Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 11 april 2013 *

”Social trygghet för migrerande arbetstagare — Artikel 45 FEUF — Förordning (EEG) nr 1408/71 — Artikel 71 — Atypisk gränsarbetare som är helt arbetslös och som har behållit personliga och yrkesmässiga band i den medlemsstat där han eller hon hade sin senaste anställning — Förordning (EG) nr 883/2004 — Artikel 65 — Rätt till förmån i bosättningsmedlemsstaten — Utbetalning vägrad av den medlemsstat där den berörda personen hade sin senaste anställning — Tillåtlighet — Relevans av domstolens dom av den 12 juni 1986 i mål 1/85, Miethe — Övergångsbestämmelser — Artikel 87.8 — Begreppet ’oförändrad situation’”

I mål C-443/11,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Rechtbank Amsterdam (Nederländerna) genom beslut av den 25 augusti 2011, som inkom till domstolen den 29 augusti 2011, i målen

F.P. Jeltes,

M.A. Peeters,

J.G.J. Arnold

mot

Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen,

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden M. Ilešič samt domarna E. Jarašiūnas, A.Ó Caoimh, C. Toader och C.G. Fernlund (referent),

generaladvokat: P. Mengozzi,

justitiesekreterare: förste handläggaren M. Ferreira,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 24 oktober 2012,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— F.P. Jeltes, genom P. Van der Wulp,

* Rättegångsspråk: nederländska.

— M.A. Peeters, genom S. van der Beek-Verdoorn,

— Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, genom I. Eijkhout, i egenskap av ombud,

— Nederländernas regering, genom M. Noort och C. Wissels, båda i egenskap av ombud,

— Tjeckiens regering, genom D. Hadroušek och M. Smolek, båda i egenskap av ombud,

— Danmarks regering, genom V. Pasternak Jørgensen och C. Vang, båda i egenskap av ombud,

— Tysklands regering, genom J. Möller och T. Henze, båda i egenskap av ombud,

— Europeiska kommissionen, genom M. van Beek och V. Kreuschitz, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 10 januari 2013 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 65 och 87.8 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (EUT L 166, s. 1), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 988/2009 av den 16 september 2009 (EUT L 284, s. 43) (nedan kallad förordning nr 883/2004), samt av artikel 45 FEUF och artikel 7.2 i rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen (EGT L 257, s. 2; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 33).

2 Begäran har framställts i mål mellan F.P. Jeltes, M.A. Peeters och J.G.J. Arnold, å ena sidan, och Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (styrelsen för institutionen med ansvar för arbetstagarrelaterade socialförsäkringar) (nedan kallad UWV) å andra sidan. Målen rör UWV:s avslag på ovannämnda personers ansökningar om att beviljas eller att behålla förmåner med stöd av lagen om arbetslöshetsersättning (Werkloosheidswet) (nedan kallad lagen om arbetslöshetsersättning).

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Förordning (EEG) nr 1408/71

3 I rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen, i dess ändrade och uppdaterade lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 118/97 av den 2 december 1996

(EGT L 28, 1997, s. 1) och i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 592/2008 av den 17 juni 2008 (EUT L 177, s. 1) (nedan kallad förordning nr 1408/71), föreskrivs följande i artikel 1:

”I denna förordning används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

...

b) *Gränsarbetare*: en anställd eller egenföretagare som är verksam inom en medlemsstats territorium och som är bosatt inom en annan medlemsstats territorium, dit han som regel återvänder dagligen eller åtminstone en gång i veckan. …

...

o) *Behörig institution:*

i) den institution hos vilken en person är försäkrad vid den tidpunkt då en ansökan om förmån görs,

…

...

q) *Behörig stat*: den medlemsstat, inom vars territorium den behöriga institutionen finns.

...”

4 Artikel 71 i förordning nr 1408/71 innehåller följande bestämmelser:

”1. En arbetslös person som tidigare var anställd och som under sin senaste anställning var bosatt inom en annan medlemsstats territorium än den behöriga statens skall få förmåner enligt följande bestämmelser:

a) i) En gränsarbetare som är delvis eller periodvis arbetslös i det företag som sysselsätter honom skall få förmåner enligt bestämmelserna i den behöriga statens lagstiftning som om han vore bosatt inom denna stats territorium. Dessa förmåner skall utges av den behöriga institutionen.

ii) En gränsarbetare som är helt arbetslös skall få förmåner enligt lagstiftningen i den medlemsstat inom vars territorium han är bosatt som om han hade omfattats av denna lagstiftning då han senast var anställd. Dessa förmåner skall utges av institutionen på bosättningsorten på dess bekostnad.

b) i) En anställd som inte är gränsarbetare och som blir delvis, periodvis eller helt arbetslös och som förblir tillgänglig för sin arbetsgivare eller arbetsförmedlingen inom den behöriga statens territorium skall få förmåner enligt bestämmelserna i denna stats lagstiftning som om han vore bosatt inom dess territorium. Dessa förmåner skall utges av den behöriga institutionen.

ii) En anställd som inte är gränsarbetare och som blir helt arbetslös och som anmäler sig som arbetssökande hos arbetsförmedlingen inom den medlemsstats territorium inom vilket han är bosatt eller som återvänder till detta territorium skall få förmåner enligt denna stats lagstiftning som om han senast hade varit anställd där. Institutionen på bosättningsorten skall på egen bekostnad utge dessa förmåner. Om personen har fått rätt till förmåner på

bekostnad av den behöriga institutionen i den medlemsstat, vars lagstiftning han senast har omfattats av, skall han dock få förmåner enligt bestämmelserna i artikel 69. Förmåner enligt lagstiftningen i den stat där han är bosatt skall innehållas under varje period under vilken den arbetslöse enligt bestämmelserna i artikel 69 kan ansöka om förmåner enligt den lagstiftning som han senast har omfattats av.

…”

Förordning nr 883/2004

5 I artikel 1 i denna förordning definieras begreppen ”gränsarbetare”, ”behörig institution” och ”behörig medlemsstat” på i princip samma sätt som i artikel 1 i förordning nr 1408/71.

6 I artikel 11.3 c i förordning nr 883/2004 föreskrivs att ”en person som erhåller arbetslöshetsersättning i enlighet med artikel 65 enligt lagstiftningen i den medlemsstat där denne är bosatt omfattas av den medlemsstatens lagstiftning”.

7 Artikel 65, som har rubriken ”Arbetslösa som var bosatta i en annan medlemsstat än i den behöriga staten”, lyder enligt följande:

”1. En person som är delvis eller periodvis arbetslös och som under sin senaste anställning eller period av verksamhet som egenföretagare var bosatt i en annan medlemsstat än den behöriga medlemsstaten skall ställa sig till arbetsgivarens eller arbetsförmedlingens förfogande i den behöriga medlemsstaten. Personen skall erhålla förmåner i enlighet med lagstiftningen i den behöriga medlemsstaten som om personen vore bosatt i denna stat. Förmånerna skall utges av institutionen i den behöriga medlemsstaten.

2. En helt arbetslös person som under sin senaste anställning eller period av verksamhet som egenföretagare var bosatt i en annan medlemsstat än den behöriga medlemsstaten och som fortsätter att vara bosatt i den medlemsstaten eller återvänder till denna, skall ställa sig till arbetsförmedlingens förfogande i den medlemsstat där han är bosatt. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 64 får en helt arbetslös person som en kompletterande åtgärd ställa sig till arbetsförmedlingens förfogande i den medlemsstat där han hade sin senaste anställning eller period av verksamhet som egenföretagare.

En arbetslös person som inte är gränsarbetare som inte återvänder till bosättningsmedlemsstaten skall ställa sig till arbetsförmedlingens förfogande i den medlemsstat vars lagstiftning han senast omfattades av.

3. Den arbetslösa person som avses i punkt 2 första meningen skall registrera sig som arbetssökande vid den behöriga arbetsförmedlingen i den medlemsstat där han är bosatt, underkasta sig det kontrollförfarande som organiseras där och rätta sig efter de villkor som fastställs i denna medlemsstats lagstiftning. Om personen väljer att även registrera sig som arbetssökande i den medlemsstat där han hade sin senaste anställning eller period av verksamhet som egenföretagare skall han uppfylla de skyldigheter som är tillämpliga i den medlemsstaten.

4. Tillämpningen av punkt 2 andra meningen och av punkt 3 andra meningen samt arrangemangen för informationsutbyte, samarbete och ömsesidigt bistånd mellan institutioner och organ i bosättningsmedlemsstaten och den medlemsstat där personen senast var sysselsatt skall fastställas i tillämpningsförordningen.

5. a) Den arbetslösa person som avses i punkt 2 första och andra meningarna skall erhålla förmåner i enlighet med lagstiftningen i den medlemsstat där han är bosatt som om han hade omfattats av den lagstiftningen under sitt senaste arbete som anställd eller verksamhet som egenföretagare. Förmånerna skall utges av institutionen på bosättningsorten.

b) En arbetstagare som inte är gränsarbetare och som har beviljats förmåner på bekostnad av den behöriga institutionen i den medlemsstat vars lagstiftning personen senast omfattades av skall dock vid återkomsten till bosättningsmedlemsstaten till att börja med erhålla förmåner i enlighet med artikel 64, varvid förmånerna enligt led a inte skall utgå under den period personen erhåller förmåner enligt den lagstiftning som han senast omfattades av.

6. De förmåner som utges av institutionen på bosättningsorten enligt punkt 5 skall fortsatt bekostas av denna. ...

…”

8 Artikel 87 i förordning nr 883/2004 har rubriken ”Övergångsbestämmelser” och lyder på följande sätt:

”1. Ingen rätt skall förvärvas enligt denna förordning för tiden före den dag då den börjar tillämpas.

...

8. Om en person enligt denna förordning omfattas av lagstiftningen i en annan medlemsstat än den som fastställs i enlighet med avdelning II i förordning (EEG) nr 1408/71, ska den lagstiftningen fortsätta tillämpas när den rådande situationen förblir oförändrad och under alla omständigheter under högst tio år från den dag då denna förordning ska börja tillämpas, om inte personen i fråga ansöker om att omfattas av den lagstiftning som ska tillämpas enligt den här förordningen. Ansökan ska inlämnas inom tre månader från och med den dag då den här förordningen ska börja tillämpas till den behöriga institutionen i den medlemsstat vars lagstiftning ska tillämpas enligt den här förordningen, om den berörda personen omfattas av lagstiftningen i den medlemsstaten från och med den dag då denna förordning ska börja tillämpas. Om ansökan görs efter denna tidsfrist, ska bytet av tillämplig lagstiftning ske från och med den första dagen i den månad som följer.

...”

Förordning nr 987/2009

9 I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 (EUT L 284, s. 1) (nedan kallad tillämpningsförordningen) lyder skäl 13 på följande sätt:

”Denna förordning omfattar åtgärder och förfaranden för att främja rörligheten bland arbetstagare och arbetslösa personer. Gränsarbetare som blivit helt arbetslösa kan ställa sig till arbetsförmedlingens förfogande både i bosättningslandet och i den medlemsstat där de senast arbetat. De bör dock endast ha rätt till förmåner från bosättningsmedlemsstaten.”

Nederländsk rätt

10 Det framgår av de handlingar i målet som domstolen förfogar över att det enligt artikel 19.1 f i lagen om arbetslöshetsersättning är ett villkor för att arbetstagare ska ha rätt till förmåner vid arbetslöshet att dessa är bosatta i landet.

Bakgrund till de nationella målen och tolkningsfrågorna

11 F.P. Jeltes, M.A. Peeters och J.G.J. Arnold är tre gränsarbetare som alla har nederländskt medborgarskap och har arbetat i Nederländerna samtidigt som de var bosatta i Belgien (F.P. Jeltes och M.A. Peeters) respektive Tyskland (J.G.J. Arnold).

12 F.P. Jeltes blev arbetslös i augusti 2010, det vill säga efter den dag då förordning nr 883/2004 trädde i kraft, vilket skedde den 1 maj 2010. Han ansökte hos de nederländska myndigheterna om att beviljas en förmån med stöd av lagen om arbetslöshetsersättning, men hans ansökan avslogs.

13 M.A. Peeters förlorade sin anställning i maj 2009 och beviljades arbetslöshetsersättning av de nederländska myndigheterna. Den 26 april 2010 fick M.A. Peeters en ny anställning, men blev återigen arbetslös den 18 maj 2010. Under den tid då hon ånyo arbetade hade utbetalningarna av arbetslöshetsersättning upphört. Myndigheterna hade dock underrättat henne om att hon kunde ansöka om att utbetalningen av arbetslöshetsersättningen skulle återupptas om hon på nytt skulle bli arbetslös före den 25 oktober 2010. När M.A. Peeters vände sig till myndigheterna efter att än en gång ha förlorat sitt arbete vägrade dessa emellertid att återuppta utbetalningarna av nämnda ersättning.

14 J.G.J. Arnold blev arbetslös och beviljades arbetslöshetsersättning av de nederländska myndigheterna enligt lagen om arbetslöshetsersättning från och med den 2 februari 2009. I mars 2009 började J.G.J. Arnold bedriva verksamhet som enskild näringsidkare i Tyskland. De nederländska myndigheterna upphörde med utbetalningarna av arbetslöshetsersättningen, men underrättade honom om att han kunde ansöka om att utbetalningen av arbetslöshetsersättningen skulle återupptas för det fall han upphörde med verksamheten som egenföretagare före den 30 augusti 2011. Efter att ha upphört med verksamheten ansökte J.G.J. Arnold den 1 juni 2010 om att utbetalningen av arbetslöshetsersättningen skulle återupptas. De nederländska myndigheterna avslog dock hans ansökan.

15 Det framgår av beslutet om hänskjutande och av de handlingar i målet som domstolen förfogar över att arbetslösa arbetstagare som inte är bosatta i landet enligt nederländsk rätt inte kan uppbära arbetslöshetsersättning. Den hänskjutande domstolen har också konstaterat att när det gäller de tre klagandena i de nationella målen grundade de nederländska myndigheterna avslagsbesluten på artikel 65 i förordning nr 883/2004 som anger att det är bosättningsmedlemsstaten, i detta fall Konungariket Belgien för de två första personerna och Förbundsrepubliken Tyskland för den tredje personen, som är ansvarig för att utge arbetslöshetsförmånerna.

16 Klagandena i de nationella målen överklagade avslagsbesluten från de nederländska myndigheterna till Rechtbank Amsterdam. Rechtbank Amsterdam konstaterade att det var ostridigt att artikel 65 i förordning nr 883/2004 inte ger klagandena någon möjlighet att kräva att nämnda myndigheter ska utge arbetslöshetsförmåner. Det var emellertid också ostridigt att de berörda personerna utgjorde atypiska gränsarbetare i den mening som avses i dom av den 12 juni 1986 i mål 1/85, Miethe (REG 1986, s. 1837), genom att de hade behållit särskilt nära personliga och yrkesmässiga band i den medlemsstat där de hade sin senaste anställning. Detta innebar enligt Rechtbank Amsterdam att det var i den medlemsstaten – i detta fall Konungariket Nederländerna – som de hade störst chans att ta sig in på arbetsmarknaden igen. Frågan var således enligt Rechtbank Amsterdam om det, på samma sätt som i målet Miethe, skulle anses att dessa personer kan göra anspråk på arbetslöshetsförmåner i den medlemsstaten.

17 Rechtbank Amsterdam var dock osäker på om domen i det ovannämnda målet Miethe hade behållit sin relevans efter ikraftträdandet av förordning nr 883/2004, och beslutade att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

”1) Äger de kompletterande regler som uppställdes i domen i [det ovannämnda] målet Miethe, vilken meddelades när förordning nr 1408/71 ännu ägde tillämpning, fortsatt giltighet efter det att förordning nr 883/2004 trädde i kraft? Det vill säga, har en atypisk gränsarbetare en valmöjlighet när det gäller i vilken medlemsstat han eller hon ska ställa sig till arbetsförmedlingens förfogande och från vilken han eller hon erhåller arbetslöshetsförmåner, av det skälet att chanserna för att åter ta sig in på arbetsmarknaden är störst i den medlemsstat som vederbörande valt? Eller utgör artikel 65 i förordning nr 883/2004, sedd i sin helhet, i sig en tillräcklig garanti för att den helt arbetslösa arbetstagaren erhåller förmåner under förutsättningar som är de mest gynnsamma för honom eller henne vid arbetssökandet, och har domen i [det ovannämnda] målet Miethe förlorat sin relevans?

2) Utgör unionsrätten – i detta fall artikel 45 FEUF eller artikel 7.2 i förordning nr 1612/68 – hinder för att en medlemsstat vägrar att bevilja arbetslöshetsförmåner enligt sin nationella lagstiftning när det gäller en migrerande arbetstagare (gränsarbetare) som har blivit helt arbetslös, som senast förvärvsarbetade i den medlemsstaten och som – med beaktande av var han eller hon har sitt sociala liv och sina familjeband – kan antas ha störst chans att åter ta sig in på arbetsmarknaden i den medlemsstaten, när vägran enbart är motiverad av att han är bosatt i en annan medlemsstat?

3) Hur ska den ovan ställda frågan besvaras – mot bakgrund av artikel 87.8 i förordning nr 883/2004, artikel 17 i [Europeiska unionens] stadga om de grundläggande rättigheterna och rättssäkerhetsprincipen – när en sådan arbetstagare redan innan förordning nr 883/2004 trädde i kraft hade beviljats arbetslöshetsförmåner enligt den tidigare anställningsstatens nationella rätt och när den maximala perioden för utbetalning och återupptagande av utbetalning av förmåner ännu inte hade löpt ut vid tidpunkten för förordningens ikraftträdande (och då utbetalningen av förmånen avbröts på grund av att den arbetslöse fick en ny anställning)?

4) Ska den andra frågan besvaras på ett annorlunda sätt om den arbetslösa gränsarbetaren har fått löften om att han eller hon kan ansöka om att utbetalningen av förmånerna ska återupptas om vederbörande efter att ha funnit ett nytt arbete åter skulle bli arbetslös, och det visar sig att denna information inte var korrekt eller inte var tydlig till följd av oklarheter vid genomförandet?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

18 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida domen i det ovannämnda målet Miethe sedan förordning nr 883/2004 trädde i kraft fortfarande är relevant när det gäller tolkningen av artikel 65.2 i förordningen, vilket i så fall innebär att en arbetstagare som har behållit sådana yrkesmässiga och personliga band med den stat där han eller hon hade sin senaste anställning att arbetstagaren där har större chanser att ta sig tillbaka in på arbetsmarknaden, kan välja att ställa sig till arbetsförmedlingens förfogande i den medlemsstaten för att där erhålla inte bara hjälp till omställning utan även arbetslöshetsersättning.

19 För att besvara denna fråga måste domstolen först undersöka bestämmelserna i artikel 71 i förordning nr 1408/71 och den tolkning som domstolen gjorde av dessa bestämmelser i domen i det ovannämnda målet Miethe, innan den därefter undersöker innehållet i artikel 65.2 i förordning nr 883/2004.

20 Artikel 71 i förordning nr 1408/71 innehåller särskilda bestämmelser som är tillämpliga på arbetslösa personer som under sin senaste anställning var bosatta i en annan medlemsstat än den behöriga staten. Dessa bestämmelser avviker från huvudregeln i artikel 13.2 i förordningen, enligt vilken den som är anställd för arbete inom en medlemsstats territorium ska omfattas av denna medlemsstats lagstiftning.

21 Enligt artikel 71.1 a ii) i förordning nr 1408/71 omfattas de gränsarbetare som är helt arbetslösa av lagstiftningen i den medlemsstat inom vars territorium de är bosatta. Domstolen har funnit att det i denna bestämmelse underförstått antas att det är i den medlemsstaten som en sådan arbetstagare har de bästa förutsättningarna för att söka arbete (se domen i det ovannämnda målet Miethe, punkt 17).

22 Det framgår av artikel 71.1 b i förordning nr 1408/71 att anställda som inte är gränsarbetare, det vill säga personer som till skillnad från gränsarbetare inte återvänder dagligen eller åtminstone en gång i veckan till sin bosättningsstat, och som blir helt arbetslösa har möjlighet att välja mellan att antingen förbli tillgängliga för arbetsförmedlingen inom den behöriga statens territorium, eller att ställa sig till arbetsförmedlingens förfogande i den medlemsstat där de är bosatta. I det första fallet åtnjuter de förmåner från den medlemsstat där de senast arbetat och i det andra fallet åtnjuter de förmåner från bosättningsmedlemstaten. Förmånerna i fråga består inte enbart av ekonomiska bidrag utan också av hjälp till omställning (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Miethe, punkt 16).

23 Domstolen slog i punkt 18 i domen i det ovannämnda målet Miethe fast att det mål som eftersträvas med artikel 71.1 a ii) i förordning nr 1408/71 avseende helt arbetslösa gränsarbetare, nämligen att se till att den migrerande arbetstagaren erhåller arbetslöshetsförmånerna under de mest gynnsamma förhållandena, dock inte kan uppnås när en helt arbetslös gränsarbetare undantagsvis har behållit sådana personliga och yrkesmässiga band i den medlemsstat där han eller hon hade sin senaste anställning att det är i den staten som vederbörande har störst chans att åter ta sig in på arbetsmarknaden. En sådan arbetstagare ska då anses vara en ”anställd som inte är gränsarbetare”, i den mening som avses i artikel 71 i nämnda förordning, och därmed omfattas av tillämpningsområdet för artikel 71.1 b. Av detta följer att arbetstagaren kan välja att ställa sig till arbetsförmedlingens förfogande i den medlemsstat där han eller hon hade sin senaste anställning och erhålla förmåner från den staten, förmåner som består både av hjälp till omställning och av försörjningsstöd.

24 Såsom framgår av skäl 3 i förordning nr 883/2004 var det lagstiftarens önskan att modernisera och förenkla bestämmelserna i förordning nr 1408/71, vilka hade blivit komplexa och omständliga till följd av ett stort antal ändringar och uppdateringar.

25 Artikel 65 i förordning nr 883/2004 har sålunda ersatt artikel 71 i förordning nr 1408/71 och delvis medfört en ändring av bestämmelsens innehåll.

26 Det framgår av artikel 65.2 i förordning nr 883/2004 att en helt arbetslös gränsarbetare som var bosatt i en annan medlemsstat än den behöriga medlemsstaten och som fortsätter att vara bosatt i den medlemsstaten (bosättningsmedlemsstaten) ska ställa sig till arbetsförmedlingens förfogande i den medlemsstaten. I samma bestämmelse anges att personen i fråga, som en kompletterande åtgärd, får ställa sig till arbetsförmedlingens förfogande i den medlemsstat där han hade sin senaste anställning eller period av verksamhet som egenföretagare.

27 En helt arbetslös person som inte är gränsarbetare ska ställa sig till arbetsförmedlingens förfogande antingen i bosättningsstaten, om han återvänder till den staten, eller i den medlemsstat där han hade sin senaste anställning, om han inte återvänder till bosättningsstaten.

28 Den möjlighet som en helt arbetslös gränsarbetare ges i artikel 65.2 i förordning nr 883/2004 att, som en kompletterande åtgärd, ställa sig till arbetsförmedlingens förfogande i den medlemsstat där han eller hon hade sin senaste anställning, utgör en nyhet i förhållande till innehållet i artikel 71.1 a ii) i

förordning nr 1408/71. Den berörda arbetstagaren kan således, oavsett vilka band han eller hon har behållit till denna stat, och framför allt om vederbörande i den staten har större chanser att ta sig tillbaka in på arbetsmarknaden, också erhålla hjälp till omställning i den staten. Lagstiftaren har på detta sätt till viss del beaktat domen i det ovannämnda målet Miethe.

29 Den domen innebar dock att en arbetstagare som har sådana band med den stat där han eller hon hade sin senaste anställning att det är i den staten som vederbörande har störst chans att åter ta sig in på arbetsmarknaden och han eller hon således inte ska betraktas som gränsarbetare, har rätt att i den staten erhålla inte bara hjälp till omställning, utan också arbetslöshetsersättning.

30 Således uppstår frågan huruvida möjligheten för en sådan arbetstagare att erhålla arbetslöshetsersättning i den medlemsstat där han eller hon hade sin senaste anställning har behållits genom förordning nr 883/2004.

31 Det framgår inte av lydelsen i artikel 65.2 i nämnda förordning att det skulle finnas en sådan möjlighet. Där anges att en helt arbetslös gränsarbetare ska ställa sig till arbetsförmedlingens förfogande i bosättningsstaten. Det rör sig om en skyldighet och inte om en möjlighet. Enligt artikel 65.5 a ska en sådan arbetstagare erhålla förmåner, och därmed arbetslöshetsersättning, i enlighet med lagstiftningen i bosättningsmedlemsstaten som om vederbörande hade omfattats av den lagstiftningen under sitt senaste arbete som anställd eller verksamhet som egenföretagare. Det är enbart som en kompletterande åtgärd som arbetstagaren dessutom får registrera sig vid arbetsförmedlingen i den medlemsstat där han eller hon hade sin senaste anställning. Enligt artikel 56.1 i tillämpningsförordningen, som hänvisar till artikel 65.2 i förordning nr 883/2004, avser en sådan registrering endast personens arbetssökande.

32 Eftersom förordning nr 883/2004 antogs efter det att domen i det ovannämnda målet Miethe meddelades skulle lagstiftaren om denne hade önskat – med tanke på sin vilja att modernisera och förenkla de befintliga reglerna – ha kunnat utforma artikel 65 i förordningen på ett sätt som fullständigt och uttryckligen återgav den tolkning som domstolen gjorde i det ovannämnda målet av artikel 71 i förordning nr 1408/71. Lagstiftaren gjorde emellertid inte det. Mot denna bakgrund ska det faktum att det i artikel 65.2 i förordning nr 883/2004 inte uttryckligen anges att det ska finnas en möjlighet att erhålla arbetslöshetsersättning i den medlemsstat där personen i fråga hade sin senaste anställning, anses återspegla lagstiftarens bestämda vilja att beakta domen i det ovannämnda målet Miethe endast i begränsad utsträckning, genom att endast införa en kompletterande möjlighet för den berörda arbetstagaren att registrera sig som arbetssökande vid arbetsförmedlingen i den medlemsstaten för att där erhålla ytterligare hjälp till omställning.

33 För övrigt finns det stöd för denna tolkning i förarbetena till förordning nr 883/2004 och tillämpningsförordningen.

34 Vad gäller förordning nr 883/2004 hade Europeiska kommissionen föreslagit att avskaffa det befintliga systemet, enligt vilket en arbetslös gränsarbetare erhåller arbetslöshetsförmåner från bosättningsstaten i stället för från den stat där han eller hon hade sin senaste anställning. I ett meddelande av den 27 januari 2004 tillkännagav kommissionen emellertid att rådet i rådets gemensamma ståndpunkt (EG) nr 18/2004 av den 26 januari 2004 inför antagandet av förordning nr 883/2004 (EUT E 79, s. 15), inte hade lyckats uppnå enighet beträffande detta förslag och hade låtit ansvaret för att utge ersättningen ligga kvar på bosättningsstaten.

35 När det gäller tillämpningsförordningen hade Europaparlamentet, i ett betänkande av den 10 juni 2008, föreslagit att i ett av skälen i förordningen precisera att möjligheten för arbetstagaren att registrera sig vid arbetsförmedlingen i den medlemsstat där han eller hon hade sin senaste anställning syftade till att främja rörligheten bland arbetstagare och arbetslösa personer, men att arbetstagaren enbart hade rätt till en enda arbetslöshetsersättning, nämligen i bosättningsmedlemsstaten. Parlamentet förklarade att

ändringen syftade till att undanröja alla eventuella oklarheter beträffande huruvida domen i det ovannämnda målet Miethe var tillämplig eller inte. Den ändring som föreslogs av parlamentet har i det närmaste ordagrant införts i skäl 13 i förordningen.

36 Således ska den första frågan besvaras enligt följande: Bestämmelserna i artikel 65 i förordning nr 883/2004 ska, till följd av denna förordnings ikraftträdande, inte tolkas mot bakgrund av domen i det ovannämnda målet Miethe. När det rör sig om en helt arbetslös gränsarbetare som har behållit sådana personliga och yrkesmässiga band med den medlemsstat där han eller hon hade sin senaste anställning att arbetstagaren har störst chanser att ta sig tillbaka in på arbetsmarknaden i den staten ska artikel 65 förstås så, att den ger en sådan arbetstagare möjlighet att, som en kompletterande åtgärd, ställa sig till förfogande för arbetsförmedlingen i den staten, inte för att där erhålla arbetslöshetsersättning utan endast för att där erhålla hjälp till omställning.

Den andra frågan

37 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida reglerna om fri rörlighet för arbetstagare, som särskilt återfinns i artikel 45 FEUF, ska tolkas så, att de utgör hinder för att den medlemsstat där personen i fråga hade sin senaste anställning, i enlighet med nationell rätt, vägrar att utge arbetslöshetsersättning till en helt arbetslös gränsarbetare som har störst chans att ta sig tillbaka in på arbetsmarknaden i denna stat, på grund av att arbetstagaren inte är bosatt inom den medlemsstatens territorium.

38 Frågan ska undersökas mot bakgrund av F.P. Jeltes fall. Den situation som M.A. Peeters och J.G.J. Arnold befinner sig i uppvisar nämligen vissa speciella särdrag som kommer att undersökas vid besvarandet av den tredje och den fjärde frågan.

39 Med hänsyn till det krav på samordning som följer av förordning nr 883/2004 leder tillämpningen av ett i nationell rätt föreskrivet bosättningsvillkor, i ett sådant fall som F.P. Jeltes fall, inte till något annat resultat än tillämpningen av reglerna i artikel 65.2 och 65.5 a i förordning nr 883/2004. Det följer av dessa regler att den helt arbetslösa gränsarbetaren ska erhålla förmåner i enlighet med lagstiftningen i den medlemsstat där vederbörande är bosatt som om han eller hon hade omfattats av den lagstiftningen under sitt senaste arbete som anställd eller verksamhet som egenföretagare, och att personen i fråga ska erhålla förmånerna från institutionen på bosättningsorten. Dessutom framgår det av lydelsen i artikel 11.3 c i förordningen att en person som erhåller arbetslöshetsersättning i enlighet med artikel 65 enligt lagstiftningen i den medlemsstat där denne är bosatt omfattas av den medlemsstatens lagstiftning. Det framgår av beslutet om hänskjutande att de nationella myndigheterna har åberopat artikel 65 till stöd för besluten att avslå de ansökningar om beviljande respektive återupptagande av utbetalningen av arbetslöshetsförmåner som ingetts av klagandena i de nationella målen och för uppmaningarna till desamma att vända sig till myndigheterna i deras respektive bosättningsstat.

40 Det följer av domstolens praxis beträffande förordning nr 1408/71 att unionslagstiftaren genom antagandet av förordning nr 883/2004, med hänsyn till det stora utrymme för skönsmässig bedömning som denne förfogar över vad beträffar valet av de lämpligaste åtgärderna för att uppnå målet med artikel 42 EG, i princip har uppfyllt den skyldighet som följer av det uppdrag rådet åläggs genom artikel 42 EG, att införa ett system som gör det möjligt för arbetstagare att övervinna de svårigheter som kan uppkomma på grund av nationella regler om social trygghet (se, analogt, bland annat domen av den 16 juli 2009 i mål C-208/97, von Chamier-Glisczinski, REG 2009, s. I-6095, punkt 64 och där angiven rättspraxis).

41 Med beaktande härav, måste inte ett konstaterandet av att tillämpningen i ett visst fall av nationell lagstiftning kan vara förenlig med en bestämmelse i sekundärrätten, i detta fall förordning nr 883/2004, innebära att tillämpningen av denna lagstiftning inte omfattas av bestämmelserna i

EUF-fördraget (se, för ett liknande resonemang, bland annat domen i det ovannämnda målet von Chamier-Glisczinski, punkt 66, och, vad gäller arbetslöshetsförmåner, dom av den 18 juli 2006 i mål C-406/04, De Cuyper, REG 2006, s. I-6947, och av den 11 september 2008 i mål C-228/07, Petersen, REG 2008, s. I-6989).

42 Det framgår av de handlingar i målet som domstolen förfogar över att den arbetslöshetsersättning som utges av de nederländska myndigheterna uppgår till ett högre belopp än den som utges av de belgiska myndigheterna, men att den sistnämnda ersättningen betalas ut under en längre period.

43 Det ska dock erinras om att det i artikel 48 FEUF föreskrivs att medlemsstaternas lagstiftningar ska samordnas, men inte att de ska harmoniseras. De skillnaderna 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 domen i det ovannämnda målet von Chamier-Glisczinski, punkt 84 och där angiven rättspraxis).

44 Under dessa omständigheter kan det inte genom fördragets regler om fri rörlighet säkerställas att en försäkrad persons flytt till en annan medlemsstat får neutrala konsekvenser vad avser social trygghet. En sådan flytt kan nämligen, mot bakgrund av de skillnader som förekommer mellan medlemsstaternas system och lagstiftning på området, på det ekonomiska planet vara mer eller mindre fördelaktig för den berörda personen (se domen i det ovannämnda målet von Chamier-Glisczinski, punkt 85, och av den 12 juli 2012 i mål C-562/10, kommissionen mot Tyskland, punkt 57).

45 Det faktum att en person såsom F.P. Jeltes erhåller arbetslöshetsersättning från den behöriga institutionen i bosättningsmedlemsstaten, i det aktuella fallet Konungariket Belgien, följer av tillämpningen, i enlighet med förordning nr 883/2004, av den medlemsstatens lagstiftning om arbetslöshetsförmåner. En skillnad mellan de förmåner som föreskrivs i lagstiftningen i den medlemsstat där personen i fråga hade sin senaste anställning och de förmåner som beviljas enligt lagstiftningen i bosättningsmedlemsstaten kan under dessa förhållanden inte betraktas som en begränsning av den fria rörligheten för arbetstagare, eftersom skillnaden beror på att unionsrätten inte har harmoniserats på detta område (se, analogt, beträffande skyddet mot risken att drabbas av sjukdom, domen av den 14 oktober 2010 i mål C-345/09, Delft m.fl., REU 2010, s. I-9879, punkt 106).

46 Således ska den andra frågan besvaras enligt följande: Reglerna om fri rörlighet för arbetstagare, som särskilt återfinns i artikel 45 FEUF, ska tolkas så att de inte utgör hinder för att den medlemsstat där personen i fråga hade sin senaste anställning i enlighet med nationell rätt vägrar att bevilja en helt arbetslös gränsarbetare – som har störst chans att ta sig tillbaka in på arbetsmarknaden i denna medlemsstat – arbetslöshetsersättning på grund av att arbetstagaren inte är bosatt inom denna medlemsstats territorium, eftersom det följer av bestämmelserna i artikel 65 i förordning nr 883/2004 att det är lagstiftningen i bosättningsmedlemsstaten som är tillämplig.

Den tredje och den fjärde frågan

47 Den tredje och den fjärde frågan avser sådana situationer som de som M.A. Peeters och J.G.J. Arnold befinner sig i. Då endast en kort tid förflöt mellan de två perioder då dessa personer var arbetslösa ansökte de, med stöd av nationell lag, om att utbetalningarna av den ersättning som de först erhöll skulle återupptas. Deras ansökningar avslogs dock på grund av att förordning nr 883/2004 hade trätt i kraft under tiden.

48 Den hänskjutande domstolen undrar huruvida övergångsbestämmelserna i artikel 87.8 i förordning nr 883/2004, artikel 17 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, beträffande rätten till egendom, och principerna om rättssäkerhet och skydd för berättigade förväntningar, i en

sådan situation – för att förhindra en inskränkning av den fria rörligheten för arbetstagare – ska tolkas så, att de berörda arbetstagarna kan fortsätta att erhålla arbetslöshetsförmåner från den stat där de hade sin senaste anställning.

49 Artikel 87.8 i förordning nr 883/2004 innehåller en regel till fördel för en person som enligt denna förordning omfattas av lagstiftningen i en annan medlemsstat än den som hade fastställts i enlighet med avdelning II i förordning nr 1408/71. Enligt denna regel ska den sistnämnda lagstiftningen fortsätta tillämpas under en viss tid efter det att förordning nr 883/2004 har trätt i kraft, förutsatt att den rådande situationen förblir oförändrad.

50 Således krävs det för att den ovannämnda bestämmelsen ska tillämpas för det första att den tillämpliga lagstiftningen faller under avdelning II i förordning nr 1408/71 och för det andra att den rådande situationen har förblivit oförändrad.

51 Vad beträffar det första av dessa två villkor är det ostridigt att M.A. Peeters och J.G.J. Arnold har uppburit arbetslöshetsersättning från de nederländska myndigheterna med stöd av nederländsk lag, i enlighet med artikel 71 i förordning nr 1408/71. Denna artikel faller dock inte under avdelning II i förordningen, med allmänna regler för bestämmande av tillämplig lagstiftning, utan under avdelning III, som innehåller särskilda bestämmelser för att fastställa tillämplig lagstiftning för bland annat arbetslöshetsförmåner.

52 Därmed kan artikel 87.8 i förordning nr 883/2004 inte som sådan anses vara direkt tillämplig i det nationella målet.

53 Således uppstår frågan huruvida den omständigheten utgör hinder för att fortsätta tillämpa den lagstiftning som var tillämplig under den tid som förordning nr 1408/71 gällde.

54 Enligt samtliga de yttranden som avgetts till domstolen bör denna omständighet inte ensam utgöra hinder för en sådan fortsatt tillämpning.

55 Domstolen finner, liksom generaladvokaten har påpekat i punkt 68 i förslaget till avgörande, att det faktum att förordning nr 883/2004 inte innehåller några övergångsbestämmelser som är tillämpliga på den situation som de berörda arbetstagarna befinner sig i, kan anses bero på ett förbiseende under den lagstiftningsprocess som föregick antagandet av förordning nr 883/2004, och att avsaknaden av sådana övergångsbestämmelser inte är ett uttryck för någon bestämd vilja från lagstiftarens sida att låta dessa personer omedelbart omfattas av en annan lagstiftning.

56 Under dessa förhållanden ska övergångsbestämmelsen i artikel 87.8 i förordning nr 883/2004 tolkas som att den är analogt tillämplig på helt arbetslösa gränsarbetare som, med hänsyn till de band som de har behållit i den medlemsstat där de hade sin senaste anställning, uppbär arbetslöshetsersättning från den staten med stöd av den medlemsstatens lagstiftning, i enlighet med artikel 71 i förordning nr 1408/71. Den omständigheten att den sistnämnda artikeln ingår i avdelning III i förordning nr 1408/71 utgör, i ett sådant fall, inte hinder för en sådan tillämpning.

57 Vad gäller frågan huruvida, vid en sådan tillämpning av artikel 87.8 i förordning nr 883/2004, den rådande situationen ska anses ha förblivit oförändrad går meningarna isär i de yttranden som har avgetts till domstolen beträffande betydelsen av detta uttryck.

58 Styrelsen för UWV och den nederländska och den danska regeringen anser att eftersom de berörda arbetstagarna var sysselsatta vid tiden för ikraftträdandet av förordning nr 883/2004 och förlorade sina anställningar först efter det datumet, ska deras situation inte anses ha förblivit oförändrad i den mening som avses i artikel 87.8 i förordningen. M.A. Peeters, den tyska regeringen och kommissionen finner att dessa omständigheter inte är av avgörande betydelse och inte nödvändigtvis utgör hinder för att fortsätta tillämpa den lagstiftning som var tillämplig under den tid som förordning nr 1408/71 gällde.

59 Domstolen konstaterar att begreppet ”situation som har förblivit oförändrad” inte definieras i förordning nr 883/2004. Eftersom denna förordning inte utgör någon åtgärd för att harmonisera de nationella systemen för social trygghet, utan syftar till att samordna dessa system, behåller medlemsstaterna sin befogenhet att i nationell lagstiftning, med iakttagande av unionsrätten, fastställa de villkor som ska gälla för beviljande av förmåner inom ett system för social trygghet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 juni 2012 i de förenade målen C-611/10 och C-612/10, Hudzinski och Wawrzyniak, punkt 42). Således ska begreppet ”situation som har förblivit oförändrad”, i den mening som avses i artikel 87.8 i förordningen, tolkas enligt den definition som ges i den nationella lagstiftningen om social trygghet (se, analogt, vad gäller ordet ”anställning” i den mening som avses i artikel 71.1 i förordning nr 1408/71, dom av den 11 november 2004 i mål C-372/02, Adanez-Vega, REG 2004, s. I-10761, punkt 33).

60 När det gäller sådana arbetstagare som M.A. Peeters och J.G.J. Arnold ska den hänskjutande domstolen således utreda huruvida, enligt nederländsk rätt, dessa personer vid den tidpunkt då de fick nytt arbete efter den första perioden av arbetslöshet, det vill säga i april 2010 respektive mars 2009, hade rätt att kräva att utbetalningarna av arbetslöshetsersättning återupptogs för det fall de på nytt skulle förlora sina anställningar inom en viss tidsperiod. De nederländska myndigheternas användning av ordet ”återupptagande” skulle kunna utgöra en indikation på att det föreligger en sådan rätt enligt nederländsk lagstiftning. Om så är fallet ankommer det på nämnda domstol att pröva huruvida dessa personer, med hänsyn bland annat till den nya anställningens varaktighet, uppfyllde de villkor som uppställs i den nationella lagstiftningen för att ha rätt till återupptagande av utbetalningarna av arbetslöshetsersättningen, oberoende av ikraftträdandet av förordning nr 883/2004.

61 Härav följer att begreppet ”oförändrad situation”, i den mening som avses i artikel 87.8 i förordning nr 883/2004, ska bedömas mot bakgrund av den nationella lagstiftningen på området för social trygghet och att det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva huruvida arbetstagare såsom M.A. Peeters och J.G.J. Arnold uppfyller de villkor som uppställs i nämnda lagstiftning för att kunna göra anspråk på ett återupptagande av utbetalningarna av den arbetslöshetsersättning som de, i enlighet med artikel 71 i förordning nr 1408/71, uppburit med stöd av den aktuella lagstiftningen.

62 Mot denna bakgrund ska den tredje och den fjärde frågan besvara enligt följande:

— Bestämmelserna i artikel 87.8 i förordning nr 883/2004 ska tillämpas på helt arbetslösa gränsarbetare som, med hänsyn till de band som de har behållit i den medlemsstat där de hade sin senaste anställning, uppbär arbetslöshetsersättning från den staten med stöd av den medlemsstatens lagstiftning, i enlighet med artikel 71 i förordning nr 1408/71.

— Begreppet ”oförändrad situation”, i den mening som avses i artikel 87.8 i förordning nr 883/2004 ska bedömas mot bakgrund av den nationella lagstiftningen på området för social trygghet. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva huruvida arbetstagare såsom M.A. Peeters och J.G.J. Arnold uppfyller de villkor som uppställs i nämnda lagstiftning för att kunna göra anspråk på ett återupptagande av utbetalningarna av den arbetslöshetsersättning som de, i enlighet med artikel 71 i förordning nr 1408/71, uppburit med stöd av den aktuella lagstiftningen.

Rättegångskostnader

63 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella 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 (tredje avdelningen) följande:

1) **Till följd av ikraftträdandet av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 988/2009 av den 16 september 2009, ska bestämmelserna i artikel 65 i förordning nr 883/2004 inte tolkas mot bakgrund av domstolens dom av den 12 juni 1986 i mål 1/85, Miethe. När det rör sig om en helt arbetslös gränsarbetare som har behållit sådana personliga och yrkesmässiga band med den medlemsstat där han eller hon hade sin senaste anställning att arbetstagaren har störst chanser att ta sig tillbaka in på arbetsmarknaden i den staten ska artikel 65 förstås så, att den ger en sådan arbetstagare möjlighet att, som en kompletterande åtgärd, ställa sig till förfogande för arbetsförmedlingen i den staten, inte för att där erhålla arbetslöshetsersättning utan endast för att där erhålla hjälp till omställning.**

2) **Reglerna om fri rörlighet för arbetstagare, som särskilt återfinns i artikel 45 FEUF, ska tolkas så, att de inte utgör hinder för att den medlemsstat där personen i fråga hade sin senaste anställning i enlighet med nationell rätt vägrar att bevilja en helt arbetslös gränsarbetare – som har störst chans att ta sig tillbaka in på arbetsmarknaden i denna medlemsstat – arbetslöshetsersättning på grund av att arbetstagaren inte är bosatt inom denna medlemsstats territorium, eftersom det följer av bestämmelserna i artikel 65 i förordning nr 883/2004, i dess lydelse enligt förordning nr 988/2009, att det är lagstiftningen i bosättningsmedlemsstaten som är tillämplig.**

3) **Bestämmelserna i artikel 87.8 i förordning nr 883/2004, i dess lydelse enligt förordning nr 988/2009, ska tillämpas på helt arbetslösa gränsarbetare som, med hänsyn till de band som de har behållit i den medlemsstat där de hade sin senaste anställning, uppbär arbetslöshetsersättning från den staten med stöd av den medlemsstatens lagstiftning, i enlighet med artikel 71 i rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen, i dess ändrade och uppdaterade lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 118/97 av den 2 december 1996 och i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 592/2008 av den 17 juni 2008.**

   Begreppet ”oförändrad situation”, i den mening som avses i artikel 87.8 i förordning nr 883/2004, i dess lydelse enligt förordning nr 988/2009, ska bedömas mot bakgrund av den nationella lagstiftningen på området för social trygghet. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva huruvida arbetstagare såsom M.A. Peeters och J.G.J. Arnold uppfyller de villkor som uppställs i nämnda lagstiftning för att kunna göra anspråk på ett återupptagande av utbetalningarna av den arbetslöshetsersättning som de, i enlighet med artikel 71 i förordning nr 1408/71 i dess ändrade och uppdaterade lydelse enligt rådets förordning nr 118/97 och i dess lydelse enligt förordning nr 592/2008, uppburit med stöd av den aktuella lagstiftningen.

Underskrifter