DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)
den 15 mars 2001 *

I mål C-444/98,

angående en begäran enligt artikel 177 i EG-fördraget (nu artikel 234 EG), från Arrondissementsrechtbank te Roermond (Nederländerna), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

R. J. de Laat

och

Bestuur van het Landelijk instituut sociale verzekeringen,

angående tolkningen av artikel 71.1 a i rådets förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen, i ändrad och uppdaterad lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 2001/83 av den 2 juni 1983 (EGT L 230, s. 6; svensk specialutgåva, område 5, volym 3, s. 13),

meddelar

* Rättegångsspråk: nederländska.

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. La Pergola samt domarna M.Wathelet, D.A.O. Edward, P. Jann och L. Sevón (referent),

generaladvokat: J. Mischo,

justitiesekreterare: avdelningsdirektören H.A. Rühl,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

— Bestuur van het Landelijk instituut sociale verzekeringen, genom A.I. van der Kris, i egenskap av ombud,

— Belgiens regering, genom A. Snoecx, i egenskap av ombud,

— Portugals regering, genom L.I. Fernandes och A.C. Pedroso, båda i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom P.J. Kuijper, i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid förhandlingen den 5 oktober 2000 av: Bestuur van het Landelijk instituut sociale verzekeringen, företrätt av M.M.P. Gijzen, i egenskap av ombud, Belgiens regering, företrädd av A. Snoecx, och kommissionen, företrädd av H.M.H. Speyart, i egenskap av ombud,

och efter att den 16 november 2000 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Arrondissementsrechtbank te Roermond har, genom beslut av den 3 december 1998 som inkom till domstolen den 7 december 1998, i enlighet med artikel 177 i EG-fördraget (nu artikel 234 EG), ställt sex frågor om tolkningen av artikel 71.1 a i rådets förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen, i ändrad och uppdaterad lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 2001/83 av den 2 juni 1983 (EGT L 230, s. 6, svensk specialutgåva, område 5, volym 3, s. 13, nedan kallad förordningen).

2 Frågorna har uppkommit i samband med en tvist mellan R.J. De Laat och Bestuur van het Landelijk instituut sociale verzekeringen i Nederländerna (nedan kallat LISV).

Tillämpliga bestämmelser

Gemenskapsrättsliga bestämmelser

3 I artikel 13 i förordningen anges följande:

"1. Om något annat inte följer av artikel 14 c skall personer för vilka denna förordning gäller omfattas av lagstiftningen i endast en medlemsstat. Denna lagstiftning skall bestämmas enligt bestämmelserna i denna avdelning.

2. Om något annat inte följer av artikel 14—17 gäller följande:

a) Den som är anställd för arbete inom en medlemsstats territorium skall omfattas av denna medlemsstats lagstiftning, även om han är bosatt inom en annan medlemsstats territorium eller om det företag eller den person som han är anställd hos har sitt säte eller är bosatt inom en annan medlemsstats territorium,

..."

4 Artikel 71.1 a har följande lydelse:

"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."

Nationell lagstiftning

5 Vad avser belgisk lagstiftning anges i artikel 131a 1 § i kunglig kungörelse av den 25 november 1991 om föreskrifter angående arbetslöshet (*Moniteur belge* av den 31 december 1991, s. 29888) att en deltidsanställd arbetstagare med bibehållna rättigheter kan erhålla en "inkomstgarantiersättning" under den tid deltidsanställningen varar om han uppfyller vissa villkor. Enligt artikel 29.2 punkt 1 i samma kungörelse anses en arbetstagare vara deltidsanställd med bibehållna rättigheter, bland annat, om han vid det tillfälle han övergick till en deltidsanställning uppfyllde samtliga villkor — vad avser godkännande och beviljande — för att kunna göra anspråk på förmåner motsvarande en heltidsanställning.

6 I artikel 27 punkt 2 a i samma kungörelse preciseras att med en tillfälligt arbetslös person avses en person som är bunden av ett anställningsavtal vars fullgörande — antingen fullständigt eller delvis — tillfälligt har uppskjutits.

7 Vad avser nederländsk lagstiftning, anses enligt artikel 16.1 i Werkloosheidswet (lag om arbetslöshet, nedan kallad WW) en person vara arbetslös om denne har förlorat minst fem timmars arbete eller minst hälften av arbetstimmarna per kalendervecka och fått sin lön sänkt i motsvarande mån, samtidigt som denne står till arbetsmarknadens förfogande. En sådan arbetslöshetssituation ger i princip rätt till ett "löneanknutet bidrag".

Bakgrund och tolkningsfrågor

8 R.J. De Laat är nederländsk medborgare och bor tillsammans med sin familj i Nederländerna. Från och med den 1 december 1994 till och med den 29 november 1996 arbetade sökanden heltid som arbetsledare vid Amstelstad Belgium i Bree (Belgien). Den 2 december 1996 påbörjade R.J. De Laat en ny anställning som fönsterputsare hos samma arbetsgivare. Det rörde sig om en deltidsanställning om 13 timmar per vecka.

9 Den 30 november 1996 ansökte R.J. De Laat hos LISV om en förmån i enlighet med WW på den grunden att han från och med den 2 december 1996 var delvis arbetslös. Genom beslut av den 2 januari 1997 fastställde LISV att R.J. De Laat inte hade rätt till nämnda förmån med hänsyn till att han som delvis arbetslös borde ha ansökt om detta i det land där han arbetade.

10 I en skrivelse av den 5 februari 1997 anförde R.J. De Laat klagomål mot LISV:s beslut.

11 I beslut av den 23 april 1997 vidhöll LISV sitt avslagsbeslut och förklarade att klagomålet saknade grund. R.J. De Laat väckte talan mot detta beslut vid Arrondissementsrechtbank te Roermond.

12 I Belgien hade R.J. De Laat ansökt om det stöd som benämns "inkomstgarantiersättning" från den 2 december 1996. I beslut av den 7 maj 1997 avslog den behöriga belgiska myndigheten hans begäran om detta stöd med hänvisning till att han inte var delvis arbetslös vare sig i den mening som avses i artikel 71.1 a i i förordningen eller i belgisk rätt. R.J. De Laat ifrågasatte inte detta beslut.

13 Enligt Arrondissementsrechtbank te Roermond rör målet frågan om R.J. De Laat med stöd av artikel 71.1 a i förordningen kan göra anspråk på en förmån i enlighet med nederländska WW. Med hänsyn till oklarheterna i fråga om tolkningen av begreppen "helt" respektive "delvis" arbetslös i denna bestämmelse har den nationella domstolen förklarat målet vilande och ställt följande tolkningsfrågor till domstolen:

"1) Är det av betydelse för svaret på frågan om en gränsarbetare är delvis arbetslös och således i enlighet med artikel 71.1 a i i förordning nr 1408/71 har rätt till en förmån i den behöriga medlemsstaten eller om han är helt arbetslös och således i enlighet med artikel 71.1 a ii i förordning nr 1408/71 har rätt till en förmån i den medlemsstat där han är bosatt, att den berörde arbetstagaren enligt nationell rätt i den behöriga medlemsstaten eller i den medlemsstat där han är bosatt anses som delvis respektive helt arbetslös eller skall begreppen delvis respektive helt arbetslös ges en enhetlig gemenskapsrättslig innebörd?

2) Om det är kvalificeringen enligt nationell rätt som är avgörande, vilken kvalificering skall då ha företräde när bedömningen enligt den behöriga

medlemsstatens lagstiftning skiljer sig från bedömningen enligt lagstiftningen i den medlemsstat där arbetstagaren är bosatt?

3) Om kvalificeringen enligt nationell rätt inte är avgörande och begreppen delvis respektive helt arbetslös skall ges en enhetlig gemenskapsrättslig innebörd, vilket kriterium skall då tillämpas?

4) Är det av avgörande betydelse om det kvarstår en anknytning till tjänstgöringslandet och vilka krav skall i så fall vara uppfyllda för att sådan anknytning skall anses föreligga? Föreligger sådan anknytning om

a) det finns konkreta möjligheter för arbetstagaren att återuppta verksamhet hos sin tidigare arbetsgivare, eller

b) arbetstagaren fortsätter att arbeta i samma land men i mindre omfattning?

5) Eller skall det i fråga 3 nämnda kriteriet anses uppfyllt på mer formella grunder som till exempel att ett anställningsavtal i arbetsrättslig mening fortfarande är gällande?

6) Skall en gränsarbetare som direkt efter att ha sagts upp från en heltidsanställning börjar en ny deltidsanställning hos samma arbetsgivare, med hänsyn

till svaren på ovan ställda frågor, anses som delvis arbetslös gränsarbetare i den mening som avses i artikel 71.1 a i i förordningen eller som en helt arbetslös gränsarbetare i den mening som avses i artikel 71.1 a ii i förordningen?"

Frågorna 1 och 2

14 Den nationella domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i om de kriterier som skall tillämpas för att bestämma huruvida en gränsarbetare skall anses som delvis eller helt arbetslös i den mening som avses i artikel 71.1 a i förordningen skall vara enhetliga gemenskapskriterier.

15 LISV, den belgiska och den portugisiska regeringen samt kommissionen anser att denna fråga skall besvaras jakande.

16 Det följer även av domstolens fasta rättspraxis att förordningen i huvudsak syftar till att säkerställa att varje medlemsstats system för social trygghet som rör arbetstagare som flyttar inom gemenskapen tillämpas i enlighet med enhetliga gemenskapskriterier (se särskilt domen av den 10 januari 1980 i mål 69/79, Jordens-Vosters, REG 1980, s. 75, punkt 11).

17 Domstolen har dessutom fastställt att det framgår av bestämmelserna i avdelning II i förordningen att tillämpningen i en specifik situation av en nationell social trygghetslagstiftning skall ske med iakttagande av kriterier som härletts ur gemenskapsrättsliga bestämmelser. Även om det ankommer på lagstiftaren i varje

medlemsstat att bestämma villkoren för rätten eller skyldigheten att ansluta sig till ett system för social trygghet, eller en viss del av detta system, har medlemsstaterna nämligen inte möjlighet att bestämma i vilken omfattning deras egen lagstiftning respektive en annan medlemsstats lagstiftning är tillämplig (dom av den 23 september 1982 i mål 276/81, Kuijpers, REG 1982, s. 3027, punkt 14).

18 Den första frågan skall således besvaras på så sätt att de kriterier som skall tillämpas för att bestämma huruvida en gränsarbetare skall anses som delvis eller helt arbetslös i den mening som avses i artikel 71.1 a i förordningen skall vara enhetliga gemenskapskriterier. Den bedömningen kan inte grunda sig på kriterier som följer av nationell rätt.

19 Med hänsyn till svaret på den första frågan är det inte nödvändigt att besvara den andra frågan.

Frågorna 3—6

20 Den nationella domstolen har ställt den tredje, den fjärde och den femte frågan för att få klarhet i vilka gemenskapsrättsliga kriterier som bör tillämpas för att bestämma om en arbetstagare är helt eller delvis arbetslös i den mening som avses i artikel 71.1 a i förordningen.

21 Den nationella domstolen har ställt den sjätte frågan för att få klarhet i om en person i R.J. De Laats situation skall anses som en delvis eller helt arbetslös

gränsarbetare i den mening som avses i artikel 71.1 a i respektive artikel 71.1 a ii i förordningen.

22 Dessa frågor kan prövas gemensamt.

Parternas yttranden

23 LISV har föreslagit att tolkningen av begreppen delvis och helt arbetslös skall göras mot bakgrund av rättspraxis från Centrale Raad van Beroep, som är den högsta nederländska domstolen på det här området. Enligt dess rättspraxis är en arbetstagare helt arbetslös om det, vid den tidpunkt denne blir arbetslös, inte längre kan anses föreligga någon anknytning mellan arbetstagaren och arbetsgivaren som innebär konkreta möjligheter att verksamheten kan komma att återupptas. När det däremot finns en sådan anknytning mellan arbetstagaren och arbetsgivaren är arbetstagaren antingen delvis eller periodvis arbetslös och han borde därvid vända sig till den behöriga medlemsstaten för att erhålla arbetslöshetsersättning.

24 Den belgiska regeringen anser att begreppen delvis och periodvis arbetslös som anges i artikel 71.1 a i i förordningen i stor utsträckning har samma innebörd som motsvarande begrepp i belgisk rätt.

25 Den portugisiska regeringen har påpekat vikten av att det fortfarande finns ett anställningsförhållande i den medlemsstat där arbetstagaren hade en heltidstjänst. Den portugisiska regeringen anser att en gränsarbetare som upphör att vara heltidsanställd hos en bestämd arbetsgivare och i stället börjar arbeta deltid hos samma arbetsgivare skall anses som en delvis arbetslös gränsarbetare i den mening som avses i artikel 71.1 a i i förordningen.

26 Kommissionen har erinrat om att principen enligt vilken de personer för vilka förordningen gäller omfattas av den sociala trygghetslagstiftningen i endast en medlemsstat har fastlagts i artikel 13.1 i förordningen. Enligt domstolens rättspraxis bör förordningen tolkas på så sätt att både positiv och negativ konkurrens mellan medlemsstaternas system för social trygghet undviks.

27 I artikel 13.2 a i förordningen anges ytterligare en princip som enligt kommissionen bör beaktas, nämligen principen om *lex loci laboris*, det vill säga att arbetstagaren är skyldig att betala avgifter till systemet för social trygghet i den medlemsstat där han arbetar.

28 Artikel 71 i förordningen utgör ett undantag från principen om *lex loci laboris*, och gemenskapslagstiftaren har därvid utgått från idén att då gränsarbetaren har blivit arbetslös kan han få den bästa hjälpen och enklast erhålla de förmåner som han har rätt till från den behöriga institutionen i det land där han är bosatt.

29 Om anknytningen till tjänstgöringslandet däremot inte helt har upphört, bland annat på grund av att den berörde fortfarande har en deltidsanställning där, håller inte skälen bakom undantaget från principen om *lex loci laboris*, och denna princip blir på nytt tillämplig.

30 Enligt kommissionen är en gränsarbetare delvis arbetslös om han behåller en deltidsanställning i tjänstgöringslandet, och han fortsätter därvid i enlighet med artikel 13.2 a i förordningen att omfattas av systemet för social trygghet i det landet. En gränsarbetare anses däremot som helt arbetslös om han helt saknar

anknytning till en anställning och systemet för social trygghet i det land där han tidigare arbetade.

Domstolens bedömning

31 Det skall inledningsvis erinras om att bestämmelserna i avdelning II i förordningen, vari artikel 13 ingår, utgör enligt domstolens fasta rättspraxis ett heltäckande och enhetligt system av lagvalsregler, som syftar till att arbetstagare som flyttar inom gemenskapen endast skall omfattas av denna enda medlemsstats system för social trygghet, för att undvika situationer där flera lagstiftningar är tillämpliga samtidigt och de svårigheter som kan följa av detta (se särskilt dom av den 10 februari 2000 i mål C-202/97, FTS, REG 2000, s. I-883, punkt 20, och av den 9 november 2000 i mål C-404/98, Plum, REG 2000, s. I-9379, punkt 18).

32 Det kan även erinras om att domstolen redan har fastställt (dom av den 15 december 1976 i mål 39/76, Mouthaan, REG 1976, s. 1901, punkt 13, av den 27 maj 1982 i mål 227/81, Aubin, REG 1982, s. 1991, punkt 12, och av den 12 juni 1986 i mål 1/85, Miethe, REG 1986, s. 1837, punkt 16) att bestämmelserna i artikel 71 i förordningen avser att säkerställa att migrerande arbetstagare erhåller arbetslöshetsförmåner som bäst främjar sökandet av en ny anställning.

33 Mot den bakgrunden måste det anses att regeln i artikel 71.1 a ii i förordningen att en helt arbetslös gränsarbetare som motsvarar definitionen i artikel 1 b i förordningen uteslutande skall erhålla förmåner från den stat där denne är bosatt, underförstått bygger på antagandet att förutsättningarna för en sådan arbets-

tagares sökande efter en ny anställning är gynnsammast i den staten (domen i det ovannämnda målet Miethe, punkt 17).

34 Ändamålet att skydda arbetstagarna, som ligger till grund för artikel 71, skulle emellertid inte uppnås om en arbetstagare som fortsätter att vara anställd av samma företag, men på deltid, i en annan medlemsstat än den där han är bosatt, samtidigt som han söker ett heltidsarbete, skulle vara skyldig att vända sig till en institution på bosättningsorten för att få hjälp med att söka en kompletterande anställning. Den omständigheten att heltidstjänsten har förvandlats till en deltidstjänst genom att ett nytt anställningsavtal har ingåtts saknar betydelse i det här fallet.

35 Institutionen på bosättningsorten har i själva verket mycket sämre möjligheter än den behöriga medlemsstaten att hjälpa den arbetssökande att finna en kompletterande anställning med villkor som överensstämmer med den deltidstjänst som denne redan har, det vill säga med största sannolikhet en kompletterande anställning i den behöriga medlemsstaten.

36 Det är endast om arbetstagaren helt saknar anknytning till den behöriga medlemsstaten och är helt arbetslös som han måste vända sig till en institution på bosättningsorten för att få hjälp med att söka en anställning.

37 Den tredje, den fjärde, den femte och den sjätte frågan skall således besvaras på så sätt att om en arbetstagare fortsätter att vara anställd av samma företag, men på deltid, i en annan medlemsstat än den där han är bosatt, samtidigt som han söker ett heltidsarbete, är han delvis arbetslös och förmånerna skall tillhandahållas av den behöriga institutionen i den staten. Om en gränsarbetare däremot helt saknar anknytning till den staten och är helt arbetslös skall förmånerna tillhandahållas av institutionen på bosättningssorten och på dess bekostnad. Det ankommer på

den nationella domstolen att mot bakgrund av dessa kriterier i det enskilda fallet bestämma vilken kategori som arbetstagaren tillhör.

Rättegångskostnader

38 De kostnader som har förorsakats den belgiska och den portugisiska regeringen samt kommissionen, vilka har inkommit med yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla. 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.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

— angående de frågor som genom beslut av den 3 december 1998 har ställts av Arrondissementsrechtbank te Roermond — följande dom:

1) **Kriterierna för att avgöra om en gränsarbetare skall anses vara delvis eller helt arbetslös i den mening som avses i artikel 71.1 a 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 (EEG) nr 2001/83 av den 2 juni 1983, skall vara enhetliga gemenskapskriterier. Den bedömningen kan inte grunda sig på kriterier som följer av nationell rätt.

2) Om en arbetstagare fortsätter att vara anställd av samma företag, men på deltid, i en annan medlemsstat än den där han är bosatt, samtidigt som han söker ett heltidsarbete, är han delvis arbetslös och förmånerna skall tillhandahållas av den behöriga institutionen i den staten. Om en gränsarbetare däremot helt saknar anknytning till den staten och är helt arbetslös skall förmånerna tillhandahållas av institutionen på bosättningsorten och på dess bekostnad. Det ankommer på den nationella domstolen att mot bakgrund av dessa kriterier i det enskilda fallet bestämma vilken kategori som arbetstagaren tillhör.

La Pergola Wathelet Edward

Jann Sevón

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 15 mars 2001.

R. Grass

Justitiesekreterare

A. La Pergola

Ordförande på femte avdelningen