DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

15. marts 2001 *

I sag C-444/98,

angående en anmodning, som Arrondissementsrechtbank te Roermond (Nederlandene) i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

R.J. de Laat

mod

Bestuur van het Landelijk instituut sociale verzekeringen,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 71, stk. 1, litra a), i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, som ændret og ajourført ved Rådets forordning (EØF) nr. 2001/83 af 2. juni 1983 (EFT L 230, s. 6),

* Processprog: nederlandsk.

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. La Pergola, og dommerne M. Wathelet, D.A.O. Edward, P. Jann og L. Sevón (refererende dommer),

generaladvokat: J. Mischo
justitssekretær: ekspeditionssekretær H.A. Rühl,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Bestuur van het Landelijk instituut sociale verzekeringen ved A.I. van der Kris, som befuldmægtiget

— den belgiske regering ved A. Snoecx som befuldmægtiget

— den portugisiske regering ved L.I. Fernandes og A.C. Pedroso, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved P.J. Kuijper som befuldmægtiget,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 5. oktober 2000 er afgivet mundtlige indlæg af Bestuur van het Landelijk instituut sociale verzekeringen ved M.M.P. Gijzen, som befuldmægtiget, af den belgiske regering ved A. Snoecx og af Kommissionen ved H.M.H. Speyart, som befuldmægtiget,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 16. november 2000,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 3. december 1998, indgået til Domstolen den 7. december 1998, har Arrondissementsrechtbank te Roermond i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) forelagt seks præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 71, stk. 1, litra a), i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, som ændret og ajourført ved Rådets forordning (EØF) nr. 2001/83 af 2. juni 1983 (EFT L 230, s. 6, herefter »forordningen«).

2 Spørgsmålene er blevet rejst under en sag, som er anlagt af R.J. de Laat mod Bestuur van het Landelijk instituut sociale verzekeringen (den nederlandske statsanstalt for social sikring, herefter »LISV«) vedrørende tilkendelse af en arbejdsløshedsydelse.

De relevante retsregler

Fællesskabsretten

3 Forordningens artikel 13 bestemmer:

»1. Med forbehold af artikel 14c er de personer, der er omfattet af denne forordning, alene undergivet lovgivningen i én medlemsstat. Spørgsmålet om, hvilken lovgivning der skal anvendes, afgøres efter bestemmelserne i dette afsnit.

2. Med forbehold af artikel 14-17:

a) er en person, der har lønnet beskæftigelse på en medlemsstats område, omfattet af denne stats lovgivning, selv om han er bosat på en anden medlemsstats område, eller den virksomhed eller arbejdsgiver, der beskæftiger ham, har sit hjemsted eller sin bopæl på en anden medlemsstats område

[...]«

4 Forordningens artikel 71, stk. 1, litra a), bestemmer:

»Arbejdsløse arbejdstagere, som under deres seneste beskæftigelse var bosat i en anden medlemsstat end den kompetente stat, modtager ydelser efter følgende regler:

a) i) grænsearbejdere, der er delvis eller periodisk arbejdsløse i den virksomhed, hvor de er beskæftiget, modtager ydelser efter lovgivningen i den kompetente stat, som om de var bosat på denne stats område; disse ydelser udbetales af den kompetente institution

ii) grænsearbejdere, der er helt arbejdsløse, modtager ydelser efter lovgivningen i den medlemsstat, på hvis område de er bosat, som om de under deres seneste beskæftigelse havde været omfattet af denne lovgivning; disse ydelser udbetales af bopælsstedets institution for denne institutions regning.«

Nationale lovgivninger

5 I belgisk ret bestemmes det i artikel 131a, stk. 1, i kongelig anordning af 25. november 1991 vedrørende arbejdsløshed (*Moniteur belge* af 31.12.1991, s. 29888), at en deltidsbeskæftiget arbejdstager, der har bevaret sine rettigheder, i det tidsrum, hvori han er deltidsbeskæftiget, kan opnå en »indkomstgarantiydelse«, hvis han opfylder bestemte betingelser. I henhold til samme anordnings artikel 29, stk. 2, nr. 1, forstås ved en deltidsbeskæftiget arbejdstager, der har bevaret sine rettigheder, bl.a. en arbejdstager, som på det tidspunkt, hvor han begynder at arbejde efter deltidsreglerne, opfylder alle betingelserne for at kunne opnå og få tilkendt ydelser som fuldtidsbeskæftiget arbejdstager.

6 I samme anordnings artikel 27, nr. 2, litra a), defineres en delvis arbejdsløs som en arbejdstager, der er forpligtet i henhold til en arbejdsaftale, hvis gennemførelse midlertidigt er enten fuldstændigt eller delvist suspenderet.

7 I nederlandsk ret defineres en arbejdsløs i artikel 16, stk. 1, i Werkloosheidswet (lov om obligatorisk arbejdsløshedsforsikring, herefter »WW«) som en arbejdstager, som står til rådighed for arbejdsmarkedet, men som har mistet mindst fem arbejdstimer eller mindst halvdelen af sine arbejdstimer pr. kalenderuge og har lidt et dertil svarende løntab. En sådan form for arbejdsløshed giver som udgangspunkt ret til en »løntilknyttet ydelse«.

Hovedsagens faktiske omstændigheder og de præjudicielle spørgsmål

8 R.J. de Laat, der er nederlandsk statsborger, bor i Nederlandene sammen med sin familie. I tiden fra den 1. december 1994 til og med den 29. november 1996 var han fuldtidsbeskæftiget som driftsleder hos Amstelstad Belgium i byen Bree (Belgien). Fra og med den 2. december 1996 fik han i henhold til en ny arbejdsaftale beskæftigelse som vinduespudser hos samme arbejdsgiver. Der var tale om en arbejdsaftale om deltidsbeskæftigelse i 13 timer om ugen.

9 Den 30. november 1996 indgav R.J. de Laat en ansøgning til LISV om tilkendelse af en ydelse i henhold til WW på grund af sin arbejdsløshed, der var indtrådt den 2. december 1996. LISV traf den 2. januar 1997 afgørelse om, at R.J. de Laat ikke havde ret til ydelsen, idet han som delvis arbejdsløs skulle søge om en sådan ydelse i det land, hvor han havde beskæftigelse.

10 Ved skrivelse af 5. februar 1997 påklagede R.J. de Laat LISV's afgørelse.

11 Ved afgørelse af 23. april 1997 fastholdt LISV sit afslag på at tilkende en ydelse og afviste klagen. Det er denne afgørelse, R.J. de Laat har indbragt for Arrondissementsrechtbank te Roermond.

12 I Belgien havde R.J. de Laat ansøgt om en såkaldt »indkomstgaranti-ydelse« for tiden fra og med den 2. december 1996. Ved afgørelse af 7. maj 1997 afslog den kompetente belgiske institution imidlertid at tilkende ham en sådan ydelse, og som begrundelse herfor anførte den, at han ikke var delvis arbejdsløs i den forstand, hvori udtrykket er anvendt såvel i forordningens artikel 71, stk. 1, litra a), nr. i), som i belgisk ret. R.J. de Laat påklagede ikke denne afgørelse.

13 Arrondissementsrechtbank te Roermond fandt, at det var nødvendigt at få afgjort, om R.J. de Laat i medfør af forordningens artikel 71, stk. 1, litra a), havde krav på en ydelse i henhold til WW. Arrondissementsrechtbank har i denne forbindelse fundet det tvivlsomt, hvorledes udtrykkene »helt arbejdsløse« og »delvis arbejdsløse« i forordningsbestemmelsens forstand skal fortolkes, og den nationale ret har derfor udsat sagen for at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Har det betydning for besvarelsen af spørgsmålet om, hvorvidt en grænsearbejder er delvis arbejdsløs og dermed i henhold til bestemmelsen i artikel 71, stk. 1, litra a), nr. i), i forordning nr. 1408/71 skal ansøge om en ydelse fra den kompetente medlemsstat, eller er helt arbejdsløs og dermed i henhold til bestemmelsen i artikel 71, stk. 1, litra a), nr. ii), i forordning nr. 1408/71 skal ansøge om en ydelse fra den medlemsstat, hvor han er bosat, om den pågældende arbejdstager efter national ret i den kompetente medlemsstat eller den medlemsstat, hvor han er bosat, må betragtes som delvis eller helt arbejdsløs, eller skal begreberne delvis eller helt arbejdsløs udfyldes, således at de får et ensartet, fællesskabsretligt indhold?

2) For det tilfælde, at kvalifikationen efter national ret har betydning, hvilken kvalifikation skal der da lægges vægt på, når bedømmelsen efter den

kompetente medlemsstats ret og bedømmelsen efter den medlemsstats ret, hvor arbejdstageren er bosat, fører til forskelligt resultat?

3) Såfremt kvalifikationen efter national ret ikke har betydning, og begreberne delvis og helt arbejdsløs skal udfyldes, således at de får et ensartet, fællesskabsretligt indhold, hvilket kriterium skal da lægges til grund herfor?

4) Skal det herved tillægges afgørende betydning, om der fortsat består en tilknytning til beskæftigelseslandet, og hvilke betingelser skal da, i bekræftende fald, være opfyldt, for at der kan være tale om en sådan tilknytning? Foreligger der en sådan tilknytning,

   a) når der består en konkret udsigt til, at arbejdstageren genoptager arbejdet hos den tidligere arbejdsgiver, eller

   b) når arbejdstageren fortsat arbejder i det samme land, men i ringe omfang?

5) Eller skal der ved udfyldningen af det i spørgsmål 3 anførte kriterium anlægges en mere formel betragtning, f.eks. om der fortsat består et arbejdsforhold i arbejdsretlig forstand, eller om dette ikke er tilfældet?

6) Skal en grænsearbejder — under hensyn til besvarelsen af de foregående spørgsmål — i tilfælde, hvor han i tilslutning til, at han afskediges fra en

fuldtidsansættelse, får beskæftigelse hos samme arbejdsgiver i henhold til en deltidsansættelse, betragtes som en delvis arbejdsløs grænsearbejder i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i forordningens artikel 71, stk. 1, litra a), nr. i), eller som en helt arbejdsløs grænsearbejder i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i forordningens artikel 71, stk. 1, litra a), nr. ii)?«

Første og andet spørgsmål

14 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om kriterierne for afgørelsen af, om en grænsearbejder skal betragtes som delvis arbejdsløs eller helt arbejdsløs i forordningens artikel 71, stk. 1, litra a)'s forstand, skal tillægges et ensartet, fællesskabsretligt indhold.

15 LISV, den belgiske og den portugisiske regering samt Kommissionen har anført, at spørgsmålet må besvares bekræftende.

16 Det bemærkes, at det følger af fast praksis, at forordningen i det væsentlige har til formål at sikre, at de sociale sikringsordninger, der i hver medlemsstat finder anvendelse på arbejdstagere, der flytter inden for Fællesskabet, bringes i anvendelse efter kriterier, som er ensartede, og som gælder på fællesskabsplan (jf. bl.a. dom af 10.1.1980, sag 69/79, Jordens-Vosters, Sml. s. 75, præmis 11).

17 Domstolen har endvidere fastslået, at det følger af bestemmelserne i forordningens afsnit II, at spørgsmålet om, hvorvidt en national lovgivning om social sikring finder anvendelse på en konkret situation, skal afgøres efter kriterier, der udledes af fællesskabsrettens regler. Selv om det tilkommer hver medlemsstat i sin

lovgivning at fastsætte vilkårene for retten eller forpligtelsen til at tilslutte sig en social sikringsordning eller en bestemt gren af en sådan, er medlemsstaterne ikke af den grund beføjet til at afgøre, i hvilket omfang deres egen lovgivning eller en anden medlemsstats lovgivning skal anvendes (dom af 23.9.1982, sag 276/81, Kuijpers, Sml. s. 3027, præmis 14).

18 Det første spørgsmål skal herefter besvares med, at kriterierne for afgørelsen af, om en arbejdstager, der er grænsearbejder, skal betragtes som delvis arbejdsløs eller helt arbejdsløs i forordningens artikel 71, stk. 1, litra a)'s forstand, skal være ensartede og gælde på fællesskabsplan. Afgørelsen kan ikke træffes på grundlag af kriterier i national ret.

19 Under hensyn til besvarelsen af det første spørgsmål er det ufornødent at besvare det andet spørgsmål.

Tredje, fjerde, femte og sjette spørgsmål

20 Med det tredje, fjerde og femte spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, efter hvilke kriterier det i henhold til fællesskabsretten skal afgøres, om en arbejdstager er delvis arbejdsløs eller helt arbejdsløs i forordningens artikel 71, stk. 1, litra a)'s forstand.

21 Med det sjette spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om en person, der befinder sig i R.J. de Laat's situation, skal betragtes som en delvis arbejdsløs grænsearbejder i forordningens artikel 71, stk. 1, litra a), nr. i)'s forstand eller

som en helt arbejdsløs grænsearbejder i forordningens artikel 71, stk. 1, litra a), nr. ii)'s forstand.

22 Disse spørgsmål skal behandles under ét.

Parternes indlæg

23 Med hensyn til fortolkningen af begreberne delvis arbejdsløs og helt arbejdsløs i forordningens forstand har LISV foreslået, at Domstolen tilslutter sig den praksis, der følges af den højeste nederlandske retsinstans på dette område, Centrale Raad van Beroep. I henhold til denne praksis er der tale om en helt arbejdsløs, når der på det tidspunkt, hvor arbejdsløsheden indtræder, ikke længere kan antages at bestå en tilknytning mellem arbejdstageren og arbejdsgiveren, som indebærer en konkret udsigt til, at beskæftigelsen genoptages. Når der derimod består en sådan tilknytning mellem arbejdstageren og arbejdsgiveren, er der tale om delvis eller periodisk arbejdsløshed, og det er i så fald den kompetente medlemsstat, arbejdstageren skal henvende sig til for at opnå en arbejdsløshedsydelse.

24 Den belgiske regering har anført, at begreberne delvis arbejdsløs og periodisk arbejdsløs i forordningens artikel 71, stk. 1, litra a), nr. i), i vidt omfang omfatter de samme tilfælde som dem, der er reguleret i belgisk ret.

25 Den portugisiske regering har fremhævet betydningen af, at der fortsat består et arbejdsforhold i den medlemsstat, hvori arbejdstageren var beskæftiget på fuld tid. Efter den portugisiske regerings opfattelse må en grænsearbejder, som fra udløbet af en arbejdsaftale om fuldtidsbeskæftigelse hos en bestemt arbejdsgiver, begynder at arbejde på deltid hos samme arbejdsgiver, betragtes som en delvis arbejdsløs grænsearbejder i forordningens artikel 71, stk. 1, litra a), nr. i)'s forstand.

26 Kommissionen har henledt opmærksomheden på, at der i forordningens artikel 13, stk. 1, opstilles et princip om, at personer, der er omfattet af forordningens anvendelsesområde, alene er undergivet lovgivningen om social sikring i én medlemsstat. Ifølge Domstolens praksis skal forordningen fortolkes således, at man ikke alene undgår en positiv konflikt, men også en negativ konflikt mellem medlemsstaternes sociale sikringsordninger.

27 Det andet princip, som skal tages i betragtning, og som er opstillet i forordningens artikel 13, stk. 2, litra a), er princippet om lex loci laboris, dvs. at en arbejdstager er undergivet den sociale sikringsordning i den stat, hvori han arbejder.

28 For så vidt angår forordningens artikel 71, som indeholder en undtagelse fra lex loci laboris-princippet, har fællesskabslovgiver taget udgangspunkt i den tankegang, at en grænsearbejder, som er blevet arbejdsløs, bedst kan opnå bistand hos den kompetente institution i sit bopælsland, og at han lettest kan opnå de ydelser, han har ret til, fra denne institution.

29 Hvis tilknytningen til det land, hvori beskæftigelsesstedet er beliggende, derimod ikke er fuldstændig ophørt, bl.a. fordi den pågældende stadig har beskæftigelse i landet, eventuelt på deltid, er tankegangen bag undtagelsen fra lex loci laboris-princippet ikke længere relevant, og princippet må da på ny være gældende.

30 Efter Kommissionens opfattelse er en grænsearbejder således delvis arbejdsløs, hvis han fortsat har deltidsbeskæftigelse i det land, hvori beskæftigelsesstedet er beliggende, og han er dermed fortsat undergivet dette lands sociale sikringsordning i henhold til forordningens artikel 13, stk. 2, litra a). En helt arbejdsløs

grænsearbejder vil derimod være en person, der har mistet enhver tilknytning til arbejdsmarkedet og den sociale sikringsordning i det land, hvori han har arbejdet.

Domstolens bemærkninger

31 Indledningsvis bemærkes, at bestemmelserne i forordningens afsnit II, hvori artikel 13 indgår, efter Domstolens faste praksis udgør et fuldstændigt og ensartet system af lovkonfliktregler, hvis formål er, at arbejdstagere, der flytter inden for Fællesskabet, skal være omfattet af den sociale sikringsordning i én enkelt medlemsstat, således at overlapninger mellem gældende nationale lovgivninger og de vanskeligheder, som dette kan give anledning til, undgås (jf. bl.a. dom af 10.2.2000, sag C-202/97, FTS, Sml. I, s. 883, præmis 20, og af 9.11.2000, sag C-404/98, Plum, Sml. I, s. 9379, præmis 18).

32 Endvidere bemærkes, som Domstolen allerede har fastslået (dom af 15.12.1976, sag 39/76, Mouthaan, Sml. s. 1901, præmis 13, af 27.5.1982, sag 227/81, Aubin, Sml. s. 1991, præmis 12, og af 12.6.1986, sag 1/85, Miethe, Sml. s. 1837, præmis 16), at bestemmelserne i forordningens artikel 71 har til formål at sikre, at vandrende arbejdstagere kan opnå arbejdsløshedsydelser på sådanne betingelser, at de bedst muligt sættes i stand til at søge nyt arbejde.

33 Det må under denne synsvinkel erkendes, at reglen i forordningens artikel 71, stk. 1, litra a), nr. ii), hvorefter en grænsearbejder, der er omfattet af definitionen heraf i artikel 1, litra b), og som er helt arbejdsløs, kun har krav på ydelser fra bopælsstaten, hviler på en uudtalt formodning om, at en sådan arbejdstager i

denne medlemsstat har størst mulighed for på ny at finde beskæftigelse (Miethe-dommen, præmis 17).

34 Derimod vil det beskyttelsesformål til fordel for arbejdstageren, som tilsigtes med forordningens artikel 71, ikke blive realiseret, hvis arbejdstageren — i tilfælde hvor han fortsat er beskæftiget i samme virksomhed, men på deltid, i en anden medlemsstat end den, på hvis område han har bopæl, og hvor han fortsat søger arbejde på fuld tid — skulle henvende sig til en institution på sit bopælssted for at få bistand til at søge en beskæftigelse ud over den, han allerede har. Den omstændighed, at en fuldtidsbeskæftigelse er blevet til en deltidsbeskæftigelse ved indgåelse af en ny arbejdsaftale, har ingen betydning i denne henseende.

35 Institutionen på bopælsstedet vil nærmere bestemt i langt mindre omfang end institutionen i den kompetente medlemsstat være i stand til at bistå arbejdstageren med at finde en supplerende beskæftigelse, som kan udøves under omstændigheder, der kan forenes med den allerede udøvede deltidsbeskæftigelse, dvs. sandsynligvis en supplerende beskæftigelse, som skal udøves på den kompetente medlemsstats område.

36 Kun når arbejdstageren ikke længere har nogen tilknytning til den kompetente medlemsstat og er helt arbejdsløs, skal han henvende sig til institutionen på sit bopælssted for at få bistand til at søge en beskæftigelse.

37 Det tredje, fjerde, femte og sjette spørgsmål skal herefter besvares med, at hvis en arbejdstager, i en anden medlemsstat end den, på hvis område han er bosat, fortsat er beskæftiget i samme virksomhed, men på deltid, og fortsat søger arbejde på fuld tid, er han delvis arbejdsløs, og ydelserne skal udbetales af den kompetente institution i den pågældende medlemsstat. Hvis en grænsearbejder derimod ikke længere har nogen tilknytning til denne stat og er helt arbejdsløs,

udbetales ydelserne af bopælsstedets institution og for dennes regning. Det tilkommer den nationale ret, i den sag den skal påkende, og efter disse kriterier, at afgøre, hvilken kategori arbejdstageren hører under.

Sagens omkostninger

38 De udgifter, der er afholdt af den belgiske og den portugisiske regering samt af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Arrondissementsrechtbank te Roermond ved kendelse af 3. december 1998, for ret:

1) **Kriterierne for afgørelsen af, om en arbejdstager, der er grænsearbejder, skal betragtes som delvis arbejdsløs eller helt arbejdsløs i den forstand, hvori**

udtrykkene er anvendt i artikel 71, stk. 1, litra a), i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, som ændret og ajourført ved Rådets forordning (EØF) nr. 2001/83 af 2. juni 1983, skal være ensartede og gælde på fællesskabsplan. Afgørelsen kan ikke træffes på grundlag af kriterier i national ret.

2) Hvis en arbejdstager, i en anden medlemsstat end den, på hvis område han er bosat, fortsat er beskæftiget i samme virksomhed, men på deltid, og fortsat søger arbejde på fuld tid, er han delvis arbejdsløs, og ydelserne skal udbetales af den kompetente institution i den pågældende medlemsstat. Hvis en grænsearbejder derimod ikke længere har nogen tilknytning til denne stat og er helt arbejdsløs, udbetales ydelserne af bopælsstedets institution og for dennes regning. Det tilkommer den nationale ret, i den sag den skal påkende, og efter disse kriterier, at afgøre, hvilken kategori arbejdstageren hører under.

La Pergola Wathelet Edward

Jann Sevón

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 15. marts 2001.

R. Grass

Justitssekretær

A. La Pergola

Formand for Femte Afdeling