



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
P. MENGOZZI
fremsat den 16. oktober 2014¹

Sag C-647/13

**Office national de l'emploi
mod
Marie-Rose Melchior**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Cour du travail de Bruxelles (Belgien))

»Adgang til arbejdsløshedsunderstøttelse i en medlemsstat — hensyntagen til arbejdsperioder tilbagelagt som kontraktansat ved en EU-institution — sidestilling af en arbejdsløshedsperiode ved EU-institutionerne med en arbejdsperiode — princippet om loyalt samarbejde«

1. Den anmodning om præjudiciel afgørelse, der er genstand for den foreliggende sag, vedrører fortolkning af princippet om loyalt samarbejde og af artikel 34, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«). Anmodningen er blevet fremsat i forbindelse med en tvist mellem Marie-Rose Melchior og Office national de l'emploi (herefter »ONEM«) vedrørende sidstnævntes afslag på at udbetale arbejdsløshedsunderstøttelse til Marie-Rose Melchior.

I – Retsforskrifter

A – EU-retten

2. Ifølge artikel 96, stk. 1, i ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i De Europæiske Fællesskaber (herefter »ansættelsesvilkårene«) kan en tidligere kontraktansat, som efter at være ophørt med at arbejde i en af EU-institutionerne er uden beskæftigelse, på visse betingelser få udbetalt en månedlig arbejdsløshedsunderstøttelse. I samme artikels stk. 2 bestemmes, at den tidligere kontraktansatte, såfremt den pågældende har ret til arbejdsløshedsunderstøttelse i henhold til en national ordning, har pligt til at meddele dette til den institution, som han henhørte under. I så fald skal den pågældende understøttelse fratrækkes den understøttelse, der udbetales af Unionen.

3. Ifølge samme artikels stk. 2 skal den tidligere kontraktansatte, for at modtage arbejdsløshedsunderstøttelsen, have meldt sig som arbejdssøgende på arbejdsformidlingen i den medlemsstat, hvor han har taget bopæl, og han skal opfylde de forpligtelser, der er fastsat i denne medlemsstats lovgivning for personer, der modtager arbejdsløshedsunderstøttelse i henhold til denne lovgivning. I stk. 4 præciseres det, at arbejdsløshedsunderstøttelsen udbetales i en periode på højst 36 måneder fra datoen for tjenestens ophør, dog højst i en periode svarende til en tredjedel af den tid,

¹ — Originalsprog: fransk.

den pågældende har gjort tjeneste. Udbetalingen af understøttelsen kan standses, såfremt den tidligere kontraktansatte inden for denne periode ophører med at opfylde de i stk. 1 og 2 anførte betingelser. Understøttelsen udbetales på ny, såfremt den tidligere kontraktansatte inden udløbet af perioden igen opfylder de nævnte betingelser uden at have erhvervet ret til en national arbejdsløshedsunderstøttelse.

4. I henhold til artikel 96, stk. 7, betales en tredjedel af bidraget til arbejdsløshedsforsikringen af den kontraktansatte. Bidraget fratrækkes hver måned den pågældendes løn og indbetales tillige med de øvrige to tredjedele, der betales af institutionen, til en særlig arbejdsløshedskasse, der er fælles for institutionerne, og som forvaltes af Europa-Kommissionen.

5. I medfør af samme artikels stk. 9 sikrer »[d]e kompetente nationale myndigheder på beskæftigelses- og arbejdsløshedsområdet inden for rammerne af deres nationale lovgivning sammen med Kommissionen et effektivt samarbejde med henblik på korrekt anvendelse af denne artikel«.

B – National ret

6. I henhold til artikel 30 i kongelig anordning af 25. november 1991 om arbejdsløshed (*Moniteur belge* af 31.12.1991, s. 29888, herefter »den kongelige anordning«), i den affattelse, der var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder, skal en arbejdstager, der arbejder fuld tid og er fyldt 50 år, for at have ret til arbejdsløshedsydelse have tilbagelagt 624 arbejdsdage inden for de sidste 36 måneder inden indgivelsen af ansøgningen.

7. Den kongelige anordnings artikel 37, stk. 1, har følgende ordlyd:

»[...] betragtes som beskæftigelse normalt, faktisk arbejde og supplerende beskæftigelse uden kompenserende hvileperioder, 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 samtidig:

[...]

2. er blevet indbetalt bidrag i overensstemmelse med lovgivningen af dette vederlag til den sociale sikringsordning, herunder til arbejdsløshedsforsikringen

[...]«.

8. Artikel 37, stk. 2, første afsnit, i den kongelige anordning fastsætter:

»Der tages hensyn til arbejde, der er udført i udlandet, såfremt det er udført inden for rammerne af et beskæftigelsesforhold, for hvilket der i Belgien skal indeholdes bidrag til de sociale sikringsordninger, herunder til arbejdsløshedsforsikringen.

Første afsnit finder dog kun anvendelse, hvis arbejdstageren efter arbejdet udført i udlandet har tilbagelagt arbejdsperioder som arbejdstager i henhold til belgisk ret.«

Ifølge artikel 38, stk. 1, punkt 1, litra a), i den kongelige anordning ligestilles med arbejdsdage, ved anvendelsen af artikel 30 ff. i nævnte anordning, de dage, for hvilke der er oppebåret en godtgørelse i henhold til arbejdsløshedsforsikringslovgivningen.

II – De faktiske omstændigheder i tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

9. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at Marie-Rose Melchior, som er belgisk statsborger, havde forskellige ansættelser som arbejdstager i Belgien, inden hun blev kontraktansat i Kommissionen i Bruxelles fra den 1. marts 2005 til den 29. februar 2008.

10. Ved afgørelse af 5. marts 2008 afslog ONEM at udbetale den arbejdsløshedsunderstøttelse, som hun havde ansøgt om den 1. marts 2008, med den begrundelse, at hun ikke havde godtgjort, at hun opfyldte kriteriet om 624 arbejdsdage inden for de sidste 36 måneder inden indgivelsen af ansøgningen, idet dette organ ikke tog hensyn til den periode, i hvilken den pågældende havde arbejdet i Kommissionen. ONEM forlængede dog referenceperioden med en periode svarende til varigheden af denne ansættelse.

11. Efter at Marie-Rose Melchior havde modtaget den i ansættelsesvilkårene fastsatte arbejdsløshedsunderstøttelse i en periode på 12 måneder fra den 1. marts 2008 og havde været ansat i forskellige stillinger i Belgien mellem den 20. august 2008 og den 13. juli 2009, indgav hun en ny ansøgning om arbejdsløshedsunderstøttelse, som ONEM afslog den 26. august 2009, igen med den begrundelse, at hun ikke havde godtgjort, at hun havde tilbagelagt 624 arbejdsdage inden for de sidste 36 måneder inden indgivelsen af ansøgningen, dvs. i perioden fra den 14. juli 2006 til den 13. juli 2009. ONEM nægtede i sin beregning dels at tage hensyn til den arbejdsperiode, hun havde tilbagelagt i Kommissionen, dels at ligestille den periode, hvor hun havde modtaget arbejdsløshedsunderstøttelse i henhold til ansættelsesvilkårene med en arbejdsperiode i henhold til den kongelige anordnings artikel 38, stk. 1, punkt 1, litra a).

12. Marie-Rose Melchior anfægtede ONEM's afgørelse af 26. august 2009 ved Tribunal du travail de Bruxelles, som den 14. februar 2012, annullerede den pågældende afgørelse, fastslog, at hun havde ret til arbejdsløshedsunderstøttelse fra den 14. juli 2009, og pålagde ONEM at betale den arbejdsløshedsunderstøttelse, der tilfaldt hende fra denne dato.

13. ONEM appellerede dommen til Cour du travail de Bruxelles med påstand om, at den ændrer dommen og stadfæster afgørelsen af 26. august 2009. Denne retsinstans, der er i tvivl om foreneligheden af den kongelige anordnings artikel 37 og artikel 38, stk. 1, punkt 1, litra a), med EU-retten, besluttede at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er princippet om loyalt samarbejde og artikel 4, stk. 3, TEU samt artikel 34, stk. 1, i [chartret] til hinder for, at en medlemsstat vedrørende berettigelse til arbejdsløshedsydelse afviser:

at tage hensyn til beskæftigelsesperioder tilbagelagt som kontraktansat i en af Den Europæiske Unions institutioner med sæde i denne medlemsstat, navnlig når den pågældende person både før og efter beskæftigelsesperioden som kontraktansat har været beskæftiget som arbejdstager efter den pågældende medlemsstats lovgivning

at ligestille dage, hvor der er udbetalt arbejdsløshedsydelse efter [ansættelsesvilkårene], med arbejdsdage, når dage, hvor der er udbetalt arbejdsløshedsydelse efter den pågældende medlemsstats lovgivning, kan ligestilles på denne måde?«

III – Bedømmelse

A – Indledende bemærkninger

14. Det skal indledningsvis dels undersøges, om sagsøgerens situation er omfattet af anvendelsesområdet for bestemmelserne i primærretten eller den afledte ret om arbejdskraftens frie bevægelighed, dels skal der tages stilling til den argumentation, som Kommissionen har fremført i sine indlæg, om, at ansættelsesvilkårene har karakter af lovgivning, og at de finder direkte anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagen.

1. Om anvendelsen af primærretten eller den afledte ret om arbejdskraftens frie bevægelighed på den situation, som sagsøgeren i hovedsagen befinder sig i

15. Ifølge fast retspraksis er en EU-tjenestemand – som en kontraktansat henhørende under ansættelsesvilkårene kan ligestilles med – arbejdstager i betydningen i artikel 45, stk. 1, TEUF, såfremt denne har benyttet sig af sin ret til fri bevægelighed². Domstolen har i denne forbindelse præciseret, at en beskæftigelsesperiode i en international offentlig tjeneste, såsom Den Europæiske Union, ikke kan ligestilles med en periode, der er tilbagelagt i en offentlig tjeneste i en anden medlemsstat, og således ikke alene kan godtgøre, at der består en tilknytning til en af de i denne bestemmelse i traktaten omhandlede situationer³.

16. Det er i den foreliggende sag uomtvistet, at Marie-Rose Melchior altid har boet og arbejdet i Belgien, først i private virksomheder, derefter i Kommissionen og endelig igen i den private sektor. Hun har således, som hun også selv erkender, aldrig i sit liv været vandrende arbejdstager. Hendes situation er således et rent internt forhold, som ikke er omfattet af artikel 45, stk. 1, TEUF⁴.

17. Som den forelæggende ret ganske rigtigt har bemærket, er Marie-Rose Melchiors situation i den periode, hvor hun har været ansat i Kommissionen, heller ikke omfattet af forordning (EØF) nr. 1408/71⁵, vedtaget på grundlag af artikel 42 EF (nu artikel 48 TEUF), som vedrører koordinering af medlemsstaternes lovgivninger på socialsikringsområdet med henblik på at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed. Domstolen har i denne forbindelse præciseret, at »tjenestemænd ved [EU] ikke [kan] anses for arbejdstagere i forordning nr. 1408/71's forstand. De er nemlig ikke omfattet af nogen national lovgivning vedrørende social sikring, således som det kræves efter artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1408/71«⁶, hvori defineres den personkreds, som denne forordning finder anvendelse på.

18. Når dette er sagt, skal der tages stilling til Kommissionens argumentation om, at ansættelsesvilkårene har karakter af lovgivning, og til, om der finder direkte anvendelse på hovedsagen.

2 — Jf. navnlig domme *Echternach og Moritz* (389/87 og 390/87, EU:C:1989:130, præmis 11) *Schmid* (C-310/91, EU:C:1993:221, præmis 20), *Ferlini* (C-411/98, EU:C:2000:530, præmis 42).

3 — Jf. dom *My* (C-293/03, EU:C:2004:821, præmis 42).

4 — Dom *Uecker og Jacquet* (C-64/96 og C-65/96, EU:C:1997:285, præmis 16 og den deri nævnte retspraksis).

5 — Rådets forordning af 14.6.1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet (EFT L 149, s. 2). Denne forordning blev ophævet og erstattet af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 883/2004 af 29.4.2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger (EUT L 166, s. 1).

6 — Jf. domme *Ferlini* (EU:C:2000:530, præmis 41) og *My* (EU:C:2004:821, præmis 35) samt kendelse *Ricci og Pisaneschi* (C-286/09 og C-287/09, EU:C:2010:420, præmis 26).

2. Om ansættelsesvilkårenes karakter af lovgivning og deres direkte anvendelse på tvisten i hovedsagen

19. Kommissionen har i sine indlæg fremhævet, at ansættelsesvilkårene blev vedtaget ved en rådsforordning, som i henhold til artikel 288, stk. 2, TEUF er almenyldig, bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat. Ifølge Kommissionen er sagsøgerens situation omfattet af artikel 96 i ansættelsesvilkårene, hvori stadfæstes retten til arbejdsløshedsydelse for tidligere kontraktansatte, og hvori denne ydelse kvalificeres som supplerende i forhold til den ydelse, der eventuelt er fastsat i national lovgivning. Denne supplerende karakter, der er bindende for de nationale myndigheder som f.eks. ONEM, er til hinder for, at arbejdsperioder tilbagelagt i en EU-institution lades ude af betragtning, når det skal fastslås, om en tidligere kontraktansat har ret til en national arbejdsløshedsydelse.

20. Det er ganske vist ubestridt, at forordning (EØF) nr. 259/68⁷ om vedtægten for tjenestemænd i Den Europæiske Union (herefter »tjenestemandsvedtægten«) og ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte, som det i øvrigt fremgår af artikel 11, er »bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat«. Som Domstolen gentagne gange har fastslået, forpligter den pågældende forordning medlemsstaterne »i det omfang, disses medvirken er nødvendig for at gennemføre den«⁸. Kommissionen understreger endvidere med rette, at Domstolen i dom Kristiansen (EU:C:2003:652) fastslog, at den i artikel 28a i ansættelsesvilkårene fastsatte arbejdsløshedsunderstøttelse, som har samme indhold som artikel 96, men vedrører midlertidigt ansatte, har en supplerende karakter i forhold til den ordning, der er fastsat i national lovgivning, og at denne karakter, da den tager udgangspunkt i en lovbestemmelse, er bindende for medlemsstaterne, og bestemmelser i national lovgivning kan ikke se bort herfra⁹.

21. Kommissionens påstand om, at ONEM's forpligtelse til at tage hensyn til de perioder, som sagsøgeren i hovedsagen har tilbagelagt i Kommissionen, ved bestemmelsen af, om den giver ret til nationale ydelser, følger af den supplerende karakter af den arbejdsløshedsunderstøttelse, der er omhandlet i ansættelsesvilkårene, og disses karakter af lovgivning, er imidlertid ikke overbevisende af følgende årsager.

22. For det første følger det af fast retspraksis, at EU-retten ikke begrænser medlemsstaternes kompetence til selv at udforme deres sociale sikringsordninger. Selv om medlemsstaterne skal overholde EU-retten ved udøvelsen af denne kompetence¹⁰, står det imidlertid klart, at det i mangel af en harmonisering på EU-plan tilkommer hver medlemsstat i lovgivningen at 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 ydelser¹¹.

23. For det andet er det først, når den tidligere kontraktansatte *kan gøre krav på arbejdsløshedsunderstøttelse i henhold til en national ordning*, at han er forpligtet til at fremsætte ansøgningen i henhold til artikel 96, stk. 1, andet afsnit, i ansættelsesvilkårene, og at dette understøttelsesbeløb fratrækkes den ydelse, der er omhandlet i samme artikels stk. 3. Unionens arbejdsløshedsunderstøttelse får med andre ord kun karakter af en supplerende ydelse, *hvis og i det omfang* den tidligere kontraktansatte ligeledes har ret til national arbejdsløshedsunderstøttelse.

7 — Forordning af 29.2.1968 om vedtægten for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber og om ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i disse Fællesskaber samt om særlige midlertidige foranstaltninger for tjenestemænd i Kommissionen (EFT L 56, s. 1).

8 — Jf. bl.a. domme Kommissionen mod Belgien (186/85, EU:C:1987:208, præmis 21), og Kristiansen (C-92/02, EU:C:2003:652, præmis 32),

9 — Præmis 34. Domstolen udtalte sig i samme retning hvad angår de i artikel 67, stk. 2, i tjenestemandsvedtægten omhandlede familieydelse i dom Kommissionen mod Belgien (EU:C:1987:208).

10 — Jf. bl.a. dom Kommissionen mod Portugal (C-255/09, EU:C:2011:695, præmis 47-49 og den deri nævnte retspraksis).

11 — Jf. bl.a. dom Kristiansen (EU:C:2003:652, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).

24. For det tredje udleder en tidligere kontraktansat, der opfylder de i artikel 96, stk. 1, første afsnit, i ansættelsesvilkårene opstillede betingelser, en ret af denne bestemmelse til at få udbetalt arbejdsløshedsunderstøttelse, som ikke afhænger af, om den pågældende ligeledes er omfattet af en national arbejdsløshedsforsikringsordning, eller af, om han opfylder betingelserne for at få tildelt ydelser i henhold til denne ordning. Det følger heraf, at den i artikel 96 i ansættelsesvilkårene omhandlede arbejdsløshedsunderstøttelse, selv om den kan være supplerende, fordi den lægges oveni eventuelle ydelser udbetalt i henhold til en national ordning, ikke er afhængig af, at der udbetales sådanne ydelser. Der findes således en principiel uafhængighed mellem arbejdsløshedsforsikringsordningen i ansættelsesvilkårene og medlemsstaternes arbejdsløshedsforsikringsordninger.

25. For det fjerde indeholder artikel 96, stk. 1, andet afsnit, i ansættelsesvilkårene en særlig bestemmelse, som skal regulere forholdet mellem vedtægtsbestemte arbejdsløshedsydelse og de ydelser, der er omhandlet i de nationale ordninger, når den tidligere kontraktansatte har ret til at få udbetalt begge¹². Denne bestemmelse opfylder et dobbelt formål. Dels fungerer den som en regel om forbud mod dobbeltydelser til fordel for Unionen, idet den bestemmer, at nationale ydelser, når den tidligere kontraktansatte også opfylder betingelserne for at få udbetalt sådanne, skal fratrækkes det beløb, som Unionen skal betale, således at den økonomiske byrde, der påhviler den, nedbringes¹³. Dels gør den det muligt at sikre ligebehandling mellem kontraktansatte, der arbejder for institutioner i forskellige medlemsstater, idet de garanteres det samme (minimums)beløb i arbejdsløshedsunderstøttelse, uafhængigt af de bestemmelser om arbejdsløshedsforsikring, som de eventuelt er underlagt på nationalt plan¹⁴.

26. Det følger af det ovenstående, at hverken ånden eller bogstavet i artikel 96, stk. 1, andet afsnit, i ansættelsesvilkårene i princippet kan begrænse den skønsmargin, som medlemsstaterne har i forbindelse med udøvelsen af deres kompetence til at fastsætte betingelserne for, at en person har ret til ydelser i henhold til deres arbejdsløshedsforsikringsordninger. Det kræves således blot, at der foretages de tilpasninger af disse ordninger, som er nødvendige for at overholde den supplerende karakter af den vedtægtsbestemte ydelse, når denne er sammenfaldende med de ydelser, der udbetales efter de pågældende ordninger.

27. Der sættes ikke spørgsmålstegn ved denne konklusion i den retspraksis, som Kommissionen har gjort gældende til støtte for sin argumentation. Domstolen har i såvel sag Kommissionen mod Belgien (EU:C:1987:208) som sag Kristiansen (EU:C:2003:652) bekræftet den obligatoriske karakter af vedtægtsbestemmelserne om komplementariteten mellem EU's ydelser og de ydelser af samme art, der udbetales i henhold til nationale ordninger, i forhold til nationale lovgivninger, der modarbejdede selve princippet om denne komplementaritet. I det første tilfælde var der tale om en ændring af lovgivningen, som Kongeriget Belgien gennemførte i 1982, og som bestemte, at familiedydelser skulle nedsættes med de beløb af samme art, der bl.a. skal betales i henhold til de regler, der finder anvendelse på ansatte i en international offentligretlig institution, også selv om tildelingen af disse ydelser i henhold til sådanne regler blev betegnet som supplerende i forhold til nationale familiedydelser. I det andet tilfælde var der derimod tale om anvendelse af en regel om forbud mod dobbeltydelser, der lå til grund for tildelingen af belgiske arbejdsløshedsydelse, hvorefter disse ikke skulle udbetales, hvis arbejdstageren modtog en betaling, et begreb, der bl.a. omfatter godtgørelser, der skal udbetales på grund af arbejdsaftalens ophør, og som ligeledes kunne omfatte den i ansættelsesvilkårene omhandlede arbejdsløshedsunderstøttelse. Det er endvidere interessant at bemærke, at de belgiske myndigheder i den sag, der gav anledning til dom Kristiansen (EU:C:2003:652), anvendte den samme bestemmelse som den, der har givet anledning til den anmodning om en præjudiciel afgørelse, der ligger til grund for den foreliggende sag, idet de nægtede at medregne det arbejde, som Nina Kristiansen havde udført som ansat i Kommissionen, ved

12 — Jf. analogt vedrørende familiedydelser, dom Kommissionen mod Belgien (EU:C:1987:208, præmis 22).

13 — Ibidem, præmis 23.

14 — Ibidem.

bestemmelsen af hendes ret til national arbejdsløshedsunderstøttelse¹⁵. Selv om det præjudicielle spørgsmål kun vedrørte anvendelsen af ovennævnte regel om forbud mod dobbeltydelser, må det konstateres, at hverken Domstolen, generaladvokat Alber¹⁶ eller Kommissionen, end ikke accessorisk, har sat spørgsmålstegn ved foreneligheden af dette afslag med artikel 28a, stk. 1, andet afsnit, i ansættelsesvilkårene, hvori fastsættes den supplerende karakter af Fællesskabernes arbejdsløshedsunderstøttelse, der udbetales til tidligere midlertidigt ansatte, selv om de alle udtrykkeligt har bekræftet, at den er bindende.

28. I den foreliggende sag sætter reglen om udelukkelse af beskæftigelsesperioder tilbagelagt ved en EU-institution ved beregningen af det antal arbejdsdage, der kræves for at opnå ret til nationale arbejdsløshedsydelse, i modsætning til i sag Kommissionen mod Belgien (EU:C:1987:208) og sag Kristiansen (EU:C:2003:652), ikke spørgsmålstegn ved den supplerende karakter af den i ansættelsesvilkårene omhandlede ydelse.

29. Det kan ganske vist indvendes, at den supplerende karakter af den vedtægtsbestemte ydelse passer dårligt sammen med en streng anvendelse af bidragsprincippet, som den belgiske regering har slået til lyd for, og som udelukker hensyntagen til arbejdsperioder, der ikke har givet anledning til bidrag til den belgiske sociale sikringsordning. En sådan udelukkelse kan således rent konkret føre til det resultat, at ingen national ydelse vil blive udbetalt til den tidligere kontraktansatte, idet denne udelukkende henhører under vedtægtsordningen. Når dette resultat blot er konsekvensen af, at de objektive betingelser, som retten til nationale arbejdsløshedsydelse er underlagt, er blevet anvendt, kan en medlemsstat efter min mening ikke kritiseres for at have tilsidesat de forpligtelser, der følger af artikel 96, stk. 1, første afsnit, i ansættelsesvilkårene, som hverken omfatter en forpligtelse til at indføre en arbejdsløshedsforsikringsordning eller en forpligtelse til at indrette denne ordning på en sådan måde, at en tidligere kontraktansat ved en EU-institution under alle omstændigheder er omfattet.

30. For det femte skal det bemærkes, at selv når der bortses fra betingelserne for erhvervelse af en ret til belgiske arbejdsløshedsydelse og ONEM's anvendelse heraf, giver sagsøgeren i hovedsagens situation, sådan som den er beskrevet i forelæggelseskendelsen, *ikke anledning til samtidig anvendelse* af den vedtægtsbestemte ordning og den nationale arbejdsløshedsforsikringsordning, således at den særlige regel om forbud mod dobbeltydelser i artikel 96, stk. 1, andet afsnit, i ansættelsesvilkårene under alle omstændigheder ikke finder anvendelse i den foreliggende sag. Det fremgår nemlig af sagsakterne, at Marie-Rose Melchior, efter at hun var ophørt med at arbejde i Kommissionen, modtog arbejdsløshedsunderstøttelse i henhold til artikel 96 i ansættelsesvilkårene i en periode på 12 måneder fra den 1. marts 2008. I henhold til artikel 96, stk. 4, i ansættelsesvilkårene udbetales denne ydelse til den tidligere kontraktansatte i en periode på højst 36 måneder fra datoen for tjenestens ophør, *dog højst i en periode svarende til en tredjedel af den tid, den pågældende har gjort tjeneste*. Det følger heraf, at Marie-Rose Melchior, som havde arbejdet i Kommissionen i en periode på tre år, på det tidspunkt, hvor hun indgav den ansøgning om nationale ydelser til ONEM, der ligger til grund for tvisten i hovedsagen, dvs. den 14. juli 2009, allerede havde nydt godt af hele den dækning, som indføres med den vedtægtsbestemte ordning. Under disse omstændigheder kan ONEM ikke i den foreliggende sag kritiseres for at have bortset fra den supplerende karakter af den i ansættelsesvilkårene omhandlede ydelse.

31. I lyset af det ovenstående mener jeg, at en eventuel forpligtelse for de belgiske myndigheder til at tage hensyn til den periode, i hvilken sagsøgeren i hovedsagen har været ansat i Kommissionen, ved beregningen af det antal arbejdsdage, der er nødvendigt for at erhverve ret til nationale arbejdsløshedsydelse, ikke kan baseres på artikel 96, stk. 1, første afsnit, i ansættelsesvilkårene.

15 — Disse myndigheder mente dog, at der skulle bortses fra den periode, som Nina Kristiansen havde tilbagelagt i Kommissionen, ved fastsættelsen af referenceperioden.

16 — Generaladvokat Albers forslag til afgørelse Kristiansen (EU:C:2002:141).

32. En sådan forpligtelse vil under disse omstændigheder kunne følge af andre principper, der finder anvendelse på området, hvilket jeg vil undersøge i dette forslag til afgørelse.

B – Om det præjudicielle spørgsmål

1. Om princippet om loyalt samarbejde

33. Den forelæggende ret ønsker med sit præjudicielle spørgsmål først og fremmest oplyst, om princippet om loyalt samarbejde¹⁷ er til hinder for, at en medlemsstat i forbindelse med adgangen til nationale arbejdsløshedsydelse afviser dels at tage hensyn til beskæftigelsesperioder tilbagelagt som kontraktansat i en af Den Europæiske Unions institutioner, dels at ligestille dage, hvor der er udbetalt arbejdsløshedsydelse efter ansættelsesvilkårene, med arbejdsdage, i lighed med det, der er fastsat for dage, hvor der er udbetalt arbejdsløshedsydelse efter den nationale lovgivning.

34. Den forelæggende ret bemærker, at et bekræftende svar kan udledes af Domstolens retspraksis om overførsel af pensionsrettigheder for en arbejdstager, der har været ansat både af en privat arbejdsgiver og ved en EU-institution. Den understreger, at Domstolen gentagne gange har fastslået, at belgisk lovgivning ikke i tilstrækkelig grad sikrede en sådan overførsel, bl.a. i strid med de forpligtelser, der påhviler medlemsstaterne i henhold til princippet om loyalt samarbejde. Den henviser navnlig til dommen i sagen Kommissionen mod Belgien¹⁸ og My-dommen¹⁹.

35. I førstnævnte dom fastslog Domstolen, at Kongeriget Belgien havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til traktaten ved ikke i henhold til artikel 11, stk. 2, i bilag VIII til tjenstemandsvedtægten at have vedtaget de nationale bestemmelser, der er nødvendige for at sikre, at rettigheder erhvervet i henhold til den belgiske pensionsordning kan overføres til EU's pensionsordning²⁰. I den anden dom fandt den derimod i forbindelse med en anmodning om en præjudiciel afgørelse fremsat af Tribunal du travail de Bruxelles, at artikel 10 EF, sammenholdt med tjenstemandsvedtægten, var til hinder for en national lovgivning, der ikke gjorde det muligt at tage hensyn til de arbejdsperioder, der er tilbagelagt ved en EU-institution, ved erhvervelsen af en ret til førtidspension i henhold til den nationale ordning.

36. ONEM har i hovedsagen, ligesom den belgiske regering i sine indlæg for Domstolen, anført, at denne retspraksis ikke kan overføres på arbejdsløshedsforsikringsordningen. Den belgiske regering understreger bl.a., at sagsøgeren i dom My (EU:C:2004:821) havde erhvervet pensionsrettigheder i henhold til såvel den belgiske ordning som EU-ordningen, mens Marie-Rose Melchior i den foreliggende sag aldrig har erhvervet ret til arbejdsløshedsydelse i henhold til den belgiske ordning. Den gør endvidere gældende, at Domstolen i denne dom baserer sit ræsonnement på en specifik bestemmelse, nemlig artikel 11, stk. 2, i bilag VIII til tjenstemandsvedtægten, som udtrykkeligt indeholder bestemmelser om en eventuel overførsel af rettigheder erhvervet under EU-ordningen til den nationale ordning, men ingen tilsvarende bestemmelser vedrørende arbejdsløshedsforsikring.

37. Disse argumenter er efter min mening ikke overbevisende.

17 — Den forelæggende ret nævner ligeledes artikel 4, stk. 3, TEU. Lissabontraktaten var imidlertid endnu ikke trådt i kraft på datoen for den omtvistede afgørelse i hovedsagen, nemlig den 26.8.2009. Derfor henviser jeg ikke i det følgende til denne bestemmelse, men til artikel 10 EF.

18 — 137/80, EU:C:1981:237.

19 — EU:C:2004:821.

20 — Den samme tilsidesættelse blev konstateret for så vidt angår Kongeriget Spanien i dom Kommissionen mod Spanien (C-52/96, EU:C:1997:382).

38. Dels gælder, at mens det er korrekt, at den pågældende medlemsstat i dom Kommissionen mod Belgien (EU:C:1981:237) kritiseres for ved sin undladelse at have umuliggjort gennemførelsen af en specifik bestemmelse i tjenestemandsvedtægten, i dette tilfælde artikel 11, stk. 2, i bilag VIII til denne vedtægt, har Domstolen mere generelt fastslået, at en medlemsstat, der afholder sig fra at vedtage alle de bestemmelser på nationalt plan, der kræves i henhold til en bestemmelse i tjenestemandsvedtægten²¹, eller *forhindrer realiseringen af de mål, der forfølges med denne*²², ikke opfylder de forpligtelser, der påhviler den i henhold til princippet om loyalt samarbejde, på det pågældende tidspunkt anført i artikel 5 i EØF-traktaten.

39. Dels har den belgiske regering efter min mening læst dom My (EU:C:2004:821) forkert.

40. For det første, og i modsætning til, hvad den belgiske regering hævder, adskiller det spørgsmål, som Domstolen behandlede i dom My (EU:C:2004:821), sig ikke væsentligt fra spørgsmålet i den foreliggende sag. Såvel Marie-Rose Melchior som Gregorio My har været tilsluttet en belgisk *bidragsbetinget social sikringsordning*, inden de blev ansat ved en EU-institution. Ligesom Marie-Rose Melchior forsøgte Gregorio My *at få anerkendt de arbejdsperioder*, han havde tilbagelagt ved en EU-institution i forbindelse med erhvervelsen af *retten til en ydelse inden for rammerne af den sociale sikringsordning, han havde været tilknyttet*, i dette tilfælde førtidspension. I begge tilfælde afhæng denne ret af, om de pågældende perioder blev medtaget eller ej ved beregningen af det antal dage eller år, der kræves i den gældende nationale lovgivning for at erhverve en ret til den pågældende ydelse. Den omstændighed, som den belgiske regering har fremhævet, at Gregorio My til forskel fra Marie-Rose Melchior havde erhvervet pensionsrettigheder i henhold til den belgiske ordning, er fuldstændig irrelevant, da retten til den pågældende ydelse, som i Marie-Rose Melchiors tilfælde, var underlagt krav, som Gregorio My kun opfyldte, hvis der blev taget hensyn til de år, han havde været ansat i Rådet.

41. For det andet var dom My (EU:C:2004:821) i modsætning til, hvad den belgiske regering hævder, ikke baseret på en specifik bestemmelse i tjenestemandsvedtægten, i dette tilfælde artikel 11, stk. 2, i bilag VIII til denne vedtægt.

42. I denne forbindelse bemærkes, at det præjudicielle spørgsmål, der lå til grund for den sag, der gav anledning til dom My (EU:C:2004:821), var opdelt i to led. Dels var Tribunal du travail de Bruxelles i tvivl om foreneligheden af såvel den belgiske lovgivning som ovennævnte bestemmelse i tjenestemandsvedtægten med principperne om arbejdskraftens frie bevægelighed og med de rettigheder, som EU-borgerne garanteres med EF-traktaten, da den pågældende lovgivning og den pågældende bestemmelse ikke sikrer overførsel af pensionsrettigheder fra fællesskabsordningen til den nationale ordning. Dels gav den udtryk for samme tvivl med hensyn til de nationale bestemmelser, som ikke i forbindelse med tildeling af førtidspension tillod hensyntagen til beskæftigelsesperioder tilbagelagt i en fællesskabsinstitution.

43. I den pågældende doms præmis 24-26 fastslog Domstolen, at sagsøgeren i hovedsagen aldrig havde anmodet om at få de pensionsrettigheder, der var erhvervet under Fællesskabets ordning, overført til den belgiske pensionsordning, men udelukkende havde anmodet om at få tildelt en national førtidspension, og at han i denne forbindelse anfægtede Office National des pensions' (ONP) afslag på, at der ved beregningen af det ansættelsesforløb på 35 kalenderår, der var en forudsætning for tildeling af nævnte førtidspension, blev taget hensyn til de 27 år, hvor han havde arbejdet som tjenestemand ved Rådet. Domstolen konkluderede på dette grundlag, at tvisten i hovedsagen kun vedrørte spørgsmålet

21 — Jf. punkt 9 og i samme retning dom Kommissionen mod Spanien (EU:C:1997:382, præmis 9).

22 — I den foreliggende sag ligestilling mellem EU-tjenestemænd uafhængigt af deres oprindelsesland og ansættelsen af de bedst kvalificerede ansatte, jf. dommens præmis 19.

om, hvorvidt fællesskabsretten pålagde de belgiske myndigheder en forpligtelse til at tage hensyn til såvel de beskæftigelsesperioder, som sagsøgeren havde tilbagelagt under den belgiske pensionsordning, som de perioder, der var tilbagelagt under fællesskabsordningen, og at det herefter var uforholdsmæssigt at besvare det præjudicielle spørgsmåls første led.

44. Domstolen adskilte spørgsmålet om overførsel af erhvervede rettigheder under fællesskabsordningen til den nationale ordning fra spørgsmålet, om de belgiske myndigheder var forpligtede til at tage hensyn til beskæftigelsesperioder tilbagelagt ved en institution, og afviste dermed reelt, at artikel 11, stk. 2, i bilag VIII til tjenstemandsvedtægten i det mindste direkte skulle være relevant i forbindelse med besvarelsen af den forelæggende rets præjudicielle spørgsmål²³. Selv om Domstolen i dommens præmis 44 og 45²⁴ ser ud til igen at fokusere på den pågældende bestemmelse, begrænser den sig i realiteten til at henvise til sin fortolkning af den samme bestemmelse i dommen i sagen Kommissionen mod Belgien, en fortolkning, som den anvender som udgangspunkt for sit ræsonnement i My-dommen.

45. Dette ræsonnement er således ikke, i modsætning til hvad den belgiske regering har gjort gældende, baseret på artikel 11, stk. 2, i bilag VIII til tjenstemandsvedtægten, men snarere på det forhold, som ligger til grund for den, og som Domstolen har ønsket at generalisere og gøre til et kriterium, som kan ligge til grund for vurderingen af situationen for arbejdstagere, der henhører under såvel en medlemsstats sociale sikringsordning som under den sociale sikringsordning i tjenstemandsvedtægten. Dette fremgår efter min mening klart af opdelingen mellem præmis 44, 45 og 46 i dom My (EU:C:2004:821). Efter at Domstolen i præmis 44 og 45 har understreget, at den i sin dom Kommissionen mod Belgien (EU:C:1981:237) havde fastslået, at artikel 11, stk. 2, i bilag VIII til tjenstemandsvedtægten havde til formål at fremme overgangen fra national, offentlig og privat beskæftigelse til beskæftigelse i fællesskabsadministrationen og således sikre de bedste muligheder for at ansætte kvalificeret personale, der allerede har passende faglig erfaring, således at undladelse heraf kunne »gøre det vanskeligere for Fællesskabet at ansætte nationale tjenstemænd med en vis anciennitet«, fastslog den i præmis 46, at »[d]et samme gør sig gældende, når en medlemsstat ved tildelingen af førtidspension i henhold til dens ordning nægter at tage hensyn til erhvervsperioder tilbagelagt under Fællesskabets pensionsordning«.

46. Domstolen går herved ud over den ramme, der er fastsat i artikel 11, stk. 2, i bilag VIII til tjenstemandsvedtægten, og definerer indholdet af en forpligtelse, der påhviler medlemsstaterne, og som er *uafhængig* af de forpligtelser, der følger af denne bestemmelse, og hvis grænser og rækkevidde den præciserer ved længere nede i dommen at knytte den sammen med princippet om loyalt samarbejde, som anført i artikel 10 EF. Den fastslår således i præmis 47, at »en national lovgivning, som den i hovedsagen omhandlede, kan udgøre en hindring og dermed afholde personer fra at udøve en erhvervsaktivitet ved en af Den Europæiske Unions institutioner«, hvorefter den i præmis 48 fastslår, at »[s]ådanne konsekvenser er uacceptable under hensyn til den pligt til loyalt samarbejde og loyal bistand, der påhviler medlemsstaterne over for Fællesskabet, og som kommer til udtryk i den pligt, der er anført i artikel 10 EF, til at lette Fællesskabet gennemførelsen af dets opgaver«²⁵.

23 — Et sådant skridt var i øvrigt påkrævet, da en eventuel forpligtelse for medlemsstaterne til at ændre de gældende regler for tildeling af ydelser via deres sociale sikringsordning for at muliggøre hensyntagen til beskæftigelsesperioder tilbagelagt ved EU-institutionerne ikke kan udledes af artikel 11, stk. 2, i bilag VIII til vedtægten for tjenstemænd, og heller ikke som anført ovenfor af artikel 69 i ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i De Europæiske Fællesskaber (jf. punkt 22-29 ovenfor).

24 — Disse præmisser står under overskriften »Artikel 11, stk. 2, i bilag VIII til vedtægten og artikel 10 EF«.

25 — Domstolen benyttede sig af et tilsvarende ræsonnement i domme Bruce of Donington (208/80, EU:C:1981:194) og Hurd (44/84, EU:C:1986:2, præmis 38-45), hvori den af princippet om loyalt samarbejde, der på det pågældende tidspunkt var anført i artikel 5 i EØF-traktaten, udledte henholdsvis et forbud mod at beskutte opholds- og rejsegodtgørelser udbetalt til Europa-Parlamentets medlemmer (hvis lønordning på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i tvisten i hovedsagen udelukkende henhørte under de nationale lovgivninger), således at der blev skabt økonomiske hindringer for deres rejser, og et forbud mod at opkræve nationale skatter af det Europa-tillæg, der anvises en Europaskoles lærerpersonale, idet en sådan beskatning kunne gribe forstyrrende ind i Fællesskabets budgetordning og i fordelingen af de økonomiske byrder mellem medlemsstaterne.

47. I overensstemmelse med Domstolens ræsonnement nævner dommens konklusion ikke artikel 11, stk. 2, i bilag VIII til tjenestemandsvedtægten, idet de belgiske myndigheders forpligtelse til at tage hensyn til de år, som sagsøgeren har været ansat ved Rådet, baseres på artikel 10 EF, »*sammenholdt med vedtægten for tjenestemænd*«.

48. Ud over de særlige karakteristika ved de sager, der har givet anledning til domme Kommissionen mod Belgien (EU:C:1981:237) og My (EU:C:2004:821), har Domstolen således helt konkret ønsket at bekræfte princippet om, at en medlemsstat, der vedtager en lovgivning, som kan afskrække udøvelsen af erhvervsaktivitet ved en EU-institution, tilsidesætter forpligtelsen til at lette EU gennemførelsen af dets opgaver i strid med princippet om loyalt samarbejde, sammenholdt med bestemmelserne i tjenestemandsvedtægten. Det skal endvidere understreges, at Domstolen i dom My (EU:C:2004:821) indirekte erkender, at en sådan forpligtelse kan have direkte retlige virkninger i forholdet mellem medlemsstaterne og deres retssubjekter²⁶.

49. Mens dette princip til dato kun er blevet fastslået i sager på pensionsområdet²⁷, kan det i teorien finde anvendelse i alle situationer, hvor de rettigheder og sociale fordele, som en arbejdstager kan gøre krav på i henhold til en medlemsstats lovgivning, nægtes denne alene med den begrundelse, at en del af dennes erhvervskarriere er tilbagelagt ved EU-institutionerne²⁸. I mit forslag til afgørelse i Gysen-sagen overvejede jeg endvidere allerede muligheden for at anvende retspraksis i sag My (EU:C:2004:821) uden for pensionsområdet, navnlig i forbindelse med familietillæg²⁹, hvilket den forelæggende ret med rette understreger.

50. Det drejer sig således om på dette tidspunkt at bedømme, om den lovgivning, der er tale om i hovedsagen, sådan som de belgiske myndigheder fortolker og anvender den, idet den i en situation som den, der er tale om i den foreliggende sag, udelukker hensyntagen til perioder tilbagelagt ved EU-institutionerne ved åbning af retten til arbejdsløshedsunderstøttelse i henhold til den nationale

26 — Isoleret set er artikel 4, stk. 3, TEU (og tidligere artikel 5 i EØF-traktaten, artikel 5 i EF-traktaten og artikel 10 EF) formuleret alt for generelt til, at den kan gøres gældende ved de nationale retter (jf. i denne henseende f.eks. dom Hurd, EU:C:1986:2, hvori der var tale om den forpligtelse, der følger af artikel 5 i EØF-traktaten, til at undlade via ensidige foranstaltninger at gribe forstyrrende ind i Fællesskabets budgetordning og i fordelingen af de økonomiske byrder mellem medlemsstaterne, en forpligtelse, som Det Forenede Kongerige havde tilsidesat ved at opkræve nationale skatter af det Europa-tillæg, der anvises en Europaskoles lærerpersonale. Jf. ligeledes generaladvokat Slynns forslag til afgørelse Hurd, EU:C:1985:222, punkt 30). Det ser imidlertid ud til at gå anderledes, når denne bestemmelse finder anvendelse sammen med andre bestemmelser i EU-retten, som i sig selv finder direkte anvendelse (jf. f.eks. dom Acereda Herrera, C-466/04, EU:C:2006:405, præmis 41-45), eller når den sammenholdes med de regler, der kan udledes af traktatens generelle ordning eller af en EU-retsakt, som det er tilfældet i dom My (EU:C:2004:821), og som gør det muligt tilstrækkeligt præcist at definere indholdet af den forpligtelse, som den pågældende bestemmelse indeholder, eller fastslå dens ubetingede karakter (jf. ligeledes dom Bruce of Donington, EU:C:1981:194, præmis 14-20, hvori Domstolen fastslog, at beskatning af opholds- og rejsegodtgørelser udbetalt til Europa-Parlamentets medlemmer, hvis lønordning på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i tvisten i hovedsagen udelukkende henhørte under de nationale lovgivninger, greb ind i Parlamentets interne funktion ved at skabe økonomiske hindringer for medlemmernes rejser og ved at tilsidesætte artikel 5 i EØF-traktaten, sammenholdt navnlig med artikel 8 i protokollen om De Europæiske Fællesskabers privilegier og immuniteter).

27 — Det blev bl.a. fastslået i kendelse Ricci og Pisaneschi (C-286/09 og C-287/09, EU:C:2010:420), hvor der var tale om en ret til almindelig pension. Jf. ligeledes henvisningen til artikel 4, stk. 3, TEU i dom Časta (C-166/12, EU:C:2013:792, præmis 36 og 37). I modsætning til, hvad den forelæggende ret synes at hævde, og som den belgiske regering derimod med rette understreger, har Domstolen i dommen Öberg (C-185/04, EU:C:2006:107) og Rockler (C-137/04, EU:C:2006:106) kun vurderet situationen for sagsøgerne i hovedsagen, som de svenske myndigheder ved beregningen af forældreydelser havde nægtet en sammenlægning af de perioder, i hvilke de havde været omfattet af den fælles sygeforsikringsordning i henhold til reglerne i tjenestemandsvedtægten, i lyset af arbejdskraftens frie bevægelighed, idet præmis 47 i dom My (EU:C:2004:821) blot nævnes for at fastslå den afskrækkende virkning på udøvelsen af denne frihedsrettighed, som den pågældende lovgivning har.

28 — Uden for det socialpolitiske område fulgte Domstolen et tilsvarende ræsonnement i en dom, som gik forud for dom My (EU:C:2004:821), og hvori der var tale om en skattefordel, som ansatte og tjenestemænd ved Fællesskaberne ikke kunne nyde godt af. I denne sag havde Domstolen udelukket, at tabet af en sådan fordel ville kunne afholde nogen fra at søge ansættelse ved Fællesskaberne eller få dem til at opgive deres ansættelse ved Fællesskaberne og dermed vanskeliggøre fællesskabsinstitutionernes virksomhed, jf. dom Tither (C-333/88, EU:C:1990:131, præmis 16).

29 — Jf. mit forslag til afgørelse Gysen (C-449/06, EU:C:2007:663, punkt 54-61). I hovedsagen, der gav anledning til denne dom, var der i det foreliggende tilfælde tale om nationale bestemmelser, hvorefter der i forbindelse med den kompetente nationale myndigheds udbetaling af familietillæg for en selvstændig erhvervsdrivendes forsørgelsesberettigede børn ikke kunne tages hensyn til et barn, for hvilket der opbevares familietillæg i medfør af tjenestemandsvedtægten, ved fastlæggelsen af rækkefølgen af den erhvervsdrivendes øvrige børn, idet denne rækkefølge i henhold til de nationale bestemmelser påvirkede størrelsen af de familietillæg, der skulle udbetales for disse børn.

ordning, hindrer erhvervsudøvelse ved EU-institutionerne enten ved at afskrække personer fra at søge ansættelse ved disse institutioner eller ved at tilskynde dem til at forlade deres stillinger i Unionen og dermed vanskeliggøre ansættelsen og/eller fastholdelsen af det bedst kvalificerede personale ved EU-institutionerne. Dette er efter min mening tilfældet.

51. Kontraktansatte ansættes ved institutionerne, agenturerne eller andre af EU's organer med henblik på udførelse af bestemte opgaver eller på at erstatte tjenestemænd eller midlertidigt ansatte ved en institution, som midlertidigt er ude af stand til at udføre deres arbejdsopgaver (artikel 3a og 3b i ansættelsesvilkårene)³⁰. De ansættes på grundlag af tidsbegrænsede kontrakter, der indgås for en periode på minimum tre måneder og maksimum fem år (for den kategori af ansatte, der henhører under artikel 3a i ansættelsesvilkårene) eller på tre år (for den kategori af ansatte, der henhører under artikel 3b i ansættelsesvilkårene), med mulighed for forlængelse til en samlet varighed på højst henholdsvis ti og seks år. De arbejdstagere, der besætter disse stillinger, skal således i princippet på kort eller mellemlang sigt genintegreres på det nationale arbejdsmarked. En lovgivning som den, der er tale om i hovedsagen, sådan som den fortolkes og anvendes af ONEM, hvor der ved beregningen af det antal arbejdsdage, der giver ret til arbejdsløshedsydelse, ikke tages hensyn til beskæftigelsesperioder, som tidligere kontraktansatte har tilbagelagt ved EU-institutionerne, forhindrer dem imidlertid i at erhverve rettigheder i form af adgang til de pågældende ydelser, som de ville have erhvervet, hvis de var fortsat med at være beskæftiget på det nationale arbejdsmarked. Henset til den midlertidige karakter af de opgaver, som disse ansatte udfører, til den omstændighed, at genintegrering på de nationale arbejdsmarkeder, når deres ansættelse ophører, er den mest sandsynlige mulighed for dem, samt den omstændighed, at disse markeder i stadig højere grad er kendetegnet ved usikkerhed og manglende kontinuitet i ansættelsen, hvilket sandsynliggør udsigten til arbejdsløshedsperioder, kan en sådan virkning ikke anses for at være for indirekte eller marginal til at skabe den afskrækkende virkning (eller det incitament), der er tale om i ovennævnte retspraksis fra Domstolen³¹.

52. Det er ganske vist korrekt, at kontraktansatte, når de ophører med deres arbejde, i princippet, og hvis de ikke er omfattet af en national ordning, har ret til de ydelser, der er fastsat i arbejdsløshedsordningen i ansættelsesvilkårene i en periode på (højst) tre år³². Dels gælder denne dækning imidlertid først, når den kontraktansatte har gjort tjeneste i mindst seks måneder [artikel 96, stk. 1, litra c)], og den er begrænset til en periode på højst en tredjedel af den tid, den pågældende har gjort tjeneste (artikel 96, stk. 4), således at den rent konkret er meget begrænset for kontraktansatte ansat på grundlag af korte kontrakter, og endog helt bortfalder, når der ikke er gjort tjeneste i seks måneder. Dels fratages en tidligere kontraktansat, der genintegreres på det nationale arbejdsmarked, med en lovgivning som den, der er tale om i hovedsagen, sådan som den fortolkes og anvendes af ONEM, når den dækningsperiode, der er fastsat i ansættelsesvilkårene (dvs. en periode på højst 36 måneder) ophører, enhver arbejdsløshedsforsikring frem til det tidspunkt, hvor denne har tilbagelagt det antal arbejdsdage, der kræves for at erhverve ret til nationale ydelser³³. Set i dette lys kan en sådan lovgivning i særlig grad ramme tidligere kontraktansatte, der har tilbagelagt lange arbejdsperioder i EU's tjeneste.

30 — Kategorien kontraktansatte blev indført i ansættelsesvilkårene med Rådets forordning (EF) nr. 723/2004 om ændring af vedtægten for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber og af ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i Fællesskaberne (EUT L 124, s. 1).

31 — Jeg slog til lyd for det modsatte synspunkt i mit forslag til afgørelse Gysen (EU:C:2007:663) vedrørende familietillæg.

32 — Jeg bemærker, at i overensstemmelse med artikel 96, stk. 4, i ansættelsesvilkårene afbrydes udbetalingen af denne ydelse, hvis den tidligere kontraktansatte bliver genintegreret på arbejdsmarkedet, idet ydelsen igen udbetales, hvis den pågældende igen bliver arbejdsløs inden udløbet af perioden på tre år.

33 — Det ser desuden ikke ud til, at hverken den kongelige anordning eller ONEM's faste praksis gør det muligt at udligne arbejdsperioder, der er tilbagelagt ved EU, ved fastsættelse af referenceperioden på tre år ved beregningen af det antal arbejdsdage, der kræves for at erhverve ret til arbejdsløshedsydelse. Det fremgår således af sagens akter, at ONEM har foretaget en sådan udligning i forbindelse med den første ansøgning om ydelser fra Marie-Rose Melchior, men ikke i forbindelse med den anden.

53. Henset til det ovenstående mener jeg, at de belgiske myndigheders afslag på i en sag som den foreliggende at medregne arbejdsperioder tilbagelagt i EU's tjeneste ved erhvervelse af retten til arbejdsløshedsydelse i henhold til den nationale ordning vil kunne gøre det mindre tiltrækkende at søge ansættelse som kontraktansat ved EU og derfor griber ind i EU's ansættelsespolitik for så vidt angår en vigtig personalekategori. Et sådant afslag tilsidesætter den forpligtelse, der påhviler medlemsstaterne i henhold til artikel 10 EF, sammenholdt med ansættelsesvilkårene, til at træffe alle nødvendige eller passende foranstaltninger både for at sikre en fuldstændig gennemførelse af ansættelsesvilkårene og for at undgå at skade EU's interesser og gennemførelsen af dets mål. Hverken den nationale arbejdsløshedsforsikringsordnings bidragsbetingede karakter, som den belgiske regering har gjort gældende, og som kræver, at kun arbejdstagere, der forudgående har bidraget til denne ordning, kan ansøge om de sociale ydelser, der udbetales i henhold til ordningen, eller den kompetence, som medlemsstaterne har til at fastsætte betingelserne for erhvervelse af retten til de ydelser, der udbetales i henhold til deres sociale sikringsordninger, kan sætte spørgsmålstegn ved en sådan forpligtelse, der har til formål at sikre uafbrudte sociale rettigheder for arbejdstagere, som har gjort tjeneste ved EU-institutionerne.

54. Hvad angår den manglende sidestilling af arbejdsløshedsdage, for hvilke der er udbetalt ydelser i henhold til ansættelsesvilkårene, med arbejdsdage i forbindelse med beregningen af det antal dage, der er nødvendige for at erhverve ret til arbejdsløshedsydelse, fremgår det af de sagsakter, der er indgivet til Domstolens Justitskontor, at sagsøgeren, såfremt det arbejde, der er udført i Kommissionens tjeneste i løbet af referenceperioden, dvs. fra den 14. juli 2006 til den 13. juli 2009, blev medregnet, ville nå op på de 624 arbejdsdage, der kræves i den kongelige anordnings artikel 30, *uden at det er nødvendigt at tage hensyn til den periode, i hvilken hun har fået udbetalt arbejdsløshedsunderstøttelse i henhold til artikel 96 i ansættelsesvilkårene*³⁴. Det er således unødigt, at Domstolen udtaler sig herom.

55. Såfremt den alligevel skulle finde det hensigtsmæssigt at gøre det, mener jeg, at konklusionen i punkt 53 ovenfor er gældende af de samme årsager som anført ovenfor for så vidt angår den manglende sidestilling, i et tilfælde som det foreliggende, af dage, der er godtgjort i henhold til ansættelsesvilkårene, med arbejdsdage. I denne henseende mener jeg, at den frygt, som Kommissionen har givet udtryk for i sine indlæg og i sit svar på Domstolens skriftlige spørgsmål, nemlig at en sådan sidestilling kan tilsidesætte den supplerende karakter af den ydelse, der udbetales i henhold til ansættelsesvilkårene, eller muliggøre en kumulering af den vedtægtsbestemte ydelse og de nationale ydelser, er ugrundet. Den omstændighed, at en tidligere kontraktansat, der ikke opfylder betingelserne for at erhverve ret til nationale ydelser på tidspunktet for dennes arbejdsophør, kan opfylde disse betingelser på et senere tidspunkt, i den periode, hvor vedkommende modtager den i ansættelsesvilkårene omhandlede arbejdsløshedsydelse (eller endog efter denne periode), takket være den i den nationale lovgivning omhandlede sidestilling af de dage, for hvilke der er udbetalt arbejdsløshedsydelse i denne periode, med arbejdsdage, sætter efter min mening ikke i sig selv spørgsmålstegn ved den vedtægtsbestemte ydelses supplerende karakter eller ved nyttevirkningen af reglen om forbud mod dobbeltydelser i artikel 96 i ansættelsesvilkårene. Med henblik på at overholde den pågældende supplerende karakter påhviler det naturligvis den tidligere kontraktansatte at indgive en ny ansøgning om nationale ydelser, når denne, henset til sidestillingen af dage, hvor der er udbetalt arbejdsløshedsydelse i henhold til ansættelsesvilkårene, med arbejdsdage, erhverver ret til disse ydelser.

34 — Jf. den opgørelse, som Tribunal du travail de Bruxelles har foretaget i punkt 4.1.4 i præmisserne i dom af 14.2.2012, som ONEM har appelleret, og hvoraf det fremgår, at sagsøgeren i løbet af referenceperioden har tilbagelagt 507 arbejdsdage i Kommissionens tjeneste og 150 arbejdsdage som midlertidigt ansat i private selskabers tjeneste, i alt 657 arbejdsdage, og således mere end de 624 dage, der kræves i den kongelige anordnings artikel 30. Jf. ligeledes anklagemyndighedens udtalelse af 13.1.2012.

2. Om chartrets artikel 34

56. Henset til den besvarelse af det præjudicielle spørgsmål, som jeg foreslår for så vidt angår princippet om loyalt samarbejde, vil en bedømmelse af dette spørgsmål ligeledes i lyset af chartrets artikel 34, stk. 1, ligeledes være unødvendig. Nedenstående kortfattede overvejelser fremsættes derfor kun rent subsidiært. De forudsætter desuden, at Domstolen er af den opfattelse, at chartret finder anvendelse med tilbagevirkende kraft på de faktiske omstændigheder i tvisten i hovedsagen.³⁵

57. Det følger af fast retspraksis, at de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved Unionens retsorden, kan anvendes i alle situationer, der reguleres af EU-retten, men ikke uden for sådanne situationer³⁶. Som Domstolen har præciseret i dom Åkerberg Fransson (EU:C:2013:105), findes der ikke situationer, som henhører under EU-retten, uden at de grundlæggende rettigheder finder anvendelse. Den omstændighed, at EU-retten finder anvendelse, indebærer, at de grundlæggende rettigheder, som er sikret ved chartret, finder anvendelse³⁷. Når en retlig situation derimod ikke henhører under EU-rettens anvendelsesområde, har Domstolen ikke kompetence til at træffe afgørelse herom, og de af chartrets bestemmelser, der eventuelt er blevet påberåbt, kan ikke i sig selv danne grundlag for denne kompetence³⁸.

58. I det foreliggende tilfælde står det fast, at den nationale lovgivning, der er tale om i hovedsagen, ved fastsættelsen af betingelserne for erhvervelse af retten til belgiske arbejdsløshedsydelse ikke gennemfører en retsakt henhørende under den afledte EU-ret. Det følger endvidere af ovenstående, at Marie-Rose Melchiors retsstilling er et rent internt spørgsmål³⁹, som ikke er direkte omfattet af en bestemmelse i tjenestemandsvedtægten eller ansættelsesvilkårene⁴⁰. Domstolen har desuden allerede haft lejlighed til at præcisere, at en tjenestemandssituation ikke henhører under anvendelsesområdet for EU-retten, alene af den grund, at der findes et ansættelsesforhold med denne⁴¹.

59. Det er således kun i det tilfælde, at Domstolen, som jeg foreslår, skulle fastslå, at artikel 10 EF, sammenholdt med bestemmelserne i ansættelsesvilkårene, finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, at Marie-Rose Melchiors situation er omfattet af EU-retten, og at chartret således finder anvendelse⁴².

60. Følgende fremgår af chartrets artikel 34, stk. 1: »Unionen anerkender og respekterer retten til adgang til sociale sikringsydelser og sociale tjenester [...] i tilfælde af arbejdsløshed, efter de regler, der er fastsat i EU-retten og national lovgivning og praksis.« Som det fremgår af denne bestemmelses ordlyd og forklaringer til chartret⁴³ om grundlæggende rettigheder (herefter »forklaringerne«), fastsætter denne bestemmelse et »princip«⁴⁴, som er baseret på artikel 153 TEUF og 156 TEUF samt på den europæiske socialpagts artikel 12 og på fællesskabspagten om arbejdstagernes grundlæggende arbejdsmarkedsmæssige og sociale rettigheders punkt 10⁴⁵. I henhold til chartrets artikel 51, stk. 2, og artikel 52, stk. 5, henvender chartrets bestemmelser, hvori fastsættes principper, sig hovedsageligt til de offentlige myndigheder og har kun programmatisk karakter⁴⁶ (i modsætning til den præskriptive

35 — I denne forbindelse indskrænker jeg mig til at understrege, at denne sag adskiller sig fra den sag, der gav anledning til domme DEB (C-279/09, EU:C:2010:811) og Banif Plus Bank (C-472/11, EU:C:2013:88), hvor der blev påberåbt et almindeligt EU-retligt princip, i det foreliggende tilfælde princippet om effektiv domstolsbeskyttelse, før det blev stadfæstet i chartrets artikel 47.

36 — Jf. dom Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, præmis 19). Jf. ligeledes dom Pflieger m.fl. (C-390/12, EU:C:2014:281, præmis 33).

37 — Jf. domme Åkerberg Fransson (EU:C:2013:105, præmis 21) Pflieger m.fl. (EU:C:2014:281, præmis 34).

38 — Jf. dom Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, præmis 22).

39 — Jf. punkt 15-16 ovenfor.

40 — Jf. punkt 19-31 ovenfor.

41 — Jf. dom Johannes (C-430/97, EU:C:1999:293, præmis 26-29).

42 — Jeg understreger accessorisk, at chartret finder anvendelse selv i de tilfælde, hvor det må konstateres, at artikel 10 EF, selv om den *finder anvendelse* på den foreliggende sag, ikke kan *påberåbes* af Marie-Rose Melchior ved domstolene. Denne konklusion kan udledes af dom Association de médiation sociale (C-176/12, EU:C:2014:2, præmis 30-41).

43 — EUT 2007 C 303, s. 17.

44 — Sondringen mellem »principper« og »rettigheder« fremgår af præambelen til chartret og forklares navnlig i artikel 51, stk. 1.

45 — Jf. forklaringerne til chartrets artikel 34.

46 — I henhold til artikel 51, stk. 1, skal rettighederne respekteres, mens principperne blot skal »overholdes« eller »fremmes«.

karakter af de bestemmelser, som fastsætter »rettigheder«) og nødvendiggør »gennemførelsesretsakter«⁴⁷. Hvad angår mulighederne for retslig håndhævelse af dem skaber de ikke, i det mindste ikke når der ikke er tale om »retlig konkretisering«, ret til en positiv handling fra medlemsstaternes myndigheds side⁴⁸ og kan kun påberåbes over for en domstol som fortolkningsreferencer eller parametre til kontrol af lovmedholdeligheden af retsakter til gennemførelse af dem⁴⁹.

61. I den foreliggende sag udgør den i hovedsagen omhandlede lovgivning en konkretisering på nationalt plan af solidaritetsprincippet og beskyttelsesprincippet, som kommer til udtryk på EU-plan i chartrets artikel 34, stk. 1. Anvendelsen af en sådan lovgivning i en situation, der henhører under EU-retten, skal ske i overensstemmelse med denne bestemmelse i chartret. Hvis der med henblik på erhvervelse af ret til nationale arbejdsløshedsydelse ikke tages hensyn til alle de arbejdsperioder, med hensyn til hvilke der er blevet bidraget til den nationale sociale sikringsordning, og de arbejdsperioder, der har givet anledning til betaling af bidrag til den ordning, der er indført med ansættelsesvilkårene, resulterer den i hovedsagen omhandlede lovgivning, sådan som den fortolkes og anvendes af de belgiske myndigheder, i en situation som den foreliggende i, at arbejdstageren reelt nægtes ret til sociale sikringsydelse i tilfælde af arbejdsløshed i strid med det princip, der er fastsat i chartrets artikel 34, stk. 1.

62. Af ovennævnte årsager mener jeg, at såfremt Domstolen måtte fastslå, at chartret finder tidsmæssig anvendelse på de faktiske omstændigheder i tvisten i hovedsagen, og at den lovgivning, der er tale om i hovedsagen, sådan som den fortolkes og anvendes af de belgiske myndigheder, er i strid med de forpligtelser, der følger for medlemsstaterne af princippet om loyalt samarbejde i artikel 10 EF, sammenholdt med tjenstemandsvedtægten, vil denne lovgivning ligeledes være i strid med chartrets artikel 34, stk. 1.

IV – Forslag til afgørelse

63. Henset til alle de ovenstående betragtninger foreslår jeg, at Domstolen svarer Cour du travail de Bruxelles således:

»Artikel 10 EF, sammenholdt med den ordning, der finder anvendelse på de øvrige ansatte i De Europæiske Fællesskaber, er, under omstændigheder som dem, der foreligger i hovedsagen, til hinder for en lovgivning i en medlemsstat, som i forbindelse med en arbejdstagers adgang til nationale arbejdsløshedsydelse ikke tager hensyn til beskæftigelsesperioder, som den pågældende arbejdstager har tilbagelagt som kontraktansat ved en af Den Europæiske Unions institutioner.«

47 — Jf. chartrets artikel 52, stk. 5, første led.

48 — Vedrørende den manglende mulighed for direkte at påberåbe de sociale principper indeholdt i chartret ved en domstol, jf., hvad angår chartrets artikel 27, dom Association de médiation sociale (EU:C:2014:2, præmis 42-49). Med denne dom begrænses ligeledes muligheden for retslig håndhævelse af de pågældende principper i horisontale situationer til udelukkende at vedrøre fortolkning.

49 — Jf. chartrets artikel 52, stk. 5, andet led.