FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT SIEGBERT ALBER
fremsat den 6. marts 2003 [1]

I — Indledning

1. Denne præjudicielle sag, der er forelagt af Arbeidsrechtbank van het Arrondissement Tongeren (Belgien), vedrører forholdet mellem bestemmelserne i den nationale belgiske arbejdsløshedsforsikringsordning og reglerne om arbejdsløshedsunderstøttelse til ansatte i De Europæiske Fællesskaber. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om eventuelle ydelser ved arbejdsløshed, der udbetales af institutionerne, er omfattet af nationale antikumulationsregler. Den forelæggende ret ønsker desuden oplyst, hvorledes en socialretlig stilling som »postdoc« (en person, der udøver en postuniversitær beskæftigelse) skal kvalificeres inden for rammerne af denne ordning.

II — Relevante retsforskrifter

A — *Fællesskabsbestemmelser*

2. Artikel 39, stk. 1 og 2, EF har følgende ordlyd:

»1. Arbejdskraftens frie bevægelighed sikres inden for Fællesskabet.

2. Den forudsætter afskaffelse af enhver i nationaliteten begrundet forskelsbehandling af medlemsstaternes arbejdstagere, for så vidt angår beskæftigelse, aflønning og øvrige arbejdsvilkår.«

3. Artikel 7 i Rådets forordning nr. 1612/68/EØF af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet [2] har følgende ordlyd:

1 — Originalsprog: tysk.

2 — EFT 1968 II, s. 467.

»1. En arbejdstager, der er statsborger i en medlemsstat, må ikke på grund af sin nationalitet behandles anderledes på de øvrige medlemsstaters område end indenlandske arbejdstagere med hensyn til beskæftigelses- og arbejdsvilkår, navnlig for så vidt angår aflønning, afskedigelse og, i tilfælde af arbejdsløshed, genoptagelse af beskæftigelse i faget eller genansættelse.

2. Arbejdstageren nyder samme sociale og skattemæssige fordele som indenlandske arbejdstagere.

[...]

4. Enhver bestemmelse i kollektive eller individuelle overenskomster eller andre kollektive aftaler om adgang til beskæftigelse, aflønning og alle andre arbejds- og afskedigelsesvilkår er retligt ugyldig, hvis den fastsætter eller tillader diskriminerende betingelser for arbejdstagere, der er statsborgere i andre medlemsstater.«

4. Artikel 28a, stk. 1 og 2, i den ordning, der finder anvendelse på øvrige ansatte i De Europæiske Fællesskaber [3] bestemmer:

»1. Den tidligere midlertidigt ansatte, som efter at være ophørt med at arbejde i en af De Europæiske Fællesskabers institutioner er uden beskæftigelse, kan:

[...]

— såfremt han har gjort tjeneste i en periode på mindst seks måneder, og

— såfremt han er bosat i en af Fællesskabets medlemsstater

få udbetalt en månedlig arbejdsløshedsunderstøttelse på nedenstående betingelser.

3 — Jf. Rådets forordning (EKSF, EØF, Euratom) nr. 2799/85 af 27.9.1985 om ændring af vedtægten for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber og ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i disse Fællesskaber (EFT L 265, s. 1). Herefter også »ansættelsesvilkårene«.

Såfremt den pågældende har ret til arbejdsløshedsunderstøttelse i henhold til en national ordning, har han pligt til at meddele dette til den institution, som han henhørte under, hvorefter denne straks underretter Kommissionen herom. I dette tilfælde skal den pågældende understøttelse fratrækkes den, der udbetales i henhold til stk. 3.

2. Arbejdsløshedsunderstøttelsen er betinget af, at den tidligere midlertidigt ansatte:

a) har meldt sig som arbejdssøgende på arbejdsformidlingen i den medlemsstat, hvor han har taget bopæl

b) opfylder de forpligtelser, der er fastsat i denne medlemsstats lovgivning, og som påhviler personer, der modtager arbejdsløshedsunderstøttelse i henhold til denne lovgivning

c) hver måned til den institution, som han henhørte under, fremsender en attest, som er udstedt af det pågældende lands kompetente myndighed, og hvori det oplyses, om han har opfyldt de i litra a) og b) nævnte forpligtelser; attesten sendes straks videre til Kommissionen.

[...]«

5. Artikel 67 i 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[4], har følgende ordlyd:

»1. Den kompetente institution i en medlemsstat, efter hvis lovgivning erhvervelse, bevarelse eller generhvervelse af ret til ydelser er betinget af, at der er tilbagelagt forsikringsperioder, skal 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 den for denne institution gældende lovgivning, dog forudsat at beskæftigelsesperioderne ville være blevet anset for forsikringsperioder, hvis de havde været tilbagelagt efter denne lovgivning.

2. Den kompetente institution i en medlemsstat, efter hvis lovgivning erhvervelse, bevarelse eller generhvervelse af ret til ydelser er betinget af, at der er tilbagelagt beskæftigelsesperioder, skal i fornødent omfang medregne forsikrings- eller beskæftigelsesperioder, der er tilbagelagt som arbejdstager efter enhver anden medlemsstats lovgivning, som om det drejede sig om

4 — Som ændret og ajourført ved Rådets forordning (EF) nr. 118/97 af 2.12.1996 (EFT 1997 L 28, s. 1).

beskæftigelsesperioder, der var tilbagelagt efter den for denne institution gældende lovgivning.

B — *Nationale bestemmelser*

6. Artikel 30 i kongelig anordning af 25. november 1991 bestemmer[5]:

3. Bortset fra de i artikel 71, stk. 1, litra a), nr. ii), og stk. 1, litra b), nr. ii), omhandlede tilfælde, er anvendelsen af bestemmelserne i stk. 1 og 2 betinget af, at den pågældende senest har tilbagelagt:

»For at have ret til ydelser ved arbejdsløshed, skal en heltidsbeskæftiget arbejdstager have tilbagelagt følgende antal arbejdsdage:

— forsikringsperioder, i det i stk. 1 omhandlede tilfælde

[...]

— beskæftigelsesperioder, i det i stk. 2 omhandlede tilfælde

2. 468 i løbet af de 27 måneder forud for ansøgningen om arbejdsløshedsunderstøttelse, såfremt han er mindst 36 år og højst 50 år.

efter den lovgivning, i henhold til hvilken ydelserne begæres.

Den i stk. 1 omhandlede referenceperiode forlænges med det antal dage, som er omfattet af perioden:

4. Når det tidsrum, for hvilket ydelserne tilkendes, er afhængigt af længden af forsikrings- eller beskæftigelsesperioder, finder bestemmelserne i stk. 1 eller stk. 2 anvendelse, alt efter omstændighederne.«

[...]

5 — *Moniteur belge* af 31.12.1991.

3. udøvelse i en periode på mindst seks måneder af et erhverv, hvorved arbejdstageren ikke er omfattet af den sociale sikringsordnings bestemmelser om arbejdsløshed; forlængelsen må ikke være på mere end ni år.«

Artikel 37, stk. 1, i den kongelige anordning har følgende ordlyd:

»Ved anvendelsen af dette kapitel tages der hensyn til beskæftigelse, der er udført i et erhverv eller i en virksomhed, der er omfattet af den sociale sikringsordnings bestemmelser om arbejdsløshed, hvorved der for denne beskæftigelse samtidigt:

1. er betalt et vederlag, der mindst svarer til mindstelønnen

[...]

2. er blevet indbetalt bidrag af dette vederlag til den sociale sikringsordning, herunder til arbejdsløshedsforsikringen.«

Artikel 46 har følgende ordlyd:

»Ved anvendelsen af artikel 44 anses bl.a. følgende ydelser for at være aflønning:

[...]

5. den godtgørelse, som arbejdstageren kan gøre krav på som følge af opsigelse af ansættelseskontrakten, bortset fra godtgørelse for ikke-økonomisk skade samt ydelser, der udbetales som supplement til arbejdsløshedsunderstøttelsen

[...]

Ved anvendelsen af stk. 1, nr. 5, skal en godtgørelse eller en del af en godtgørelse, der udbetales i forbindelse med afskedigelsen af en ufrivilligt arbejdsløs, anses for at være en ydelse, der udbetales som supplement til arbejdsløshedsunderstøttelsen, hvis følgende betingelser er opfyldt:

[...]

— godtgørelsen eller en del af denne kan ikke træde i stedet for de fordele, der tildeles inden for rammerne af en normal afskedigelsesordning, såfremt disse fordele reelt er blevet tildelt.«

Artikel 14 i ministeriel bekendtgørelse af 26. november 1991 [6] er affattet således:

»I beregningen af det fornødne antal arbejdsdage indgår ikke beskæftigelse, der udføres i et erhverv eller i en virksomhed, der ikke er omfattet af den sociale sikringsordnings bestemmelser om arbejdsløshed, uanset om der for denne beskæftigelse indeholdes bidrag.«

III — De faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne

7. Sagsøgeren i hovedsagen (herefter »sagsøgeren«) er norsk statsborger. Hun blev født i 1961 og afsluttede sine studier i 1988. Hun påbegyndte den 1. juli 1988 en socialforsikringspligtig erhvervsmæssig beskæftigelse, som hun udøvede indtil den 31. oktober 1994.

8. Fra den 1. november 1994 til den 31. oktober 1996 var hun ansat i henhold til en »Individual Fellowship Contract«, som hun havde indgået med Kommissionen, ved Institut for Referencematerialer og Målinger (herefter »IRMM«) i Geel i Belgien. Dette efteruddannelsesstipendiat var ikke omfattet af socialforsikringen. I henhold til kontraktens bestemmelser var sagsøgeren forpligtet til at deltage i et forskningsprojekt, der var beskrevet i et bilag til kontrakten. Ifølge dette bilag er hovedformålet med en sådan kontrakt at udbygge unge arbejdstageres faglige kvalifikationer, idet de erhverver yderligere kundskaber og større kompetence på deres videnskabelige område, og samtidig at forøge Fællesskabets videnskabelige potentiale.

9. I kontrakten var det fastsat, at hun ville få udbetalt 3 500 ECU pr. måned. I henhold til de almindelige for sådanne stipendiatkontrakter gældende betingelser er vederlaget beregnet til at finansiere stipendiatens underhold, dennes rejseomkostninger, offentliggørelsen af dennes afhandlinger og deltagelsen i konferencer. Udgifterne til sociale sikringsbidrag og skatter skal ligeledes afholdes af dette beløb, dvs. for stipendiatens egen regning.

10. Efter udløbet af den toårige stipendiatkontrakt var sagsøgeren arbejdsløs i en måned.

11. Fra den 1. december 1996 til den 30. november 1999 rbejdede sagsøgeren i

6 — *Moniteur belge* af 25.1.1992.

Kommissionen som midlertidigt ansat og var dermed omfattet af Fællesskabernes sociale sikringsordning. Efter udløbet af den tidsbegrænsede kontrakt, hun havde indgået med Kommissionen, indgav hun ansøgning om arbejdsløshedsunderstøttelse til Rijksdienst voor Arbidsvoorziening (RVA) i Belgien. RVA afslog ansøgningen med den begrundelse, at Nina Kristiansen ikke opfyldte betingelserne efter belgisk lovgivning for at modtage ydelser ved arbejdsløshed, idet hun ikke havde tilbagelagt 468 arbejdsdage i de sidste 27 måneder, før ansøgningen blev indgivet.

12. I henhold til artikel 30, stk. 3, i den kongelige anordning af 25. november 1991 kan referenceperioden forlænges. Den belgiske arbejdsløshedsforsikringsinstitution anerkendte, at den beskæftigelse, hun havde udøvet som midlertidigt ansat i Kommissionen, kunne forlænge referenceperioden, men afviste derimod at tage hensyn til det tidsrum, som sagsøgeren havde tilbagelagt som stipendiatstuderende ved IRMM. Efter den belgiske institutions opfattelse var der tale om en uddannelsesperiode. En tidsmæssig forbindelse med den forsikringspligtige erhvervsudøvelse i Norge var dermed udelukket.

13. Sagsøgeren indbragte denne afgørelse for domstolene og anmodede Kommissionen om bistand i henhold til tjenestemandsvedtægtens artikel 24, hvilken bistand Kommissionen indvilgede i at yde under sagen ved den forelæggende ret.

14. Den forelæggende ret anser besvarelsen af følgende to spørgsmål for afgørende for sagens udfald:

»1) Er bestemmelserne i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 hvad angår midlertidigt ansatte ved De Europæiske Fællesskaber, der efter ophøret af deres ansættelse ved EF bor i Belgien, og for hvem der ikke indeholdes sociale sikringsbidrag, og som har ret til arbejdsløshedsunderstøttelse fra EF, til hinder for, at den nationale lovgivning anvendes på dem i fuldt omfang under overholdelse af den nationale antikumulationsregel, hvori det bestemmes, at arbejdstagere efter betingelserne for tildeling af arbejdsløshedsunderstøttelse skal være uden arbejde og uden løn, hvorved navnlig anses for løn: fratrædelsesgodtgørelse eller erstatning på grund af arbejdsaftalens ophør, som arbejdstageren måtte have ret til, bortset fra godtgørelse for ikke-økonomisk tab?

2) Er det i strid med Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens fri bevægelighed inden for Fællesskabet (artikel 7, stk. 4), hvorefter der skal tilstræbes ensartethed med hensyn til social sikring, og enhver forskelsbehandling er forbudt, at der (ifølge sagsøgeren) er forskel med hensyn til social sikring af

en person, der udøver et postuniversitært hverv inden for EØS, idet et postuniversitært hverv i forskellige EØS-stater anses for en erhvervsvirksomhed, som eventuelt er omfattet af den sociale sikringsordning, og at en person, der udøver et postuniversitært hverv i Belgien, (ifølge sagsøgeren med urette) anses for at være en stipendiatstuderende, og at en person i denne situation selv skal forsikre sig i den belgiske nationale ordning, skønt dette ikke er muligt på frivilligt grundlag (i hvert fald ikke hvad angår arbejdsløshedsforsikring)?«

15. Alene Kommissionen har deltaget i retsforhandlingerne ved Domstolen.

IV — Parternes argumenter

16. Parternes argumenter i hovedsagen kan kun udledes af forelæggelseskendelsen. Sagsøgerens anbringender sammenfattes dér som følger: En stipendiatstuderendes særlige stilling ved EU skal anses for at være en form for beskæftigelse, der ikke er omfattet af den sociale sikringsordning, og som falder ind under artikel 30, stk. 3, nr. 3, i den kongelige anordning af 25. november 1991. En stipendiatstuderendes stilling med hensyn til social sikring er forskellig inden for EØS. I visse EØS-medlemsstater anses en stipendiatstuderendes beskæftigelse for »at udgøre erhvervsmæssig beskæftigelse, der ikke er omfattet af den sociale sikringsordning.« I Belgien anses et postuniversitært hverv efter sagsøgerens opfattelse med urette som en praktikantstilling for en stipendiatstuderende. En stipendiatstuderende må selv forsikre sig efter den belgiske ordning, hvilket ikke er muligt på frivilligt grundlag. Dette er i strid med forordning nr. 1612/68 og særligt dennes artikel 7, stk. 4, der bestemmer, at der skal tilstræbes ensartethed med hensyn til social sikring, og at forskelsbehandling er uønsket.

17. Efter Kommissionens opfattelse kan sagsøgeren i kraft af EØS-aftalen gøre de fællesskabsretlige bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed gældende i Belgien. Hvad angår den forelæggende rets konkrete spørgsmål finder Kommissionen, at ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i Fællesskaberne, der gælder for de arbejdstagere, der er ansat i Fællesskabet, ikke omfattes af begrebet »lovgivning« i artikel 1, litra j), i forordning nr. 1408/71, hvorfor forordningen ikke finder anvendelse i det foreliggende tilfælde.

18. Med henblik på besvarelsen af det første præjudicielle spørgsmål finder Kommissionen det imidlertid vigtigt at give yderligere vejledning. Ansættelsesvilkårene er vedtaget ved en rådsforordning, der i henhold til artikel 249, stk. 2, EF er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat. Det følger heraf, at forskrifterne ikke alene har en intern betydning for fællesskabsinstitutio-

nernes administrationer, men at de skaber forpligtelser for medlemsstaterne, i det omfang disses medvirken er nødvendig for at gennemføre dem [7].

19. Det fremgår af ansættelsesvilkårenes artikel 28a, stk. 1, andet afsnit, at Fællesskabernes arbejdsløshedsforsikringsordning har en supplerende karakter, hvilket medlemsstaterne ikke kan se bort fra [8]. Karakteren af denne ordning forpligter også sagsøgeren til at ansøge den belgiske institution om ydelser ved arbejdsløshed.

20. Med henblik på besvarelsen af det andet spørgsmål har Kommissionen indledningsvist anført, at den forelæggende ret med urette antager, at artikel 7, stk. 4, i forordning nr. 1612/68 tilstræber ensartethed på det sociale sikringsområde. Alligevel er den ikke enig med den belgiske institution i, at sagsøgeren skal betragtes som »en stipendiatstuderende i en praktikantstilling« og følgelig ikke som arbejdstager. På baggrund af Domstolens praksis er det Kommissionens opfattelse, at sagsøgeren kan anses for at være arbejdstager i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i forordning nr. 1612/68. Denne vurdering medfører dog ikke, at hun har krav på at oppebære ydelser ved arbejdsløshed efter den belgiske ordning. Endelig har Kommissionen anført, at det tilkommer medlemsstaterne at fastlægge betingelserne for at blive tilsluttet de sociale sikringsordninger, og at de belgiske forskrifter ikke indebærer nogen forskelsbehandling til skade for sagsøgeren.

V — Vurdering

A — *Det første spørgsmål*

21. Selv om den forelæggende ret ikke udtrykkeligt har formuleret det på den måde, har den tilsyneladende rejst det første spørgsmål med henblik på at få afklaret, hvorledes ydelser ved arbejdsløshed, der hidrører fra Fællesskabernes sociale sikringsordning, skal behandles inden for rammerne af de nationale antikumulationsregler. Dette er et spørgsmål om, hvilke retsforskrifter, der skal anvendes, og deres indbyrdes forhold.

22. Indledningsvis skal jeg fastslå, at de fællesskabsretlige forskrifter om EØS-aftalen finder anvendelse på en norsk statsborger [9].

7 — Jf. dom af 5.7.1987, sag 186/85, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 2029, præmis 21.

8 — Jf. dommen i sagen Kommissionen mod Belgien (nævnt i fodnote 7), præmis 23.

9 — Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EFT 1994 L 1, s. 3 ff.).

23. Det fremgår af den måde, som det første præjudicielle spørgsmål er formuleret på, at den forelæggende ret er af den opfattelse, at svaret herpå kan udledes af forordning 1408/71. Forordningens kapitel 6 med overskriften »Arbejdsløshed« indeholder regler for, hvilken social sikringsinstitution der er forpligtet til at udrede ydelser, når arbejdstageren har tilbagelagt forsikringspligtige beskæftigelsesperioder efter mere end én medlemsstats lovgivning. I forordningen er der også fastsat regler for, hvorledes den kompetente institution skal tage hensyn til forsikrings- eller beskæftigelsesperioder, der er tilbagelagt efter en anden medlemsstats lovgivning.

24. I den typiske situation, hvor en arbejdstager også er bosat i den medlemsstat, hvor han er beskæftiget [10], bestemmes i artikel 67, stk. 2, i forordning nr. 1408/71, at den kompetente institution er institutionen i den medlemsstat efter hvis lovgivning, der senest er tilbagelagt forsikrings- eller beskæftigelsesperioder.

25. I det foreliggende tilfælde er der ingen tvivl om, at det er den belgiske institution, der er kompetent, hvorfor der ikke er nogen grund til at påberåbe sig forordning nr. 1408/71. Det er imidlertid uklart, hvorledes forholdet er mellem de eventuelle ydelser fra den belgiske institution og dem, der udbetales fra Fællesskaberne. Da sagsøgeren senest har tilbagelagt forsikrings- eller beskæftigelsesperioder ved en af De Europæiske Fællesskabers institutioner, består der henset til forskrifterne i artikel 67, stk. 3, i forordning nr. 1408/71 en formodning for, at Fællesskabernes ordning skal tillægges forrang. Fortsætter man dette ræsonnement, kunne det i det modsatte tilfælde, hvor der senest er blevet tilbagelagt forsikrings- eller beskæftigelsesperioder inden for rammerne af den belgiske ordning, også betyde, at perioder, der er tilbagelagt efter Fællesskabernes ordning, i medfør af forordningens artikel 67, stk. 1 og 2, skal medregnes for at erhverve ret til ydelser.

26. Disse overvejelser er imidlertid kun relevante, såfremt forordning nr. 1408/71 overhovedet finder anvendelse i det foreliggende tilfælde. Kommissionen har uden videre afvist, at dette skulle være tilfældet. Jeg kan ikke følge Kommissionen i dennes kategoriske afvisning. Siden forordning (EF) nr. 1606/98 om ændring af forordning nr. 1408/71 blev udstedt med henblik på at udvide forordningen til at omfatte særlige ordninger for tjenestemænd [11], vil jeg principielt ikke udelukke, at EF-ansatte er omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 1408/71.

27. Udtrykket »særlig ordning for tjenestemænd« er defineret i artikel 1, litra j)a, som følger:

10 — I tilfælde, hvor bopælsstaten og beskæftigelsesstaten ikke er den samme, henvises til artikel 71 i forordning nr. 1408/71.

11 — Rådets forordning af 29.6.1998 om ændring af forordning nr. 1408/71 og af forordning (EØF) nr. 574/72 om regler til gennemførelse af forordning nr. 1408/71 med henblik på at udvide dem til at omfatte særlige ordninger for tjenestemænd (EFT L 209, s. 1).

»enhver social sikringsordning, der er forskellig fra den almindelige sociale sikringsordning for arbejdstagere i de berørte medlemsstater, og som alle eller visse kategorier af tjenestemænd eller dermed ligestillede personer er direkte omfattet af«.

28. Vedtægten for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber har utvivlsomt karakter af en særlig ordning for tjenestemænd. De øvrige ansatte i Fællesskaberne ligestilles i vedtægten med denne »kategori af tjenestemænd«.

29. Hvad angår kapitel 6 i forordning nr. 1408/71, der vedrører »arbejdsløshed«, er der i artikel 71a, stk. 1, i ændringsforordning nr. 1606/98 udtrykkeligt fastsat følgende:

»Bestemmelserne i afdeling 1 og 2 finder tilsvarende anvendelse på personer, der er omfattet af en særlig arbejdsløshedsordning for tjenestemænd.«

30. Forordningens anvendelse i det konkrete tilfælde kan dog strande på den omstændighed, at der i artikel 67 udtrykkeligt er tale om en medlemsstats lovgivning, hvorimod udtrykket »lovgivning« i artikel 1, litra j), i forordning nr. 1408/71 defineres som »i [...] enhver medlemsstat bestående og fremtidige love, administrative forskrifter, vedtægtsmæssige bestemmelser og alle andre gennemførelsesregler vedrørende de i artikel 4, stk. 1 og 2, nævnte sociale sikringsgrene eller sikringsordninger, eller de i artikel 4, stk. 2a, omhandlede særlige ikke-bidragspligtige ydelser«.

31. På den ene side kan hverken tjenestemandsvedtægten eller ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte siges at henhøre under »medlemsstaternes« lovgivning. På den anden side skal bestemmelser, der er gennemført ved en forordning, betragtes som »i enhver medlemsstat bestående« forskrifter.

32. Domstolen har så vidt ses endnu ikke udtalt sig om forholdet mellem ansættelsesvilkårene for øvrige ansatte og forordning nr. 1408/71, navnlig ikke efter forordning nr. 1606/98 blev udstedt. Henset til den omstændighed, at den forelæggende rets første spørgsmål kan besvares på baggrund af forholdet mellem de potentielle ydelser — de ydelser, der udbetales af de to sociale sikringsordninger (den nationale ordning og Fællesskabernes ordning) — uden definitivt at tage stilling til, om forordning nr. 1408/71 finder anvendelse, skal dette spørgsmål forblive ubesvaret.

33. Som udgangspunkt henhører udformningen af de sociale sikringsordninger under medlemsstaternes kompetence [12].

12 — Jf. dom af 7.2.1984, sag 238/82, Duphar m.fl., Sml. s. 523, præmis 16, af 17.6.1997, sag C-70/95, Sodemare m.fl., Sml. I, s. 3395, præmis 27, af 28.4.1998, sag C-158/96, Kohll, Sml. I, s. 1931, præmis 17, og af 12.7.2001, sag C-157/99, Smits og Peerbooms, Sml. I, s. 5473, præmis 44.

Medlemsstaterne skal dog overholde fællesskabsretten ved anvendelsen af national ret på fællesskabsretlige forhold [13].

34. Som nævnt ovenfor blev ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte gennemført ved en forordning. I medfør af artikel 249, stk. 2, EF er forordninger almengyldige. De er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat. Kommissionen har med rette henvist til, at Domstolen allerede i dommen i sagen Kommissionen mod Belgien anerkendte, at tjenestemandsvedtægten og ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte er af bindende karakter [14]. Det fremgår klart af ansættelsesvilkårenes artikel 28a, stk. 2, at den tidligere midlertidigt ansatte er forpligtet til at melde sig som arbejdssøgende på arbejdsformidlingen i den medlemsstat, hvor han har taget bopæl. Af bestemmelsens stk. 1 kan udledes, at arbejdsløshedsunderstøttelsen fra Fællesskaberne er af subsidiær karakter. Er der ret til arbejdsløshedsunderstøttelse fra en national ordning, skal den arbejdsløse indsende en meddelelse herom til den institution, ved hvilken han tidligere var beskæftiget, hvorefter denne institution underretter Kommissionen. I bestemmelsen hedder det videre: »I dette tilfælde skal den pågældende understøttelse fratrækkes den, der udbetales i henhold til stk. 3.«

35. Ansættelsesvilkårenes artikel 28a indeholder en særlig anti-kumulationsregel for det tilfælde, at der er tale om sammenfald af nationale ydelser og fællesskabsydelser ved arbejdsløshed. .Den nationale institution skal tage hensyn til, at ydelsen fra Fællesskaberne er af subsidiær karakter. I relation til en eventuel tildeling af arbejdsløshedsunderstøttelse i medfør af ansættelsesvilkårenes artikel 28a, stk. 3, kan nationale antikumulationsbestemmelser følgelig ikke bringes i anvendelse. Først når det er afklaret, at der ikke er krav på arbejdsløshedsunderstøttelse fra den nationale ordning, udbetales der arbejdsløshedsunderstøttelse i henhold til ansættelsesvilkårenes artikel 28a, stk. 3.

36. I dommen i sagen Kommissionen mod Belgien [15] har Domstolen anset en tilsvarende ordning på området for familieydelser for at udgøre en korrekt fremgangsmåde.

37. Den forelæggende rets første spørgsmål skal således besvares på følgende måde:

National ret finder anvendelse på en midlertidigt ansat ved De Europæiske Fællesskaber, der efter at have afsluttet sin beskæftigelse ved fællesskabsinstitutionerne er bosat i Belgien, hvorved der i relation til antikumulationsregler skal tages hensyn til, at ansættelsesvilkårenes artikel 28a, stk. 1,

13 — Kohll-dommen (nævnt i fodnote 12), præmis 19, og Smits og Peerbooms-dommen (nævnt i fodnote 12), præmis 46.

14 — Jf. dommens præmis 23 (nævnt i fodnote 7).

15 — Nævnt i fodnote 7.

indeholder en særlig antikumulationsregel, hvorefter arbejdsløshedsunderstøttelse efter Fællesskabernes ordning er af subsidiær karakter i forhold til nationale ydelser ved arbejdsløshed.

B — *Det andet spørgsmål*

38. Hvad angår det andet præjudicielle spørgsmål skal jeg indledningsvis bemærke, at dette i hvert fald delvis er baseret på en urigtig forudsætning. Den forelæggende rets antagelse om, at der med artikel 7, stk. 4, i forordning nr. 1612/68 »skal tilstræbes ensartethed med hensyn til social sikring«, er ikke helt korrekt. Som det fremgår af Domstolens faste praksis, har medlemsstaterne kompetence til at udforme deres sociale sikringsordninger [16] og fastsætte dels vilkårene for retten eller forpligtelsen til at blive tilsluttet en social sikringsordning, dels de betingelser, som en person skal opfylde for at være berettiget til ydelser [17]. Medlemsstaterne skal dog overholde fællesskabsretten ved udøvelsen af denne kompetence [18]. Der skal således også tages hensyn til eksempelvis det i det andet præjudicielle spørgsmål omtalte ligebehandlingsprincip. Dette elementære fællesskabsretlige princip er med hensyn til arbejdskraftens frie bevægelighed forankret i artikel 39 EF og kommer til udtryk i artikel 7 i forordning nr. 1612/68. I sin oprindelige form påbyder det medlemsstaterne at ligestille andre medlemsstaters statsborgere med egne statsborgere. Artikel 7 i forordning nr. 1612/68 skal også ses i dette lys.

39. En forpligtelse til ligebehandling af en person i et postuniversitært hverv med hensyn til dennes sociale stilling inden for EØS kan efter min opfattelse ikke udledes heraf. Det er en forudsætning for et sådant retskrav, at der er truffet harmoniseringsforanstaltninger. Et forsøg på at gennemføre sådanne foranstaltninger er ifølge sagsøgerens egne oplysninger slået fejl.

40. Det spørgsmål, Kommissionen har rejst, nemlig spørgsmålet om, hvorvidt en person i et postuniversitært hverv overhovedet er arbejdstager i fællesskabsretlig forstand, er imidlertid interessant. Denne egenskab, der bl.a. er afgørende for anvendelsen af artikel 39 EF, artikel 42 EF og forordning nr. 1612/68, er udgangspunkt for den i artikel 39 EF forankrede frie bevægelighed og de dertil knyttede rettigheder. Domstolen har anlagt en relativ vid fortolkning af dette begreb, og jeg er ikke i tvivl om, at en person, der udøver et postuniversitært hverv som det, der er fastsat i en »Fellowship Contract« med Kommissionen, skal anses for at være arbejdstager i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 39 EF. Domstolen har

16 — Jf. Duphar m.fl.-dommen, præmis 16, Sodemare m.fl.-dommen, præmis 27, Kohll-dommen, præmis 17, og Smits og Peerbooms-dommen, præmis 44, alle fire nævnt i fodnote 12.

17 — Jf. Kohll-dommen, præmis 18, og Smits og Peerbooms-dommen, præmis 45 (begge nævnt i fodnote 12).

18 — Samme domme (nævnt i fodnote 12), henholdsvis præmis 19 og præmis 46.

eksempelvis anerkendt, at en person er arbejdstager i Lawrie-Blum-dommen [19], i Lair-dommen [20], i Brown-dommen [21] og i Le Manoir-dommen [22], og disse domme havde det til fælles, at der var tale om udøvelse af en form for beskæftigelse, der på en eller anden måde havde relation til en uddannelse.

41. Den omstændighed, at sagsøgeren skal anses for at have været arbejdstager, mens hun som stipendiatstuderende var ansat i en praktikantstilling, har imidlertid ingen umiddelbar virkning på hendes ret til sociale sikringsydelser. Eventuelle krav på ydelser kan først opstå på grundlag af forbuddet mod forskelsbehandling i artikel 39, stk. 2, EF og dette forbuds udmøntning i artikel 7 i forordning nr. 1612/68. I øvrigt er forordning nr. 1408/71 støttet på et andet arbejdstagerbegreb, som i henhold til denne forordnings artikel 1, litra a), i det væsentlige fastlægges ved tilslutningen til en social sikringsordning.

42. Jeg mener at kunne udlede af den præjudicielle forelæggelse sammenholdt med Kommissionens stillingstagen i sagen, at den belgiske institution netop ikke gør sig skyldig i nogen form for forskelsbehandling, idet den anser hendes postuniversitære hverv for at være en praktikantstilling for en stipendiatstuderende. Belgiske statsborgere, der er i samme situation, ville blive betragtet på samme måde. Det er dog i sidste instans den forelæggende ret, der skal tage stilling til spørgsmålet. Retten skal foretage en prøvelse af, om der er tale om forskelsbehandling i forhold til belgiske statsborgere, hvilket i givet fald ville være i strid med fællesskabsretten.

43. Desuden var ansættelsen i det postuniversitære hverv inden for rammerne af »Fellowship-kontrakten« ved Kommissionen netop kendetegnet ved, at der *ikke* var tale om nogen tilknytning til en social sikringsordning, og dermed heller ikke til Fællesskabernes ordning.

44. Også selv om en frivillig tilslutning til den belgiske ordning ikke var mulig under de givne forudsætninger, henhører dette under de netop omtalte betingelser [23], der skal fastlægges i den nationale retsorden for adgangen til den sociale sikringsordning.

45. Den forelæggende rets andet spørgsmål skal herefter besvares således:

Medlemsstaterne har kompetence til at fastsætte betingelserne for adgangen til de sociale sikringsordninger i medlemsstaterne. Fællesskabsretten og navnlig forbuddet mod forskelsbehandling skal dog overholdes under udøvelsen af denne kom-

19 — Dom af 3.7.1986, sag 66/85, Sml. s. 2121.
20 — Dom af 21.6.1988, sag 39/86, Sml. s. 3161.
21 — Dom af 21.6.1988, sag 197/86, Sml. s. 3205.
22 — Dom af 21.11.1991, sag C-27/91, Sml. I, s. 5531.

23 — Jf. Kohll-dommen, præmis 17, og Smits og Peerbooms-dommen, præmis 17 ff. (begge nævnt i fodnote 12).

petence. Indrømmes en statsborger i den pågældende medlemsstat, der udøver et postuniversitært hverv, adgang til arbejdsløshedsforsikringsordningen, skal dette også gælde for en statsborger i en EØS-medlemsstat.

VI — Forslag til afgørelse

46. På grundlag af ovenstående overvejelser skal jeg foreslå, at de præjudicielle spørgsmål besvares således:

»1) National ret finder anvendelse på en midlertidigt ansat ved De Europæiske Fællesskaber, der efter at have afsluttet sin beskæftigelse ved fællesskabsinstitutionerne er bosat i Belgien, hvorved der i relation til antikumulationsregler skal tages hensyn til, at ansættelsesvilkårenes artikel 28a, stk. 1, indeholder en særlig antikumulationsregel, der fastslår, at arbejdsløshedsunderstøttelse efter Fællesskabernes ordning er af subsidiær karakter i forhold til nationale ydelser ved arbejdsløshed.

2) Medlemsstaterne har kompetence til at fastsætte betingelserne for adgangen til de sociale sikringsordninger i medlemsstaterne. Fællesskabsretten og navnlig forbuddet mod forskelsbehandling skal dog overholdes under udøvelsen af denne kompetence. Indrømmes en statsborger i den pågældende medlemsstat, der udøver et postuniversitært hverv, adgang til arbejdsløshedsforsikringsordningen, skal dette også gælde for en statsborger i en EØS-medlemsstat.«