afkortes med det antal dage, de har været stillet i bero?«

9 Hvad nærmere angår hovedsagens faktiske omstændigheder, de nationale bestemmelser og retsforhandlingernes forløb samt de skriftlige indlæg for Domstolen henvises til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende i det omfang, det er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

Generelle bemærkninger

10 Med henblik på besvarelsen af spørgsmålene skal Domstolen indledningsvis anføre nogle punkter fra retspraksis vedrørende bestemmelserne om arbejdsløshed i forordning nr. 1408/71.

11 I henhold til artikel 67, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 skal de medlemsstater, efter hvis lovgivning erhvervelse, bevarelse eller generhvervelse af ret til ydelser ved arbejdsløshed er betinget af, at der er tilbagelagt forsikringsperioder, i fornødent omfang medregne forsikrings- eller beskæftigelsesperioder, der er tilbagelagt som arbejdstager efter enhver anden medlemsstats lovgivning, som om det drejede sig om forsikringsperioder, der var tilbagelagt efter statens egen lovgivning, dog forudsat, at beskæftigelsesperioderne ville være blevet anset for forsikringsperioder, hvis de havde været tilbagelagt efter denne lovgivning.

12 I henhold til artikel 67, stk. 3, gælder denne forpligtelse — bortset fra de i artikel 71, stk. 1, litra a), nr. ii), og litra b), nr. ii), nævnte tilfælde — dog kun for den medlemsstat, efter hvis lovgivning den pågældende senest har tilbagelagt forsikringsperioder efter den lovgivning, i henhold til hvilken ydelserne begæres.

13 Med artikel 71 i forordning nr. 1408/71 indførtes særlige bestemmelser for arbejdsløse arbejdstagere, der under deres seneste beskæftigelse var bosat i en anden medlemsstat end beskæftigelsesstaten.

14 Som anført i dom af 22. september 1988 (sag 236/87, Bergemann, Sml. s. 5125, præmis 18) er formålet med artikel 71 ifølge den niende betragtning til forordning nr. 1408/71 af 14. juni 1971 at sikre den vandrende arbejdstager arbejdsløshedsydelser med henblik på at gøre det lettere at søge beskæftigelse.

15 I artikel 71, stk. 1, litra b), nr. ii), i forordning nr. 1408/71 er bestemt:

»Andre arbejdstagere end grænsearbejdere, der er helt arbejdsløse, og som stiller sig til rådighed for arbejdsformidlingen 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 institutions regning ...«

16 Som Domstolen allerede fastslog i dom af 12. juni 1986 (sag 1/85, Miethe, Sml. s. 1837), kan arbejdstagere, der er helt arbejdsløse, vælge mellem ydelserne i beskæftigelsesstaten og dem i bopælsstaten. Denne valgmulighed udøves ved, at de enten stiller sig til rådighed for arbejdsformidlingen i staten for den seneste beskæftigelse [artikel 71, stk. 1, litra b), nr. i)], eller for arbejdsformidlingen i bopælsstaten [artikel 71, stk. 1, litra b), nr. ii)].

17 Den franske regering afviser Bundessozialgericht's fortolkning, ifølge hvilken sagsøgeren opfylder betingelserne i artikel 71, stk. 1, litra b), nr. ii), navnlig for så vidt retten finder, at sagsøgeren under sit ophold i Storbritannien fortsat har været bosat i Tyskland. Efter den franske regerings opfattelse udviser de faktiske omstændigheder i hovedsagen en række kendetegn, hvoraf følger, at sagsøgeren ikke havde sin sædvanlige bopæl i Tyskland. For det første opholdt hun sig kun fire måneder i Tyskland, og hendes interessecentrum lå ikke kun i denne medlemsstat, da hun havde søgt arbejde i Storbritannien. For det andet kan den fortolkning, at Tyskland i det foreliggende tilfælde skulle være bopælsstaten efter betydningen i artikel 71, stk. 1, litra b), nr. ii), vanskeligt forenes med de fællesskabsretlige afgiftsbestemmelser, navnlig med artikel 7 i Rådets direktiv 83/182/EØF om afgiftsfritagelse inden for Fællesskabet ved midlertidig indførsel af visse transportmidler (EFT L 105 s. 59).

18 I den forbindelse skal det først bemærkes, at Domstolen ganske vist ikke er kompetent til inden for rammerne af EØF-traktatens artikel 177 at anvende fællesskabsretten på konkrete tilfælde, men at den kan give den nationale ret de fortolkningsbidrag, som denne har brug for til afgørelsen af tvisten.

19 Domstolen har allerede fastlagt de generelle kriterier for anvendelsen af artikel 71, stk. 1, litra b), nr. ii), i sin dom af 17. februar 1977 (sag 76/76, Di Paolo, Sml. s. 315).

20 I den nævnte dom fastslog Domstolen for det første, at denne bestemmelse skal fortolkes snævert, fordi den er en undtagelse fra det generelle princip i artikel 67, stk. 3, i forordning nr. 1408/71, hvorefter en arbejdsløs alene kan gøre krav på ydelser ved arbejdsløshed, såfremt han umiddelbart forinden har tilbagelagt forsikrings- eller beskæftigelsesperioder efter den lovgivning, i henhold til hvilken ydelserne begæres.

21 For det andet fastslog Domstolen i samme dom, at begrebet »den medlemsstat, på hvis område de er bosat« skal begrænses til den stat, hvor arbejdstageren, selv om han er beskæftiget i en anden medlemsstat, fortsætter med at have sin sædvanlige bopæl, og hvor hans sædvanlige interessecentrum ligeledes befinder sig.

22 Domstolen har dog fremhævet, at såfremt en arbejdstager har fast beskæftigelse i en medlemsstat, opstår der en formodning for, at han er bosat her, og at der ikke alene skal tages hensyn til arbejdstagerens familiemæssige omstændigheder, men også til hans begrundelse for at flytte og til arbejdets karakter. Endelig har Domstolen fastslået, at tilføjelsen af ordene »eller som vender tilbage til denne stats område« blot betyder, at begrebet bopæl som defineret ovenfor ikke nødvendigvis udelukker et ikke-sædvanligt opholdssted i en anden medlemsstat.

23 Efter Domstolens praksis skal der således ved anvendelse af artikel 71, stk. 1, litra b), nr. ii), tages hensyn til bosættelsens varighed og kontinuitet, indtil arbejdstageren flyttede, varigheden af og formålet med hans fravær, karakteren af den beskæftigelse, han har påtaget sig i den anden medlemsstat, såvel som arbejdstagerens hensigt, således som den fremgår af de samlede omstændigheder.

24 Det er den nationale rets opgave at anvende disse kriterier på den konkrete sag. I forbindelse med den i henhold til EØF-traktatens artikel 177 forelagte anmodning skal Domstolen give den nationale ret meddelelse om, under hvilke betingelser der kan tages hensyn til de i de præjudicielle spørgsmål nævnte faktiske omstændigheder ved anvendelsen af de ovenfor definerede kriterier.

25 Når henses til, at sagsøgeren i forbindelse med en udvekslingsordning mellem universiteter i to undervisningsår havde lønnet beskæftigelse som lektor i en anden medlemsstat, at hun derefter blev arbejdsløs, og at hendes forsøg på at finde arbejde i denne stat ikke lykkedes, kan det ikke konkluderes, at hun havde fast beskæftigelse i denne stat.

26 For så vidt angår den omstændighed, at arbejdstageren var beskæftiget 21 måneder på en anden medlemsstats område, bemærkes, at kriteriet vedrørende fraværets varighed ikke er præcist afgrænset — således som Domstolen allerede i dom af 17. februar 1977 (Di Paolo, jf. ovenfor) har fastslået — og ikke er det eneste kriterium, der skal tages i betragtning.

27 Forordning nr. 1408/71 indeholder nemlig ingen bestemmelser, hvori er fastsat et maksimalt tidsrum, hvis overskridelse betyder, at anvendelsen af artikel 71, stk. 1, litra b), nr. ii), nødvendigvis er udelukket. En anden fortolkning ville være i strid med formålet med disse bestemmelser, som er at sikre arbejdstagerne de bedste muligheder for en tilbagevenden til arbejdsmarkedet.

28 Endelig taler den omstændighed, at arbejdstageren i den anden medlemsstat har modtaget ydelser ved arbejdsløshed og har søgt arbejde, ikke afgørende for, at han er bosat i denne stat efter betydningen i artikel 71, stk. 1, litra b), nr. ii). Dette viser i det højeste, at arbejdstageren muligvis ville have flyttet sin bopæl til denne stat, såfremt han havde fundet arbejde dér.

29 Vedrørende anbringendet om begrebet sædvanlig bopæl i artikel 7 i direktiv 83/182 skal blot bemærkes, at der i denne bestemmelse er tale om en særlig definition fra afgiftsområdet, hvor der ved fortolkningen må tages hensyn til den pågældende fællesskabsordnings formål og systematik.

Første spørgsmål

30 Af forelæggelseskendelsen fremgår, at den forelæggende ret med det første spørgsmål ønsker at få oplyst, om en helt arbejdsløs arbejdstager i henhold til forordning nr. 1408/71 bevarer krav på ydelser ved arbejdsløshed i den medlemstat, hvor han er bosat, eller som han vender tilbage til, såfremt han forinden har modtaget ydelser fra institutionen i den kompetente medlemsstat.

31 Efter den forelæggende rets, den tyske regerings og Kommissionens opfattelse skal dette spørgsmål besvares bekræftende. Den franske regering mener derimod, at artikel 67 i forordning nr. 1408/71 ikke tillader tilkendelse af successive ydelser. Den har i denne forbindelse henvist til princippet i artikel 13, stk. 1, i forordning nr. 1408/71, hvorefter kun lovgivningen i én medlemsstat finder anvendelse, samt til det generelle forbud mod dobbeltydelser i forordningens artikel 12.

32 Ifølge dom af 29. juni 1988 (sag 58/87, Rebmann, Sml. s. 3467) indeholder artikel 71 en undtagelse fra den almindelige kollisionsregel i artikel 13 i forordning nr. 1408/71, ifølge hvilken arbejdstageren er omfattet af lovgivningen i den stat, hvor han har lønnet beskæftigelse.

33 Som anført af Domstolen ovenfor i præmis 14 har artikel 71 til formål at sikre den vandrende arbejdstager arbejdsløshedsydelser med henblik på at gøre det lettere at søge beskæftigelse. Dette mål ville ikke blive nået, såfremt den arbejdsløse mistede retten til ydelserne efter lovgivningen i sin bopælsstat, fordi han i første omgang valgte at gøre krav på ydelser i den medlemsstat, af hvis lovgivning han senest har været omfattet.

34 Ifølge artikel 71, stk. 1, litra b), nr. ii), tredje led, stilles tilkendelsen af ydelser i bero i den periode, for hvilken den arbejdsløse i henhold til artikel 69 kan gøre krav på ydelser i henhold til den lovgivning, af hvilken han senest har været omfattet. Herefter er det ikke udelukket, at den arbejdsløse først kan gøre krav på ydelserne fra den stat, hvor han senest har været beskæftiget, og derefter fra den stat, hvori han er bosat.

35 Følgelig skal det første spørgsmål besvares med, at en helt arbejdsløs arbejdstager, der ikke er grænsearbejder, og som under sin seneste beskæftigelse har været bosat i en anden medlemsstat end den kompetente, ikke mister retten til de i artikel 71, stk. 1, litra b), nr. ii), i forordning nr. 1408/71 omhandlede ydelser ved arbejdsløshed efter lovgivningen i den medlemsstat, på hvis område han er bosat, eller som han vender tilbage til, fordi han forinden har oppebåret forsikringsydelser på grund af arbejdsløshed fra institutionen i den medlemsstat, hvis lovgivning han senest har været omfattet af.

Andet spørgsmål

36 Første del af det andet spørgsmål drejer sig om, hvorvidt artikel 12, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 1408/71 finder anvendelse i forbindelse med forordningens artikel 71, stk. 1, litra b), nr. ii), og artikel 67.

37 Artikel 12, stk. 1, første punktum, indeholder et forbud mod dobbeltydelser. Ifølge artikel 12, stk. 1, andet punktum, gælder dette forbud ikke for ydelser ved invaliditet, alderdom, dødsfald eller erhvervssygdom. Herefter finder artikel 12, stk. 1, første punktum, anvendelse i forbindelse med artikel 71, stk. 1, litra b), nr. ii), og artikel 67 i forordning nr. 1408/71.

38 Spørgsmålet skal følgelig besvares med, at det i artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 fastsatte forbud mod dobbeltydelser finder anvendelse i forbindelse med såvel artikel 71, stk. 1, litra b), nr. ii), som artikel 67 i forordning nr. 1408/71.

39 Med anden del af det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret at få oplyst, efter hvilke kriterier det skal bedømmes, om ydelser ved arbejdsløshed er »ydelser af samme art« efter betydningen i artikel 12, stk. 1, første punktum.

40 I henhold til Domstolens faste praksis skal sociale sikringsydelser, uanset de forskellige nationale lovgivningers egenart, betragtes som værende af samme art, når deres genstand og formål samt deres beregningsgrundlag og tildelingsbetingelser er identiske. Derimod er rent formelle kendetegn ikke faktorer, der skal tages i betragtning ved klassificeringen af ydelserne.

41 Det fremgår af sagsakterne, at den forelæggende ret anmoder om en fortolkning af betingelsen om, at beregningsgrundlaget og tildelingsbetingelserne for ydelserne er identiske, i den situation, hvor to ydelser med hensyn til deres varighed og størrelse såvel som varigheden af den krævede optjeningsperiode adskiller sig fra hinanden.

42 I betragtning af de mange forskelle mellem de nationale sociale sikringsordninger ville et krav om, at ydelsernes beregningsgrundlag og tildelingsbetingelser skal være helt identiske, føre til, at anvendelsen af forbuddet mod dobbeltydelser i artikel 12 ville blive indskrænket betydeligt. Dette er i modstrid med forbuddets formål, som er at hindre, at der uberettiget modtages dobbelte sociale ydelser.

43 Af dom af 5. juli 1983 (sag 171/82, Valentini, Sml. s. 2157) fremgår, at den kendsgerning, at beregningsgrundlaget og tildelingsbetingelserne for ydelser ved arbejdsløshed ikke er identiske, ikke hindrer anvendelsen af artikel 12, stk. 1, såfremt forskellen beror på de forskellige nationale lovgivningers egenart. Herved skal denne egenart bedømmes i relation til hele den sociale sikringsordning, der er gældende i en medlemsstat.

44 Følgelig er ydelser ved arbejdsløshed ydelser af samme art efter betydningen i artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 1408/71, når de med henblik på en persons underhold har til formål at erstatte den pågældendes arbejdsløn, der er bortfaldet som følge af arbejdsløshed, og såfremt forskellene mellem ydelserne, navnlig vedrørende beregningsgrundlaget og tildelingsbetingelserne, skyldes strukturelle forskelle mellem de nationale ordninger.

45 Spørgsmålet skal følgelig besvares med, at ydelser ved arbejdsløshed er ydelser af samme art efter betydningen i artikel 12, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 1408/71, når de med henblik på en persons underhold har til formål at erstatte den pågældendes arbejdsløn, der er bortfaldet som følge af arbejdsløshed, og såfremt forskellene mellem ydelserne, navnlig vedrørende beregningsgrundlaget og tildelingsbetingelserne, skyldes strukturelle forskelle mellem de nationale ordninger.

46 Endelig ønsker den forelæggende ret at få oplyst, hvorledes den kompetente institution i en medlemsstat — i henhold til hvis lovgivning erhvervelsen af et krav på

ydelser ved arbejdsløshed samt kravets varighed afhænger af, at der er tilbagelagt visse forsikringsperioder — i de i artikel 71, stk. 1, litra b), nr. ii), og artikel 67 i forordning nr. 1408/71 omhandlede tilfælde skal anvende forbuddet mod dobbeltydelser i forordningens artikel 12, stk. 1.

47 Her har den forelæggende ret angivet to muligheder. Enten undlader den kompetente myndighed med hensyn til kravets opståen og varighed at tage hensyn til forsikringsperioder, der er tilbagelagt af en arbejdstager i henhold til lovgivningen i en anden medlemsstat, for så vidt disse allerede har begrundet en ydelse af samme art i denne medlemsstat, eller også tager den ved beregningen af kravet på ydelser ved arbejdsløshed hensyn til forsikringsperioder, der er blevet tilbagelagt efter den lovgivning, hvoraf den arbejdsløse senest har været omfattet, idet institutionen dog skal fratrække det antal dage, i hvilke der er oppebåret ydelser i henhold til denne lovgivning, fra den periode, hvor de er ret til ydelser ved arbejdsløshed.

48 I den forbindelse skal det blot bemærkes, at denne anden beregningsmetode medfører, at den arbejdsløse ikke behøver at tilbagelægge nogen eller kun en kortere optjeningsperiode i bopælsstaten; dette gør det — i overensstemmelse med formålet med artikel 71, stk. 1, litra b) — lettere for ham at søge arbejde efter at være vendt tilbage.

49 Spørgsmålet skal herefter bevares med, at den kompetente institution i en medlemsstat — i henhold til hvis lovgivning erhvervelsen af et krav på ydelser ved arbejdsløshed samt kravets varighed afhænger af, at der er tilbagelagt visse forsikringsperioder — i de i artikel 71, stk. 1, litra b), nr. ii), og artikel 67 i forordning nr. 1408/71 omhandlede tilfælde i henhold til forordningens artikel 12, stk. 1, første punktum, ved beregningen af retten til ydelser ved arbejdsløshed skal tage hensyn til de forsikringsperioder, som er tilbagelagt efter den lovgivning, som den arbejdsløse senest har været omfattet af. Institutionen skal imidlertid fratrække det antal dage, i hvilke der er oppebåret ydelser efter denne lovgivning, fra den periode, hvori der er erhvervet ret til ydelser ved arbejdsløshed.

Tredje spørgsmål

50 Med første del af det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret afklaret, om den attest, som udstedes i medfør af artikel 84, stk. 2, i forordning nr. 574/72, er bindende for institutionen i en anden medlemsstat og for retterne i denne stat.

51 Attesten er en standardblanket, som er blevet udarbejdet af Den Administrative Kommission for Vandrende Arbejdstageres Sociale Sikring, jf. artikel 80 og 81 i forordning nr. 1408/71.

52 Ifølge dommen af 14. maj 1981 (sag 98/80, Romano, Sml. s. 1241) kan Rådet ikke bemyndige et organ som Den Administrative Kommission til at udstede retsakter af normativ karakter. En afgørelse fra Den Administrative Kommission kan være et hjælpemiddel for de sociale sikringsinstitutioner, som skal anvende fællesskabsretten på dette område, men kan dog ikke forpligte institutionerne til at følge bestemte metoder eller anlægge bestemte fortolkninger, når de anvender fællesskabsretten.

53 Følgelig er den kompetente institution i den medlemsstat, hvor den pågældende er bosat, eller den nationale ret, hvis der er tale om en retssag, frit stillet med hensyn til at efterprøve indholdet af denne attest.

54 Spørgsmålet skal derfor besvares med, at den attest, der udstedes i medfør af artikel 84, stk. 2, i forordning nr. 574/72, ikke er et uigendriveligt bevis, hverken over for den ved arbejdsløshed kompetente institution i en anden medlemsstat eller for retterne i denne stat.

55 Med anden og tredje del af det tredje spørgsmål anmoder den forelæggende ret om oplysninger om virkningen af artikel 71, stk. 1, litra b), nr. ii), tredje led, i forordning nr. 1408/71.

56 Ifølge denne bestemmelse stilles tildelingen af ydelser i henhold til lovgivningen i den arbejdsløses bopælsstat i bero i den periode, hvori han i henhold til artikel 69 kan gøre krav på ydelser i henhold til den lovgivning, hvoraf han senest har været omfattet.

57 Den forelæggende ret spørger først, om suspensionen kun sker, såfremt samtlige betingelser i medfør af artikel 69 er opfyldt, eller om det er tilstrækkeligt, at arbejdstageren ville kunne have opfyldt disse betingelser, men ikke har gjort det.

58 I henhold til dommen af 10. juli 1975 (sag 27/75, Bonaffini, Sml. s. 971) skal artikel 69 kun sikre den vandrende arbejdstager en begrænset og betinget bevarelse af arbejdsløshedsunderstøttelse fra den kompetente stat, selv om han rejser til en anden medlemsstat, hvorfor den omstændighed, at en arbejdstager ikke har overholdt de i den nævnte artikel fastsatte betingelser, ikke i sig selv er tilstrækkelig til, at denne anden medlemsstat kan nægte ham retten til de ydelser, som han kan gøre krav på i medfør af denne stats nationale lovgivning.

59 Som følge heraf kan udbetaling af ydelser efter lovgivningen i den stat, i hvilken den arbejdsløse er bosat, eller hvortil han vender tilbage, i medfør af artikel 71, stk. 1, litra b), nr. ii), tredje led, i forordning nr. 1408/71 kun stilles i bero, for så vidt betingelserne i forordningens artikel 69 faktisk er opfyldt, og den arbejdsløse derfor oppebærer ydelser i den medlemsstat, hvis lovgivning han senest har været omfattet af.

60 Endelig ønsker den forelæggende ret at få det spørgsmål besvaret, om en sådan suspension alene betyder, at den arbejdsløse i denne periode ikke modtager ydelserne i den medlemsstat, hvor han er bosat, men at han derefter kan forlange ydelserne tildelt i fuldt omfang af den kompetente institution i denne stat, eller om suspensionen af ydelserne tillige medfører, at varigheden af kravet på arbejdsløshedsydelserne afkortes med det antal dage, det har været stillet i bero.

61 Hertil er det tilstrækkeligt at henvise til det af Domstolen ovenfor i præmis 48 anførte om anvendelse af artikel 12 i forordning nr. 1408/71 i forbindelse med forordningens artikel 71, stk. 1, litra b), nr. ii), og artikel 67.

62 Spørgsmålet skal følgelig besvares med, at når udbetalingen af ydelser i henhold til artikel 71, stk. 1, litra b), nr. ii), tredje led, i forordning nr. 1408/71 stilles i bero efter lovgivningen i den stat, hvor den arbejdsløse er bosat, skal den kompetente institution i denne medlemsstat fra de ydelser, som den udbetaler, fratrække de ydelser, som den arbejdsløse faktisk har modtaget i den medlemsstat, af hvis lovgivning han senest har været omfattet. Den periode, i hvilken den arbejdsløse faktisk har modtaget ydelser ved arbejdsløshed efter lovgivningen i sidstnævnte stat, skal fratrækkes det tidsrum, hvori der kan kræves ydelser i henhold til lovgivningen i bopælsstaten.

Sagens omkostninger

63 De udgifter, der er afholdt af den tyske og den franske regering samt af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Bundessozialgericht ved kendelse af 21. februar 1991, for ret:

1) En helt arbejdsløs arbejdstager, der ikke er grænsearbejder, og som under sin seneste beskæftigelse har været bosat i en anden medlemsstat end den kompetente, mister ikke retten til de i artikel 71, stk. 1, litra b), nr. ii), i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 — om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet — omhandlede ydelser ved arbejdsløshed efter lovgivningen i den medlemsstat, på hvis område han er bosat, eller som han vender tilbage til, fordi han forinden har oppebåret forsikringsydelser på grund af arbejdsløshed fra institutionen i den medlemsstat, hvis lovgivning han senest har været omfattet af.

2) Det i artikel 12, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 1408/71 fastsatte forbud mod kumulation af ydelser finder anvendelse i forbindelse med såvel artikel 71, stk. 1, litra b), nr. ii), som artikel 67 i forordning (EØF) nr. 1408/71.

3) Ydelser ved arbejdsløshed er ydelser af samme art efter betydningen i artikel 12, stk. 1, første punktum, i forordning (EØF) nr. 1408/71, når de med henblik på en persons underhold har til formål at erstatte den pågældendes arbejdsløn, der er bortfaldet som følge af arbejdsløshed, og såfremt forskellene mellem ydelserne, navnlig vedrørende beregningsgrundlaget og tildelingsbetingelserne, skyldes strukturelle forskelle mellem de nationale ordninger.

4) Den kompetente institution i en medlemsstat — i henhold til hvis lovgivning erhvervelsen af et krav på ydelser ved arbejdsløshed samt kravets varighed afhænger af, at der er tilbagelagt visse forsikringsperioder — skal i de i

artikel 71, stk. 1, litra b), nr. ii), og artikel 67 i forordning (EØF) nr. 1408/71 omhandlede tilfælde i henhold til forordningens artikel 12, stk. 1, første punktum, ved beregningen af retten til ydelser ved arbejdsløshed tage hensyn til de forsikringsperioder, som er tilbagelagt i henhold til den lovgivning, som den arbejdsløse senest har været omfattet af. Institutionen skal dog fratrække det antal dage, i hvilke der er oppebåret ydelser efter denne lovgivning, fra den periode, hvori der er erhvervet ret til ydelser ved arbejdsløshed.

5) Den attest, der udstedes i medfør af artikel 84, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 574/72, er ikke et uigendriveligt bevis, hverken over for den ved arbejdsløshed kompetente institution i en anden medlemsstat eller for retterne i denne stat.

6) Udbetaling af ydelser efter lovgivningen i den stat, i hvilken den arbejdsløse er bosat, eller hvortil han vender tilbage, kan i medfør af artikel 71, stk. 1, litra b), nr. ii), tredje led, i forordning (EØF) nr. 1408/71 kun stilles i bero, for så vidt betingelserne i forordningens artikel 69 faktisk er opfyldt, og den arbejdsløse derfor oppebærer ydelser i den medlemsstat, hvis lovgivning han senest har været omfattet af.

7) Når udbetalingen af ydelser i henhold til artikel 71, stk. 1, litra b), nr. ii), tredje led, i forordning (EØF) nr. 1408/71 stilles i bero efter lovgivningen i den stat, hvori den arbejdsløse er bosat, skal den kompetente institution i denne medlemsstat fra de ydelser, som den udbetaler, fratrække de ydelser, som den arbejdsløse faktisk har modtaget i den medlemsstat, hvis lovgivning han senest har været omfattet af. Den periode, i hvilken den arbejdsløse faktisk har modtaget ydelser ved arbejdsløshed efter lovgivningen i sidstnævnte stat, skal fratrækkes det tidsrum, hvori der kan kræves ydelser i henhold til lovgivningen i bopælsstaten.

Kapteyn Diez de Velasco Murray

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 8. juli 1992.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

P. J. G. Kapteyn
Formand for Fjerde Afdeling