Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 21 mars 2018*

”Begäran om förhandsavgörande – Social trygghet – Avtal mellan Europeiska gemenskapen och Schweiziska edsförbundet – Samordning av systemen för social trygghet – Förordning (EG) nr 883/2004 – Artiklarna 7, 63 och 64 – Arbetslöshetsförmåner – Arbetslösa som reser till en annan medlemsstat – Bibehållen rätt till förmåner – Varaktighet”

I mål C-551/16,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Centrale Raad van Beroep (Appellationsdomstolen för social- och förvaltningsrättsliga mål, Nederländerna) genom beslut av den 26 oktober 2016, som inkom till domstolen den 31 oktober 2016, i målet

J. Klein Schiphorst

mot

Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden R. Silva de Lapuerta (referent) samt domarna C.G. Fernlund, A. Arabadjiev, S. Rodin och E. Regan,

generaladvokat: P. Mengozzi,

justitiesekreterare: förste handläggaren M. Ferreira,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 20 september 2017,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, genom J. Hut, i egenskap av ombud,

– Nederländernas regering, genom M.L. Noort och K. Bulterman, båda i egenskap av ombud,

– Tjeckiens regering, genom M. Smolek, J. Pavliš och J. Vláčil, samtliga i egenskap av ombud,

– Danmarks regering, genom M. Wolff, C. Thorning och J. Nymann-Lindegren, samtliga i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: nederländska.

– Polens regering, genom B. Majczyna, i egenskap av ombud,

– Sveriges regering, genom A. Falk, C. Meyer-Seitz, H. Shev, L. Swedenborg och F. Bergius, samtliga i egenskap av ombud,

– Norges regering, genom K. Moen och D. Lund, båda i egenskap av ombud,

– Europeiska kommissionen, genom M. van Beek och D. Martin, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 29 november 2017 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 64.1 c i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (EUT L 2004, 166, s. 1, och rättelse i EUT L 200, 2004, s. 1), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 465/2012 av den 22 maj 2012 (EUT L 149, 2012, s. 4) (nedan kallad förordning nr 883/2004).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan J. Klein Schiphorst och Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (styrelsen för myndigheten med ansvar för arbetstagarrelaterade socialförsäkringar, Nederländerna) beträffande beslutet att avslå förstnämnda parts begäran om förlängning av tremånadersperioden för export av arbetslöshetsförmåner.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Avtalet EG–Schweiz

3 Avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Schweiziska edsförbundet, å andra sidan om fri rörlighet för personer (nedan kallat avtalet EG–Schweiz) undertecknades i Luxemburg den 21 juni 1999. Avtalet godkändes på Europeiska gemenskapens vägnar genom rådets och, i fråga om avtalet om vetenskapligt och tekniskt samarbete, kommissionens beslut 2002/309/EG, Euratom av den 4 april 2002 om ingående av sju avtal med Schweiziska edsförbundet (EGT L 114, 2002, s. 1). I artikel 8 i avtalet föreskrivs följande:

”De avtalsslutande parterna skall, i enlighet med bilaga II, fastställa bestämmelser för samordning av systemen för social trygghet, för att säkerställa särskilt

…

b) fastställande av tillämplig lagstiftning,

…

d) utbetalning av förmåner till personer som är bosatta på de avtalsslutande parternas territorium,

…”

4 I artikel 1 i bilaga II till avtalet EG–Schweiz, vilken avser samordning av socialförsäkringssystemen, i dess lydelse enligt beslut nr 1/2012 av Gemensamma kommittén som inrättats genom avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Schweiziska edsförbundet, å andra sidan, om fri rörlighet för personer av den 31 mars 2012 (EUT L 103, 2012, s. 51) föreskrivs följande:

”1. De avtalsslutande parterna är överens om att på området samordning av de sociala trygghetssystemen sinsemellan tillämpa de unionsrättsakter som det hänvisas till, och så som dessa har ändrats, i avsnitt A i denna bilaga eller därmed likvärdiga regler.

2. När begreppet ’medlemsstat(er)’ förekommer i de rättsakter som det hänvisas till i avsnitt A i denna bilaga avses utöver de stater som omfattas av Europeiska unionens relevanta rättsakter även Schweiz.”

5 I avsnitt A i nämnda bilaga hänvisas bland annat till förordning nr 883/2004.

Förordning nr 883/2004

6 I skälen 3, 4, 32 och 45 i förordning nr 883/2004 anges följande:

”(3) Rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda eller egenföretagare och deras [familjemedlemmar] flyttar inom gemenskapen [(EGT L 149, 1971, s. 2; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 57)] har vid flera tillfällen ändrats och uppdaterats med beaktande inte bara av utvecklingen på gemenskapsnivå, inklusive domstolens domar, utan även förändringar i lagstiftningen på nationell nivå. Sådana faktorer har medverkat till att göra gemenskapens samordningsregler komplexa och omständliga. Därför är det väsentligt att dessa regler ersätts, moderniseras och förenklas, så att målet fri rörlighet för personer kan uppnås.

(4) Det är nödvändigt att respektera särdragen i nationell lagstiftning om social trygghet och begränsa sig till att utarbeta ett system för samordning.

…

(32) För att främja arbetstagares rörlighet är det särskilt lämpligt att göra det lättare att söka arbete i de olika medlemsstaterna. Därför är det nödvändigt att säkerställa en närmare och mer effektiv samordning mellan systemen för arbetslöshetsförsäkring och arbetsförmedling i alla medlemsstater.

(45) Eftersom målet för den föreslagna åtgärden, nämligen samordnande åtgärder för att garantera att rätten till fri rörlighet för personer kan utövas effektivt, inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och de därför på grund av åtgärdens omfattning och verkningar bättre kan uppnås på gemenskapsnivå, kan gemenskapen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget. I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går denna förordning inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.”

7 I artikel 2.1 i förordning nr 883/2004 föreskrivs följande:

”Denna förordning skall tillämpas på alla som är medborgare i en medlemsstat, statslösa och flyktingar som är bosatta i en medlemsstat och som omfattas eller har omfattats av lagstiftningen i en eller flera medlemsstater, samt deras familjemedlemmar och efterlevande.”

8 I artikel 3.1 i nämnda förordning föreskrivs följande:

”Denna förordning skall tillämpas på all lagstiftning om de grenar av den sociala tryggheten som rör

…

h) förmåner vid arbetslöshet,

…”

9 I artikel 7, med rubriken ”Upphävande av krav på bosättning”, i nämnda förordning föreskrivs följande:

”Om annat inte föreskrivs i denna förordning, skall kontantförmåner enligt en eller flera medlemsstaters lagstiftning eller enligt denna förordning inte minskas, ändras, hållas inne, dras in eller förverkas med anledning av att mottagaren eller dennes familjemedlemmar är bosatta i en annan medlemsstat än den där institutionen med ansvar för betalningen är belägen.”

10 I artikel 63, med rubriken ”Särskilda bestämmelser för undantag från regeln om bosättning”, föreskrivs följande:

”För detta kapitels syfte ska artikel 7 tillämpas endast i de fall som föreskrivs i artiklarna 64, 65 och 65a och inom där angivna gränser.”

11 Artikel 64 i förordning nr 883/2004 har rubriken ”Arbetslösa som reser till en annan medlemsstat”. I den artikeln föreskrivs följande:

”1. En person som är helt arbetslös och som uppfyller de villkor som ställs i den behöriga medlemsstatens lagstiftning för rätt till förmåner och som reser till en annan medlemsstat för att söka arbete där, skall bibehålla rätten till kontanta arbetslöshetsförmåner på de villkor och med de begränsningar som anges i det följande:

…

c) Rätten till förmåner skall bibehållas under en period om tre månader från och med den dag då den arbetslösa personen upphörde att stå till arbetsförmedlingens förfogande i den medlemsstat personen lämnade, under förutsättning att den sammanlagda tiden för utgivande av förmåner inte överstiger den tid under vilken personen har rätt till förmåner enligt den medlemsstatens lagstiftning. De behöriga arbetsförmedlingarna eller de behöriga institutionerna får förlänga perioden med tre månader till högst sex månader.

…

2. Om personen återvänder till den behöriga medlemsstaten vid eller före utgången av den period under vilken personen har rätt till förmåner enligt punkt 1 c, skall personen fortfarande ha rätt till förmåner enligt den medlemsstatens lagstiftning. Personen förlorar all rätt till förmåner enligt lagstiftningen i den behöriga medlemsstaten om denne inte återvänder dit vid eller före utgången av nämnda period, om inte bestämmelserna i den lagstiftningen är mer gynnsammare. De behöriga arbetsförmedlingarna eller institutionerna får i undantagsfall medge att den berörda personen återvänder vid ett senare datum utan att förlora sin rätt.

…”

Nederländsk lagstiftning

12 I artikel 3:4 i Algemene wet bestuursrecht (allmänna förvaltningslagen) föreskrivs följande:

”1. Förvaltningsmyndigheten ska göra en avvägning mellan de intressen som direkt berörs av beslutet, såvitt det inte av en lagbestämmelse eller av den typ av behörighet som ska utövas följer att en begränsning ska tillämpas.

2. Ett besluts negativa följder för en eller fler berörda får inte vara oproportionella i förhållande till det mål som åsyftas med beslutet.”

13 Enligt artikel 19.1 e i Werkloosheidswet (arbetslöshetslagen, nedan kallad WW) har en arbetstagare som är bosatt eller vistas utanför Nederländerna av andra skäl än semester inte rätt till arbetslöshetsförmåner.

14 Artikel 19.9 och 19.10 WW har följande lydelse:

”9. Med avvikelse från punkt 1 e bibehålls rätten till förmåner för den arbetstagare som vistas utanför Nederländerna av andra skäl än semester om arbetstagaren under vistelsen deltar i arbetsmarknadsåtgärder i den mening som avses i kapitlen VI en XA, under förutsättning att

a. åtgärderna inte pågår längre än sex månader,

b. åtgärderna enligt en avsiktsförklaring innebär faktiska utsikter till en efterföljande anställning på minst sex månader, och

c. åtgärderna sker i en medlemsstat i Europeiska unionen, i en annan stat som är part i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller i Schweiz.

10. I denna artikel avses med avsiktsförklaring en undertecknad förklaring där den person som undertecknat förklaringen uppger att han eller hon har för avsikt att anställa en arbetstagare som deltar i arbetsmarknadsåtgärder i den mening som avses i kapitlen VI och XA efter det att dessa åtgärder har avslutats.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

15 J. Klein Schiphorst, som är nederländsk medborgare, var bosatt i Nederländerna och erhöll sedan den 2 maj 2011 arbetslöshetsförmåner med stöd av WW. Den 19 juli 2012 upplyste han myndigheten med ansvar för arbetstagarrelaterade socialförsäkringar (nedan kallad myndigheten) om att han hade för avsikt att resa till Schweiz för att söka arbete och ansökte om att få behålla sin rätt till arbetslöshetsförmåner.

16 Myndigheten beviljade J. Klein Schiphorsts ansökan genom beslut av den 8 augusti 2012 med avseende på perioden 1 september 2012 till och med den 30 november 2012.

17 Genom e-postmeddelande av den 19 november 2012 ingav J. Klein Schiphorst på grundval av förordning nr 883/2004 en begäran till myndigheten om förlängning av tremånadersperioden för export av arbetslöshetsförmåner.

18 Genom beslut av den 21 november 2012 och den 16 januari 2013, avslog myndigheten denna begäran samt fann vid omprövning inte skäl att ändra avslagsbeslutet. I det senare beslutet förklarade myndigheten att den inte utnyttjade den möjlighet som ges till de behöriga arbetsförmedlingarna eller de behöriga institutionerna enligt artikel 64.1 c i förordning nr 883/2004 att förlänga perioden för export av arbetslöshetsförmåner till högst sex månader.

19 Rechtbank Amsterdam (Domstolen i Amsterdam, Nederländerna) biföll genom avgörande av den 2 oktober 2013 det överklagande som hade ingetts av J. Klein Schiphorst av Uwv:s beslut av den 16 januari 2013, eftersom myndigheten inte hade lämnat någon tillfredsställande motivering till varför den underlät att utnyttja den möjligheten.

20 Genom beslut av den 15 november 2013 slog myndigheten på nytt fast att det vid den omprövning som begärts av J. Klein Schiphorst inte fanns skäl att ändra beslutet av den 21 november 2012. Myndigheten bedömde att utsikterna att hitta ett arbete i allmänhet är större i Nederländerna än i andra länder och påpekade att den som huvudregel inte förlängde tremånadersperioden för export av arbetslöshetsförmåner, enligt instruktioner från Minister van Sociale zaken en Werkgelegenheid (ministern för sociala frågor och sysselsättning, Nederländerna). Myndigheten fann härvidlag att de initiativ som J. Klein Schiphorst tagit för att hitta ett arbete i Schweiz och de omständigheter som denne gjort gällande inte var sådana att det kunde anses vara orimligt att hålla fast vid den huvudregeln i förevarande fall.

21 Rechtbank Amsterdam (domstolen i Amsterdam) ogillade, genom avgörande av den 4 juni 2014, det överklagande som J. Klein Schiphorst ingett av beslutet av den 15 november 2013. Nämnda domstol fann att myndigheten, med beaktande av den skönsmässiga karaktären hos den möjlighet som följer av artikel 64.1 c i förordning nr 883/2004, hade rätt att tillämpa den bestämmelsen i enlighet med den nationella rättsordningen.

22 J. Klein Schiphorst överklagade detta avgörande till Centrale Raad van Beroep (Appellationsdomstolen för social- och förvaltningsrättsliga mål, Nederländerna).

23 Den hänskjutande domstolen anser att det i detta sammanhang är oklart om Uwv:s beslut att, i J. Klein Schiphorsts fall, inte utnyttja den möjlighet som ges till de behöriga arbetsförmedlingarna eller de behöriga institutionerna enligt artikel 64.1 c andra meningen i förordning nr 883/2004 att förlänga tremånadersperioden för export av arbetslöshetsförmåner, är förenligt med unionsrätten.

24 Den hänskjutande domstolen har för det första sökt klarhet i huruvida medlemsstaterna har rätt att i samtliga fall underlåta att utnyttja nämnda möjlighet. Om denna fråga ska besvaras nekande, anser den hänskjutande domstolen att det i så fall är nödvändigt att mot bakgrund av syftet och ändamålet med förordning nr 883/2004, av förbudet mot att införa krav på bosättning eller av den fria rörligheten för unionsmedborgare och arbetstagare, fastställa huruvida medlemsstaterna i princip har rätt att underlåta att utnyttja denna möjlighet och endast utnyttja den under särskilda omständigheter. Om även denna fråga ska besvaras nekande, har den hänskjutande domstolen sökt klarhet i hur medlemsstaterna ska tillämpa denna behörighet.

25 Mot denna bakgrund beslutade Centrale Raad van Beroep (Appellationsdomstolen för social- och förvaltningsrättsliga mål) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1) Får den möjlighet som medlemsstaterna ges i artikel 64.1 c i förordning nr 883/2004, med beaktande av artiklarna 63 och 7 i [den förordningen], målet och syftet med [nämnda förordning] och den fria rörligheten för personer och arbetstagare, tillämpas så, att en begäran om förlängning av exporten av en arbetslöshetsförmån som huvudregel ska avslås, såvitt inte myndigheten anser att de särskilda omständigheterna i det enskilda fallet, exempelvis om det framgår att det finns konkreta och påvisbara utsikter till arbete, gör det orimligt att inte bevilja en förlängning av denna export?

2) Hur ska medlemsstaterna tillämpa den behörighet som de ges i artikel 64.1 c i förordning nr 883/2004?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Inledande synpunkter

26 De frågor som har ställts rör tolkningen av förordning nr 883/2004, särskilt artikel 64, som reglerar de villkor på vilka en person som är helt arbetslös, som uppfyller de villkor som ställs i den behöriga medlemsstatens lagstiftning för rätt till förmåner och som reser till en annan medlemsstat för att söka arbete där, ska bibehålla rätten till kontanta arbetslöshetsförmåner.

27 I förevarande fall framgår det av beslutet om hänskjutande att det nationella målet avser en nederländsk medborgares bibehållande av rätten till arbetslöshetsförmåner då denne inte rest till en annan medlemsstat utan till ett tredjeland, nämligen Schweiziska edsförbundet för att söka arbete där.

28 Enligt artikel 8 i avtalet EG–Schweiz ska de avtalsslutande parterna, i enlighet med bilaga II i det avtalet, fastställa bestämmelser för samordning av systemen för social trygghet, för att säkerställa särskilt fastställande av tillämplig lagstiftning och utbetalning av förmåner till personer som är bosatta på de avtalsslutande parternas territorium. I punkt 1 i avsnitt A i bilaga II till avtalet EG–Schweiz föreskrivs att de avtalsslutande parterna sinsemellan ska tillämpa förordning nr 883/2004. I artikel 1.2 i nämnda bilaga anges att ”[n]är begreppet ’medlemsstat(er)’ förekommer i de rättsakter som det hänvisas till i avsnitt A i denna bilaga avses utöver de stater som omfattas av Europeiska unionens relevanta rättsakter även Schweiz”. Med andra ord avser bestämmelserna i den förordningen även Schweiziska edsförbundet.

29 Under dessa omständigheter, då klaganden i det nationella målet är medborgare i en medlemsstat, omfattas av den nederländska lagstiftningen om arbetslöshetsförmåner och reser till Schweiz för att söka arbete där, är förordning nr 883/2004 tillämplig på klagandens situation.

Den första frågan

30 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 64.1 c i förordning nr 883/2004 ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell åtgärd, såsom den som är i fråga i det nationella målet, enligt vilken den behöriga institutionen som huvudregel ska avslå en begäran om förlängning av tremånadersperioden för export av arbetslöshetsförmåner, såvitt inte institutionen i fråga bedömer att ett avslag på begäran skulle få orimliga följder.

31 Domstolen erinrar härvidlag om att det följer av skälen 4 och 45 i förordning nr 883/2004 att syftet med förordningen är att samordna de sociala trygghetssystemen i medlemsstaterna för att garantera att rätten till fri rörlighet för personer kan utövas effektivt. Genom denna förordning bestämmelserna i förordning nr 1408/71 moderniserats och förenklats, samtidigt som den har samma ändamål som sistnämnda förordning.

32 Såsom följer av artikel 64.1 i förordning nr 883/2004 ska en person som är helt arbetslös, som uppfyller de villkor som ställs i den behöriga medlemsstatens lagstiftning för rätt till förmåner och som reser till en annan medlemsstat för att söka arbete där, bibehålla rätten till kontanta arbetslöshetsförmåner på de villkor och med de begränsningar som anges i den artikeln.

33 I artikel 64.1 c första meningen i nämnda förordning anges att rätten till förmåner ”skall” bibehållas under en period om tre månader från och med den dag då den arbetslösa personen upphörde att stå till arbetsförmedlingens förfogande i den medlemsstat personen lämnade, under förutsättning att den

sammanlagda tiden för utgivande av förmåner inte överstiger den tid under vilken personen har rätt till förmåner enligt den medlemsstatens lagstiftning. I artikel 64.1 c andra meningen i samma förordning föreskrivs dock att de behöriga arbetsförmedlingarna eller de behöriga institutionerna ”får” förlänga denna period på tre månader till högst sex månader.

34 Enligt domstolens fasta praxis ska vid tolkningen av en unionsbestämmelse inte bara lydelsen beaktas, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelsen ingår i (dom av den 8 november 2016, Ognyanov, C-554/14, EU:C:2016:835, punkt 31).

35 Vad beträffar lydelsen i artikel 64.1 c första meningen i förordning nr 883/2004 framgår det därav entydigt att det föreligger en rätt till arbetslöshetsförmåner under en period på tre månader för en helt arbetslös person som reser till en annan medlemsstat för att söka arbete där. Domstolen har i detta avseende redan slagit fast, med avseende på artikel 69 i förordning nr 1408/71, som föregick artikel 64 i förordning nr 883/2004, att förstnämnda artikel gjorde det möjligt för en arbetstagare som söker arbete att, under en viss period och i syfte att söka arbete i en annan medlemsstat, undkomma den i de olika nationella lagstiftningarna föreskrivna skyldigheten att stå till den behöriga statens arbetsförmedlings förfogande, utan att för den skull förlora rätten till arbetslöshetsförmåner i förhållande till denna stat (dom av den 19 juni 1980, Testa m.fl., 41/79, 121/79 och 796/79, EU:C:1980:163, punkt 4, och dom av den 21 februari 2002, Rydergård, C-215/00, EU:C:2002:111, punkt 17).

36 Vad beträffar artikel 64.1 c andra meningen i förordning nr 883/2004 föreskrivs däri att de behöriga arbetsförmedlingarna eller de behöriga institutionerna ”får” förlänga den aktuella tremånadersperioden till högst sex månader.

37 Såsom den nederländska, den danska, den svenska och den norska regeringen har angett i sina skriftliga yttranden, följer det av ordet ”får” att den bestämmelsens lydelse inte innebär att det föreligger en skyldighet för de behöriga institutionerna att, till högst sex månader, förlänga den period under vilken de arbetslöshetsförmåner som erhålls av en person som är helt arbetslös och som reser till en annan medlemsstat för att söka arbete där bibehålls.

38 Dessutom har samtliga intervenienter vid förhandlingen påpekat att det, såsom generaladvokaten har angett i punkt 34 i sitt förslag till avgörande, framgår av de förarbeten som lett till antagandet av denna bestämmelse att kommissionens ursprungliga förslag om ett krav på att förmåner skulle kunna exporteras med avseende på en period på sex månader inte godkändes av Europeiska unionens råd. Därefter enades medlemsstaterna om den formulering som återfinns i artikel 64.1 c andra meningen i förordning nr 883/2004.

39 Vad gäller det sammanhang i vilket artikel 64.1 c i förordning nr 883/2004 återfinns, framhåller domstolen att arbetslöshetsförmåner ska utges av den behöriga institutionen i enlighet med den lagstiftning institutionen tillämpar och på dess egen bekostnad, i enlighet med artikel 64.1 d i den förordningen.

40 Vidare följer det av artikel 64.2 i nämnda förordning att den behöriga personen förlorar all rätt till förmåner enligt lagstiftningen i den behöriga medlemsstaten om denne inte återvänder dit vid eller före utgången av den period under vilken personen har rätt till förmåner enligt artikel 64.1 c i samma förordning, det vill säga tre månader eller i förekommande fall, om de behöriga institutionerna har förlängt den perioden, högst sex månader. Nämnda institutioner får emellertid i undantagsfall medge att den berörda personen återvänder vid ett senare datum utan att förlora sin rätt.

41 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 55 i sitt förslag till avgörande, innebär den bestämmelsen bland annat att de behöriga institutionerna ”i undantagsfall” får förlänga den tremånadersperiod under vilken den berörda personen har rätt till förmåner i syfte att undvika att en persons totala förlust av rätt till förmåner för det fall att denne återvänder efter det att den perioden löpt ut får

oproportionerliga konsekvenser. Att det föreligger en sådan möjlighet bekräftar att perioden för export av arbetslöshetsförmåner får vara begränsad till tre månader, då artikel 64.1 c andra meningen i förordning nr 883/2004 inte innebär att de behöriga institutionerna är skyldiga att förlänga perioden i fråga till högst sex månader.

42 Denna slutsats stöds av den omständigheten att det i förordning nr 883/2004 inte anges under vilka förutsättningar en person som är helt arbetslös och som reser till en annan medlemsstat för att söka arbete kan ges rätt till en förlängning av denna tremånadersperiod.

43 Vad beträffar det mål som eftersträvas med förordning nr 883/2004 är, såsom det erinrats om i punkt 31 i förevarande dom, syftet med förordningen att samordna de sociala trygghetssystemen i medlemsstaterna för att garantera att rätten till fri rörlighet för personer kan utövas effektivt.

44 Det ska härvidlag erinras om att det inte inrättas ett gemensamt system för social trygghet genom nämnda förordning, utan de skilda nationella systemen får bestå. Förordningens enda syfte är att samordna systemen för att garantera att rätten till fri rörlighet för personer kan utövas effektivt. Att de skilda systemen får bestå ger upphov till olika krav gentemot olika institutioner i förhållande till vilka förmånsmottagaren har direkta rättigheter med stöd av antingen enbart nationell rätt eller nationell rätt vid behov kompletterad av unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 september 2013, Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, punkt 43, och dom av den 14 juni 2016, kommissionen/Förenade kungariket, C-308/14, EU:C:2016:436, punkt 67).

45 Det ska dessutom framhållas att domstolen redan under den tiden då förordning nr 1408/71 gällde slog fast att rätten till bibehållna arbetslöshetsförmåner under en tremånadersperiod bidrar till att säkerställa den fria rörligheten för arbetstagare (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 juni 1980, Testa m.fl., 41/79, 121/79 och 796/79, EU:C:1980:163, punkt 14). En sådan slutsats är även tillämplig med avseende på förordning nr 883/2004, eftersom den utöver att säkerställa export av arbetslöshetsförmåner under en tremånadersperiod, möjliggör en förlängning av den perioden till högst sex månader.

46 Av detta följer att artikel 64.1 c i förordning nr 883/2004 endast innebär att export av arbetslöshetsförmåner säkerställs under en tremånadersperiod. Den gör det emellertid möjligt att i enlighet med nationell rätt förlänga den perioden till högst sex månader.

47 Denna tolkning påverkas inte av principen om upphävande av krav på bosättning som den hänskjutande domstolen hänför sig till i formuleringen av sin tolkningsfråga och vilken anges i artikel 7 i förordning nr 883/2004.

48 Det framgår av denna artikel, i synnerhet av uttrycket ”[o]m annat inte föreskrivs i [förordning nr 883/2004]”, att den förordningen innehåller särskilda bestämmelser som avviker från principen om upphävande av krav på bosättning. Så är fallet med artikel 63, med rubriken ”Särskilda bestämmelser för undantag från regeln om bosättning” i förordningen. I den artikeln anges – med avseende på situationen för en person som är helt arbetslös, som uppfyller de villkor som ställs i den behöriga medlemsstatens lagstiftning för rätt till förmåner och som reser till en annan medlemsstat – att bestämmelsen om undantag från regeln om bosättning endast tillämpas i de fall som föreskrivs i artikel 64 och inom där angivna gränser.

49 Såsom den danska, den svenska och den norska regeringen gjorde gällande vid förhandlingen, framgår det klart av artiklarna 7 och 63 samt av artikel 64.1 c i förordning nr 883/2004 att möjligheten att exportera arbetslöshetsförmåner som tillkommer en helt arbetslös person som reser till en annan medlemsstat för att söka arbete där ska säkerställas, dels under en tremånadersperiod i enlighet med artikel 64.1 c första meningen, dels, i förekommande fall, under den därefter följande perioden varvid

den sammanlagda perioden högst får vara sex månader, för det fall att den berörda personen ges rätt till en förlängning av tremånadersperioden enligt den nationella lagstiftningen i den berörda medlemsstaten.

50 Såsom generaladvokaten i huvudsak har angett i punkterna 80 och 81 i sitt förslag till avgörande kan de skillnader som förekommer mellan systemen och bestämmelserna i de medlemsstater som har använt sig av möjligheten i artikel 64.1 c andra meningen i förordning nr 883/2004 inte anses utgöra en inskränkning av den fria rörligheten för arbetstagare. I artikel 48 FEUF föreskrivs nämligen att medlemsstaternas lagstiftningar ska samordnas, men inte att de ska harmoniseras. De skillnader i fråga om innehåll och förfaranden som föreligger mellan medlemsstaternas olika system för social trygghet, och följaktligen mellan rättigheterna för de personer som är anslutna till dessa system, berörs således inte av denna bestämmelse (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juli 2009, von Chamier-Glisczinski, C-208/07, EU:C:2009:455, punkt 84, och dom av den 11 april 2013, Jeltes m.fl., C-443/11, EU:C:2013:224, punkt 43).

51 Vad beträffar de kriterier som ska vara uppfyllda för att den behöriga institutionen ska få förlänga perioden för export av arbetslöshetsförmåner till högst sex månader, framhåller domstolen följande. När den berörda medlemsstaten, såsom i förevarande fall, har utnyttjat den möjlighet som avses i artikel 64.1 c andra meningen i förordning nr 883/2004, ankommer det på den att, i avsaknad av fastställda kriterier i den förordningen, anta nationella bestämmelser som är förenliga med unionsrätten och som reglerar det utrymme för skönsmässig bedömning som tillkommer den behöriga institutionen. Härvidlag ska bland annat anges under vilka villkor som en förlängning av tremånadersperioden för export av arbetslöshetsförmåner till högst sex månader ska eller inte ska beviljas en arbetslös person som reser sig till en annan medlemsstat för att söka arbete där.

52 I förevarande fall framgår det av de handlingar som ingetts till domstolen samt av de preciseringar som den nederländska regeringen gjort under förhandlingen att Konungariket Nederländerna i ett första skede avstod från att utnyttja den möjlighet som följer av artikel 64.1 c andra meningen i förordning nr 883/2004 i enlighet med instruktioner som lämnades av ministern för sociala frågor och sysselsättning i januari 2011. I ett andra skede, efter det att Rechtbank Amsterdam (Domstolen i Amsterdam) i avgörande av den 2 oktober 2013 funnit att ett beslut om avslag på en begäran om förlängning av tremånadersperioden för export av arbetslöshetsförmåner ska motiveras, beslutade emellertid myndigheten, samtidigt som den upprätthöll huvudregeln att en begäran av det slaget inte kan bifallas, att särskilda omständigheter i det enskilda fallet, som till exempel att det föreligger konkreta och påvisbara utsikter till arbete, kan motivera ett bifall till en sådan begäran. Såsom framgår av uppgifterna i beslutet om hänskjutande anser myndigheten att sådana omständigheter föreligger när den berörda personen befinner sig i en process som kan leda till ett jobb och som kräver en förlängning av vistelsen i värdmedlemsstaten, eller att den berörda personen har tillhandahållit en avsiktsförklaring från en arbetsgivare som innebär att det finns faktiska utsikter till anställning i denna medlemsstat.

53 Under dessa omständigheter ska, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 78 i sitt förslag till avgörande, en medlemsstat anses hålla sig inom de gränser som följer av unionsrätten om den antar bestämmelser som innebär att förlängning av perioden för export av arbetslöshetsförmåner till högst sex månader endast får beviljas när vissa villkor är uppfyllda.

54 Av det anförda följer att den första tolkningsfrågan ska besvaras enligt följande. Artikel 64.1 c i förordning nr 883/2004 ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en nationell åtgärd, såsom den som är i fråga i det nationella målet, enligt vilken den behöriga institutionen som huvudregel ska avslå en begäran om förlängning av tremånadersperioden för export av arbetslöshetsförmåner, såvitt inte institutionen i fråga bedömer att ett avslag på begäran skulle få orimliga följder.

Den andra frågan

55 Med beaktande av svaret på den första frågan saknas anledning att besvara den andra frågan.

Rättegångskostnader

56 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

Artikel 64.1 c i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en nationell åtgärd, såsom den som är i fråga i det nationella målet, enligt vilken den behöriga institutionen som huvudregel ska avslå en begäran om förlängning av tremånadersperioden för export av arbetslöshetsförmåner, såvitt inte institutionen i fråga bedömer att ett avslag på begäran skulle få orimliga följder.

Underskrifter