På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt af Arbeidsrechtbank i Hasselt ved dom af 18. maj 1977, for ret:

Hverken traktaten om oprettelse af EØF eller bestemmelserne i Rådets forordning nr. 1408/71 om arbejdsløshed forpligter en medlemsstats kompetente institution til at sidestille studier i en anden medlemsstat med studier ved et uddannelsessted, der er oprettet, anerkendt eller understøttet af den kompetente stat, når det drejer sig om arbejdsløshedsunderstøttelse til tidligere studerende, der aldrig har haft arbejde.

Kutscher Sørensen Bosco

Donner Mertens de Wilmars Pescatore O'Keeffe

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 1. december 1977.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. CAPOTORTI FREMSAT DEN 10. NOVEMBER 1977 [1]

Høje Ret.

Kuyken-sagen, som dette forslag til afgørelse drejer sig om, rejser – ligesom Beerens-sagen, som er blevet behandlet for nylig – problemet om virkningen af Fællesskabets socialret på området for arbejdsløshedsunderstøttelse. Det er velkendt, at man på det nationale retsplan skelner mellem et egentligt område for

1 – Oversat fra italiensk.

socialsikring og et andet for socialhjælp. På samme måde er det velkendt, at betingelserne for ret til arbejdsløshedsunderstøttelse veksler betydeligt fra den ene stat til den anden, og at der inden for hver medlemsstat kan findes forskellige slags arbejdsløshedsunderstøttelse. Det er derfor vigtigt at fastslå, under hvilke omstændigheder og inden for hvilke grænser en arbejdsløs, som har været i kontakt med flere medlemsstater, kan henholde sig til fællesskabsforordninger om socialsikring. Det er næppe nødvendigt at understrege, hvor aktuelt dette er for tiden.

Spørgsmålet i dag vedrører en belgisk statsborger, som efter at have afsluttet sin gymnasieuddannelse i Belgien i 1971 gik på Hogere Technische School i Apeldoorn i Nederlandene, hvor han den 24. juni 1976 opnåede eksamensbevis som teknikumingeniør. Kuyken tog derefter tilbage til Belgien, og da han ikke fandt arbejde dér, indsendte han den 28. oktober s.å. en ansøgning til Office national de l'emploi (arbejdsløshedsnævn) om udbetaling af arbejdsløshedsunderstøttelse i henhold til artikel 124 i den belgiske kongelige anordning (arrêté royal) af 20. december 1963. Denne bestemmelse hjemler ydelse af arbejdsløshedsunderstøttelse til arbejdere under 25 år, som har afsluttet et studium ved en uddannelsesinstitution, der er oprettet, anerkendt eller understøttet af den belgiske stat, blandt andet under den forudsætning, at der ikke er gået mere end et år mellem studiets afslutning og ansøgningen om understøttelse, og at den pågældende forud for en sådan ansøgning har arbejdet som lønarbejder i mindst 75 arbejdsdage eller har været indskrevet som arbejdssøgende uden at have afslået passende arbejde.

Men som jeg allerede har bemærket, havde Kuyken afsluttet sit studium i Belgien i 1971, og hans ansøgning om arbejdsløshedsunderstøttelse var således indgivet et godt stykke tid efter den i belgisk lovgivning fastsatte frist på et år. Den belgiske institution mente i øvrigt, at artikel 124 i kongelig anordning af 20. december 1963 ikke gjorde det muligt at tage hensyn til et studium, som den pågældende havde gennemført i Nederlandene. Ved afgørelse af 20. januar 1977 afslog Office national de l'emploi derfor Kuykens ansøgning.

Kuyken anfægtede herefter denne afgørelse ved et søgsmål for Arbeidsrechtbank i Hasselt, som ved kendelse af 18. maj 1977 i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagde Domstolen følgende spørgsmål:

»Kan bestemmelserne i artikel 124 i kongelig anordning af 20. december 1963 vedrørende arbejde og arbejdsløshed, i Belgien betragtes som forenelig med ånd og bogstav i de fællesskabsretlige regler på dette område, som har til formål at sikre arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet:

— når det drejer sig om belgiske statsborgere, der studerer i en af medlemsstaterne;
— når det drejer sig om personer, der ikke er belgiske statsborgere, men som har statsborgerskab i en af medlemsstaterne;

eller udgør bestemmelserne i artikel 124 i kongelig anordning af 20. december 1963 direkte eller indirekte en hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet?«

Det er klart, at dette spørgsmål ikke kan behandles i denne affattelse, fordi den præjudicielle afgørelsesmåde som bekendt ikke gør det muligt at træffe afgørelse om, hvorvidt nationale lovgivningsakter er gyldige i forhold til fællesskabsretten. Men det er også klart, at Arbeidsrechtbank i Hasselt i det væsentlige og frem for alt har ønsket at stille et spørgsmål om fortolkning af fællesskabsretten. Det drejer sig om at undersøge, hvorvidt fællesskabsretten — og specielt Rådets forordning nr. 1408/71 af 14. juni 1971, som den belgiske ret henviser til i forelæggelseskendelsen — med henblik på arbejdsløshedsunderstøttelse til en kandidat, som for første gang søger arbejde, foreskriver, at en studieperiode, der er

tilbagelagt i en anden medlemsstat, skal sidestilles med en studieperiode i Belgien. Mere generelt — og under hensyn til anden del af det af Arbeidsrechtbank Hasselt stillede spørgsmål — skal det fastslås, om fællesskabsretten ud fra princippet om arbejdskraftens frie bevægelighed forbyder medlemsstaterne, når det drejer sig om kandidater, der søger arbejde for første gang, at begrænse arbejdsløshedsunderstøttelsen til unge, der har afsluttet et studium på en uddannelsesinstitution i den stat, hvor ydelsen skal udbetales.

Vedrørende problemet om arbejdsløshedsunderstøttelse udtaler forordning nr. 1408/71 i præamblen (i niende betragtning), 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«, og at »med henblik på at gøre det lettere at søge beskæftigelse i de enkelte medlemsstater bør der især for et begrænset tidsrum ydes arbejdsløse understøttelse efter den medlemsstats lovgivning, som de pågældende senest har været omfattet af«.

Disse generelle hensigter må haves in mente ved løsningen af artiklerne 67 til 71, som udgør forordningens kapitel 6 med overskriften »Arbejdsløshed«. I henhold til EØF traktatens artikel 51 har disse artikler i det væsentlige til formål at sikre arbejdstagere, som flytter inden for Fællesskabet, sammenlægning af alle forsikrings- eller beskæftigelsesperioder, der i medlemsstaternes forskellige nationale lovgivninger tages i betragtning med henblik på at indrømme og opretholde retten til arbejdsløshedsunderstøttelse (artikel 67), såvel som bevarelse af retten til disse ydelser, selv om arbejdstageren flytter fra en medlemsstat til en anden (artikel 69).

Det er derfor klart, at forordning nr. 1408/71 skal finde anvendelse på arbejdstagere, som flytter inden for Fællesskabet, og mere nøjagtigt — som forordningens fjerde betragtning tydeligt viser det — »på samtlige statsborgere i medlemsstaterne, der er forsikret under de sociale sikringsordninger for arbejdstagere«. Det er derfor, studerende eller tidligere studerende i princippet ikke som sådanne kan drage fordel af denne forordning, medmindre der findes nationale regler, der anser den studerendes eller tidligere studerendes situation for ligestillet med arbejdstageren med henblik på tildeling af sociale ydelser, som hører ind under de af forordningen omfattede.

Anvendelse af reglen om sammenlægning, som der er tale om i ovennævnte forordnings artikel 67, ville følgelig for det første forudsætte, at retten til arbejdsløshedsunderstøttelse i den medlemsstat, hvor kandidaten ansøger om denne støtte, er gjort afhængig af tilbagelæggelse af en vis forsikrings- eller beskæftigelsesperiode eller eventuelt af tilbagelæggelse af en studieperiode, der ligestilles med en arbejdsperiode. For det andet ville det være nødvendigt, at den pågældende i henhold til lovgivningen i en anden medlemsstat har tilbagelagt forsikrings-eller beskæftigelsesperioder eller eventuelt studieperioder, der sidestilles med arbejdsperioder. Men i den foreliggende sag behandler den belgiske lovgivning, som den forelæggende ret henviser til, på ingen måde studieperioder i Belgien og arbejdsperioder ens; som jeg allerede har gjort opmærksom på, hjemler denne lovgivning blot tildeling af arbejdsløshedsunderstøttelse til den, der (højst et år forinden) har afsluttet en studieperiode på en belgisk institution, og som *desuden* har arbejdet som lønarbejder eller har været registreret som arbejdssøgende i mindst 75 dage. Hvad angår lovgivningen i Nederlandene sidestiller den ej heller — efter hvad Kommissionen har forklaret i sit indlæg — på nogen måde den studerendes og arbejderens indsats med henblik på erhvervelse af ret til arbejdsløshedsunderstøttelse.

I forbigående skal jeg bemærke, at belgisk lovgivning om arbejdsløshedsunderstøttelse til kandidater, som søger

arbejde for første gang, indeholder visse aspekter, som måske kunne føre til betegnelsen socialhjælp snarere end socialsikring. Men disse aspekter berettiger givet ikke til den konklusion, at den type arbejdsløshedsunderstøttelse, som denne lovgivning indeholder bestemmelser om, skulle falde fuldstændig uden for ordningen i forordning nr. 1408/71 i medfør af forordningens artikel 4, stk. 4, som udelukker socialforsorg fra sit anvendelsesområde. Der findes ihvertfald to grunde hertil: den første er, at Belgien i erklæringen om forordningens anvendelsesområde (jf. artikel 5) har anført »lovgivning vedrørende arbejdsløshedsforsikring« *uden begrænsning* blandt de love, der er omfattet af forordningen; den anden grund er, at Domstolen har haft tendens til at antage, at ligheden mellem visse sociale ydelser af uvis art og dem, som er omfattet af fællesskabsforordningerne, er tilstrækkelig stor til, at førstnævnte falder ind under forordningens anvendelsesområde. I denne forbindelse kan der henvises til dom af 22. juni 1972 i sag 1/72, Frilli mod Belgien (Recueil 1972, s. 457 ff), hvorefter en national lovgivning, som har lighedspunkter med socialhjælp, især for så vidt den foreskriver behov som væsentligt anvendelseskriterium og ser bort fra ethvert krav om perioder med erhvervsaktivitet, medlemskabs- eller bidragsbetaling, ikke desto mindre nærmer sig socialsikringen i den betydning, der anvendes i forordning nr. 3 derved, at den har forladt den individuelle bedømmelse, der er karakteristisk for socialhjælp, og herved har tildelt de berettigede en ved lov defineret retsstilling, der giver dem ret til en ydelse svarende til ydelser ved alderdom efter omtalte forordnings artikel 2. Domstolen afsagde derefter afgørelser i samme retning ved domme af 9. oktober 1974 i sag 24/74, CRAM mod Biason (Sml. 1974, s. 999 ff) og 13. november 1974 i sag 39/74, Costa mod Belgien (Sml. 1974, s. 1251 ff).

Med hensyn til antagelsen om opretholdelsen af retten til sociale ydelser ved arbejdsløshed er det klart, at en sådan opretholdelse efter den omhandlede artikel 69 forudsætter, at den arbejdsløse har status som »arbejdstager« i henhold til forordning nr. 1408/71, at han opfylder de i en medlemsstats lovgivning indeholdte betingelser for at erhverve ret til disse ydelser, at han er rejst til en anden medlemsstat for at søge arbejde dér, og at han opfylder de i artikel 69, stk. 1, litra a), b) og c) opstillede krav (især den betingelse, at han skal have være tilmeldt som arbejdssøgende i mindst fire uger før sin afrejse). For at fastslå, at man i den foreliggende sag virkelig befinder sig uden for artikel 69's anvendelsesområde, er det tilstrækkeligt at påpege, at den pågældende er tidligere studerende, der ikke er sidestillet med en lønarbejder, og at han heller ikke har erhvervet ret til arbejdsløshedsunderstøttelse i den stat, hvor han har afsluttet sit studium (dvs. Nederlandene).

I denne sammenhæng kunne man imidlertid stille det spørgsmål, om det ikke er muligt, at artikel 71, stk. 1, litra b) ii) i forordning nr. 1408/71 finder anvendelse her; ifølge denne bestemmelse modtager »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 ... ydelser efter denne stats lovgivning, som om de senest havde været beskæftiget dér«.

Selv om man går ud fra, at en liberal anvendelse af de kriterier, som Domstolen har fastlagt i sin dom af 17. februar 1977 i sag 76/76, Di Paolo (Sml. 1977, s. 315), skulle gøre det muligt at hævde, at den pågældende havde bevaret sin bopæl i sit hjemland (dvs. Belgien) trods sit lange fravær, ville den ovenfor gengivne bestemmelse ikke finde anvendelse.

Dens første del og selve overskriften til den afdeling, hvori den findes (»arbejdsløse, som under deres seneste beskæftigelse var bosat i en anden medlemsstat end den kompetente stat«), viser nemlig, at den også forudsætter, at den pågældende har erhvervet ret til arbejdsløshedsunderstøttelse i den stat, hvor han

har udført lønnet eller hermed ligestillet virksomhed. Den omtalte regel indskrænker sig til for nogle veldefinerede tilfælde at indføre en undtagelse fra reglen i artikel 67, stk. 3, hvorefter en arbejdsløs kun kan gøre krav på arbejdsløshedsunderstøttelse, når han senest har tilbagelagt forsikrings- eller beskæftigelsesperioder, efter den lovgivning, i henhold til hvilken ydelserne begæres. Undtagelsen består endvidere alene i at gøre det muligt for arbejdstageren at fremsætte krav om støtten over for bopælslandet, ikke over for den stat, hvor han senest har tilbagelagt forsikrings- eller beskæftigelsesperioder.

Det må derfor fastslås, at bestemmelserne i forordning nr. 1408/71 vedrørende arbejdsløshed ikke kan fortolkes således, at de giver en person, som har gennemført en studieperiode i en medlemsstat, en ret til arbejdsløshedsunderstøttelse, som en anden medlemsstat giver den, som har afsluttet et studium på dens egne uddannelsesinstitutioner, og som søger beskæftigelse for første gang.

I overensstemmelse med ordlyden af den af den belgiske ret forelagte anmodning står det tilbage at undersøge, om de — i spørgsmålet anførte — begrænsninger, som en national lov fastsætter for ydelse af arbejdsløshedsunderstøttelse til unge kandidater uden beskæftigelse, kan anses for stridende imod det princip i fællesskabsretten, som forbyder forskelsbehandling, eller i hvert fald anses for uforenelige med principperne om arbejdskraftens frie bevægelighed og den frie udveksling af tjenesteydelser inden for Fællesskabet.

I denne forbindelse må det allerførst understreges, at den her omstridte belgiske kongelige anordning ikke giver anledning til nogen forskelsbehandling på grundlag af kandidatens nationalitet. Betingelsen om gennemførelse af et studieforløb på en uddannelsesinstitution, der er oprettet, anerkendt eller understøttet af den belgiske stat, finder uden forskel anvendelse på statsborgere fra sidstnævnte stat samt på udlændinge, som omtalte artikel 124 i den kongelige anordning viser. Man må under alle omstændigheder tage hensyn til, at tilfældet med en tidligere studerende, som søger beskæftigelse for første gang, ikke er omfattet af de fællesskabsregler, som skal sikre en virkelig ligestilling i behandlingen af indenlandske og udenlandske arbejdstagere, fordi de forudsætter et aktuelt eller tidligere beskæftigelsesforhold. Der kan derfor ikke i foreliggende sag henvises til artikel 7, stk. 2, i Rådets forordning nr. 1612/68/EØF af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet, som fastslår, at vandrende arbejdstagere i den stat, hvor de udfører et arbejde, skal nyde de samme sociale fordele som indenlandske arbejdstagere.

Begrænsninger som de, der findes i artikel 124 i kongelig anordning af 20. december 1963, er uden tvivl egnede til at afskrække belgiske statsborgere fra at gennemføre et studium i andre medlemsstater. Denne konsekvens er imidlertid efter min mening ikke tilstrækkelig til, at der foreligger en krænkelse af princippet om ikke-forskelsbehandling. Kun hvis den studerendes indsats var ligestillet med den lønnede arbejdstagers, kunne EØF-traktatens bestemmelser, specielt artiklerne 48 til 51, som skal beskytte arbejdstagere, påberåbes. Men som jeg allerede har anført, består der ikke en sådan ligestilling.

Det er heller ikke muligt her at søge hjælp i reglerne om den frie udveksling af tjenesteydelser, for disse går ud på at undgå hindringer mellem medlemsstaterne for den frie bevægelighed for personer, som udfører tjenesteydelserne, og ikke for brugerne af disse tjenesteydelser; til disse sidste hører personer, der tager til udlandet for at studere (se herom forslag til afgørelse fra generaladvokat Trabucchi i sag 118/75, Watson og Belmann, Sml. 1976, s. 1200).

Endelig må det forhold, at national politik og lovgivning på det sociale område ikke er harmoniseret i tilstrækkelig grad,

og navnlig det forhold, at der ikke findes nogen fællesskabsregel, der kan bidrage til en koordinering af reglerne om social bistand til kandidater, der endnu ikke har fået arbejde, gøre det nødvendigt at antage, at medlemsstater, hvis lovgivning indeholder bestemmelser om sociale fordele til sådanne personer, frit kan fastsætte anvendelsesområdet for denne lovgivning, begrænse den til forhold og situationer, som har tilknytning til det pågældende nationale område, og således undlade at tage hensyn til lignende forhold, som har tilknytning til andre stater.

Af disse grunde foreslår jeg, at Domstolen besvarer det spørgsmål, arbejdsretten i Hasselt har stillet ved kendelse af 18. maj 1977 i medfør af EØF-traktatens artikel 177, således, at hverken traktaten om oprettelse af EØF eller fællesskabsforordningerne om social sikring af arbejdstagere og disses frie bevægelighed forpligter en medlemsstat til med henblik på ydelse af arbejdsløshedsunderstøttelse til kandidater, der efter afslutningen af deres studietid for første gang søger arbejde, at sidestille studieperioder, der er tilbagelagt i udlandet, med sådanne perioder, som er tilbagelagt på nationalt område.