DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

6. november 2003 *

I sag C-311/01,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved H. Michard og H. van Vliet, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Kongeriget Nederlandene ved H.G. Sevenster og I. van der Steen, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Nederlandene har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til artikel 69 og 71 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), idet det ikke giver

* Processprog: nederlandsk.

grænsearbejdere, der er helt arbejdsløse, mulighed for at benytte sig af den ved forordningens artikel 69 foreskrevne mulighed for, på de i denne artikel fastsatte betingelser, at rejse til en eller flere andre medlemsstater for at søge beskæftigelse dér samtidig med, at retten til ydelser ved arbejdsløshed bevares,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af A. La Pergola (refererende dommer) som fungerende formand for Femte Afdeling og dommerne P. Jann og S. von Bahr,

generaladvokat: C. Stix-Hackl
justitssekretær: ekspeditionssekretær M.-F. Contet,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 12. december 2002, hvorunder Kommissionen var repræsenteret ved H. van Vliet og Kongeriget Nederlandene ved N.A.J. Bel, som befuldmægtiget,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 27. februar 2003,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 7. august 2001 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af artikel 226 EF anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Nederlandene har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til artikel 69 og 71 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 »forordning nr. 1408/71«), idet det ikke giver grænsearbejdere, der er helt arbejdsløse, mulighed for at benytte sig af den ved forordningens artikel 69 foreskrevne mulighed for, på de i denne artikel fastsatte betingelser, at rejse til en eller flere andre medlemsstater for at søge beskæftigelse dér samtidig med, at retten til ydelser ved arbejdsløshed bevares.

Retsforskrifter

2 I præamblen til forordning nr. 1408/71 er anført følgende:

»[...] med henblik på at gøre det lettere at søge beskæftigelse i de enkelte medlemsstater bør der især for et begrænset tidsrum ydes arbejdsløse understøttelse efter den medlemsstats lovgivning, som de pågældende senest har været omfattet af [...]«

3 I henhold til artikel 1, litra o), i forordning nr. 1408/71 betyder udtrykket »den kompetente institution« i forordningen:

»i) den institution, som den pågældende er tilsluttet på tidspunktet for indgivelse af begæringen om ydelser,

eller

ii) den institution, hvorfra den pågældende er berettiget eller ville være berettiget til at modtage ydelser, såfremt han eller et eller flere af hans familiemedlemmer var bosat i den medlemsstat, på hvis område denne institution befinder sig,

eller

iii) den institution, der er udpeget af den kompetente myndighed i den pågældende medlemsstat

[...]«

4 I henhold til forordningens artikel 1, litra q), betyder »udtrykket »den kompetente stat« den medlemsstat, på hvis område den kompetente institution befinder sig«.

5 Artikel 69, stk. 1 og 2, i forordning nr. 1408/71, der er indeholdt i forordningens afsnit III, kapitel 6, afdeling 2 med overskriften »Arbejdsløse, der rejser til en anden medlemsstat end den kompetente stat«, bestemmer:

»Betingelser og grænser for bevarelse af ret til ydelser

1. En helt arbejdsløs arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende, der opfylder de i en medlemsstats lovgivning foreskrevne betingelser for ret til ydelser, og som rejser til en eller flere andre medlemsstater for at søge beskæftigelse dér, bevarer sin ret til disse ydelser under følgende betingelser og inden for følgende grænser:

a) Han skal før sin afrejse have været tilmeldt som arbejdssøgende og have stået til rådighed for arbejdsformidlingen i den kompetente stat i mindst fire uger, efter at han blev arbejdsløs. Det kompetente arbejdsformidlingskontor eller den kompetente institution kan dog give samtykke til, at han rejser inden udløbet af denne frist.

b) Han skal tilmelde sig som arbejdssøgende ved arbejdsformidlingen i hver af de medlemsstater, han rejser til, og underkaste sig den dér bestående kontrol; denne betingelse anses for opfyldt for tidsrummet forud for tilmeldingen, såfremt denne sker inden syv dage efter det tidspunkt, da den pågældende er ophørt med at stå til rådighed for arbejdsformidlingen i den stat, han har forladt; i undtagelsestilfælde kan det kompetente arbejdsformidlingskontor eller den kompetente institution forlænge denne frist.

c) Retten til ydelser bevares i et tidsrum af højst tre måneder, regnet fra det tidspunkt, da den pågældende er ophørt med at stå til rådighed for arbejdsformidlingen i den stat, han har forladt, dog således at det samlede tidsrum, for hvilket der tilkendes ydelser, ikke kan overstige det tidsrum, for hvilket den pågældende har ret til ydelser i medfør af den nævnte stats lovgivning; hvor det drejer sig om en sæsonarbejder, er dette tidsrum yderligere begrænset til den resterende del af den sæson, for hvilken han er ansat.

2. Såfremt den pågældende vender tilbage til den kompetente stat inden udløbet af den periode, i hvilken han efter bestemmelserne i stk., 1. litra c), har ret til ydelser, er han forsat berettiget til ydelser efter denne stats lovgivning; såfremt han ikke vender tilbage til den kompetente stat inden udløbet af nævnte periode, mister han enhver ret til ydelser efter den stats lovgivning. I undtagelsestilfælde kan det kompetente arbejdsformidlingskontor eller den kompetente institution forlænge denne frist.«

6 Artikel 70, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 bestemmer:

»I de i artikel 69, stk. 1, omhandlede tilfælde udbetales ydelserne af institutionen i hver af de stater, hvor den arbejdsløse søger beskæftigelse.

Det påhviler den kompetente institution i den medlemsstat, af hvis lovgivning arbejdstageren eller den selvstændige erhvervsdrivende har været omfattet under sin seneste beskæftigelse, at refundere disse ydelser.«

7 Artikel 71, stk. 1, litra a), nr. ii), i forordning nr. 1408/71, der er indeholdt i forordningens afsnit III, kapitel 6, afdeling 3 med overskriften »Arbejdsløse, som under deres seneste beskæftigelse var bosat i en anden medlemsstat end den kompetente stat«, bestemmer:

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

a) [...]

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.«

Sagens faktiske omstændigheder og den administrative procedure

8 H. Lorenz, der er bosat i Nederlandene, og som har været beskæftiget i Tyskland som grænsearbejder, fik, da han blev helt arbejdsløs, udbetalt ydelser ved arbejdsløshed fra de nederlandske institutioner og for deres regning i overensstemmelse med artikel 71, stk. 1, litra a), nr. ii), i forordning nr. 1408/71.

9 Da H. Lorenz havde til hensigt at rejse til Frankrig med henblik på at søge arbejde dér, spurgte han Nederlandse Gemeenschappelijk Administratiekantoor (herefter »GAK«), om han fortsat ville modtage ydelser ved arbejdsløshed under sit ophold i den pågældende medlemsstat. Han modtog det svar, at han som grænsearbejder ikke var omfattet af de regler, der er fastsat i artikel 69 i forordning nr. 1408/71.

10 Kommissionen, der havde modtaget en klage fra den pågældende, rejste sagen over for det nederlandske arbejds- og socialministerium, der oplyste, at det var enig i den fortolkning, som GAK havde anlagt af artikel 69 i forordning nr. 1408/71.

11 Kommissionen besluttede herefter at indlede proceduren efter artikel 226 EF og sendte den 29. maj 1998 en åbningsskrivelse til Kongeriget Nederlandene, hvori den opfordrede det til at fremsætte sine bemærkninger. Den 2. oktober 1998 svarede den pågældende medlemsstat, at den bestred de klagepunkter, som Kommissionen havde fremført.

12 Da Kommissionen ikke var tilfreds med de forklaringer, som Kongeriget Nederlandene havde afgivet, sendte Kommissionen den 30. juli 1999 en begrundet udtalelse til den pågældende medlemsstat, hvori den opfordrede medlemsstaten til at efterkomme den begrundede udtalelse inden for en frist på to måneder. Da denne sidstnævnte i skrivelse af 8. oktober 1999 meddelte, at den fastholdt sit standpunkt, besluttede Kommissionen at anlægge denne sag.

Søgsmålet

Parternes argumenter

13 Kommissionen har gjort gældende, at den administrative praksis i Nederlandene, hvorefter det afvises at anvende den ordning, der er indført ved artikel 69 i forordning nr. 1408/71, på helt arbejdsløse grænsearbejdere som omhandlet i forordningens artikel 71, stk. 1, litra a), nr. ii), som er bosat i Nederlandene, og som ønsker at rejse til en anden medlemsstat for at søge arbejde dér, er i strid med disse bestemmelser.

14 Det fremgår af ordlyden af artikel 71, stk. 1, litra a), nr. ii), i forordning nr. 1408/71, at en sådan arbejdstager modtager ydelser ved arbejdsløshed efter lovgivningen i bopælsmedlemsstaten, som om han under sin seneste beskæftigelse havde været omfattet af denne, og at sådanne ydelser udbetales af bopælsmedlemsstatens institution for denne institutions regning, for så vidt som den nævnte institution og den nævnte medlemsstat kan kvalificeres som henholdsvis »den kompetente institution« og »den kompetente stat« i den forstand, hvori udtrykkene er anvendt i forordningen artikel 1, litra o) og q), samt artikel 69. Det følger heraf, at den nævnte arbejdstager skal kunne modtage ydelser efter den ordning, der er indført ved denne sidstnævnte bestemmelse, for bopælsmedlemsstatens regning.

15 Kommissionen er endvidere af den opfattelse, at denne fortolkning er i overensstemmelse med de ovennævnte bestemmelsers formål.

16 Domstolen har nemlig tidligere fastslået, at artikel 71, stk. 1, litra a), nr. ii), har til formål at sikre, at vandrende arbejdstagere, herunder grænsearbejdere, kan opnå arbejdsløshedsydelser på sådanne betingelser, at de bedst muligt sættes i stand til at søge nyt arbejde, idet ordningen vedrørende arbejdsløshedsydelser til grænsearbejdere ligestilles med ordningen vedrørende arbejdstagere, der har haft deres seneste beskæftigelse i bopælsstaten.

17 For så vidt angår artikel 69 i forordning nr. 1408/71 fremgår det af den betragtning til forordningen, der er gengivet i denne doms præmis 2, samt af overskriften til afdeling 2 i afsnit III, kapitel 6, hvori bestemmelsen er indeholdt, at lovgiver har haft til hensigt at gøre det lettere for arbejdsløse uden forskel at søge beskæftigelse i andre medlemsstater. Som Domstolen har udtalt, har denne bestemmelse således til formål at bidrage til arbejdskraftens frie bevægelighed.

18 Ifølge Kommissionen fører Kongeriget Nederlandenes fortolkning derimod til, at grænsearbejderne afskæres fra at påberåbe sig denne bestemmelse, medmindre de

flytter til den medlemsstat, hvor de senest var beskæftigede. En sådan fortolkning er i øvrigt årsag til forskelsbehandling mellem arbejdsløse, der er bosat i den medlemsstat, hvor de senest var beskæftigede, og som derfor kan nyde ret i medfør af artikel 69 i forordning nr. 1408/71, og grænsearbejdere, der ikke har denne mulighed. Denne fortolkning tager ikke hensyn til nødvendigheden af at fortolke forordningen således, at grænsearbejde ikke gøres mindre attraktivt, og den er ikke i overensstemmelse med forordningens formål, som består i at sikre, at der inden for Fællesskabet gives samtlige statsborgere i medlemsstaterne ligebehandling efter de enkelte medlemsstaters lovgivning, og at arbejdstagerne opnår ret til sociale sikringsydelser, uanset deres arbejds- eller bopælssted.

19 Den nederlandske regering har i sit svarskrift for det første gjort gældende, at anvendelsen af artikel 69 i forordning nr. 1408/71 forudsætter — således som det fremgår af bestemmelsens ordlyd — at den arbejdsløse afleder sin ret til ydelser ved arbejdsløshed fra selve den nationale lovgivning på de betingelser, der er fastsat i denne lovgivning, og ikke fra en anden bestemmelse i forordning nr. 1408/71, der som artikel 71, stk. 1, litra a), nr, ii), knytter den pågældende til den nævnte nationale lovgivning ved hjælp af en fiktion.

20 Denne fortolkning er uomgængelig, henset til dels, at artikel 69 skal fortolkes strengt, idet de pågældende ved bestemmelsen tillægges en ret, som de ikke har efter medlemsstaternes interne retsregler (dom af 19.6.1980, forenede sager 41/79, 121/79 og 796/79, Testa m.fl., Sml. s. 1979, præmis 4 og 5), dels at en person, hvis ret til ydelser udelukkende er erhvervet i kraft af forordning nr. 1408/71, ikke kan påberåbe sig denne for at opnå ret til ydelser, der ifølge nævnte forordning alene udredes i henhold til selve den nationale lovgivning (dom af 27.2.1997, sag C-59/95, Bastos Moriana m.fl., Sml. I, s. 1071, præmis 19).

21 For det andet kan bopælsstaten ifølge den nederlandske regering ikke kvalificeres som »den kompetente stat« i den forstand, hvor udtrykket er anvendt i artikel 69, stk. 1, i forordning nr. 1408/71.

22 Dels fremgår det af overskriften til afdeling 3 i afsnit III, kapitel 6, i forordning nr. 1408/71 og af Domstolens praksis, at den seneste beskæftigelsesstat forbliver den kompetente medlemsstat, idet dennes forpligtelser blot er suspenderet, ikke ophævet (dom af 7.3.1985, sag 145/84, Cochet, Sml. s. 801, præmis 15 og 24, og af 13.3.1997, sag C-131/95, Huijbrechts, Sml. I, s. 1409, præmis 24-26). Ydelserne skal blot beregnes efter bestemmelserne i bopælsstatens lovgivning, men retten til disse udspringer ikke af denne lovgivning.

23 Dels er der ingen bestemmelse, der udtrykkeligt udpeger bopælsstatens institution som den kompetente institution med henblik på anvendelsen af artikel 69 i forordning nr. 1408/71, hvorfor den pågældende stat heller ikke kan kvalificeres som »den kompetente stat« i henhold til forordningens artikel 1, litra q).

24 For det tredje er Kommissionens argumentation uforenelig med artikel 70 i forordning nr. 1408/71, hvorefter det påhviler den kompetente institution i den medlemsstat, af hvis lovgivning arbejdstageren har været omfattet under sin seneste beskæftigelse, at refundere den ydelse, der er omhandlet i forordningens artikel 69, til institutionen i den medlemsstat, hvortil den arbejdsløse er rejst for at søge beskæftigelse.

25 For det fjerde har den nederlandske regering gjort gældende, at det ikke udelukkende af den retspraksis, der knytter sig til artikel 71 i forordning nr. 1408/71, kan sluttes, at Domstolen er af den opfattelse, at hele kapitel 6 i nævnte forordnings afsnit III har til formål at sikre den arbejdstager, der rejser, arbejdsløshedsydelser på sådanne betingelser, at de bedst muligt sættes i stand til at søge nyt arbejde. Regeringen hævder derimod, at en af forudsætningerne for indførelsen af bestemmelsens stk. 1, litra a), nr. ii) — nemlig forudsætningen om,

at en arbejdsløs persons chancer for at finde et arbejde er størst i hans bopælsstat — brister, hvis den pågældende forlader denne stat, og at man derfor ikke kan forlange af denne stat, at den »eksporterer« arbejdsløshedsydelserne, især når den pågældende ikke har indbetalt bidrag i denne medlemsstat under sin seneste beskæftigelse.

26 Hvad angår den betragtning til forordning nr. 1408/71, der er gengivet i denne doms præmis 2, har den nederlandske regering anført, at der ved denne betragtning heller ikke tillægges grænsearbejdere en ret, som de ikke udtrykkeligt er blevet tillagt ved forordningen, for så vidt som ordlyden af denne betragtning, der henviser til eksport af ydelser, der er fastsat i den medlemsstats lovgivning, som den arbejdsløse senest har været omfattet af, snarere støtter den nederlandske regerings argumentation.

27 For det femte understøttes denne argumentation ligeledes af den omstændighed, at Kommissionen i sin tid fremlagde et forslag om ændring af forordningen, der bl.a. indebar indsættelse af et fjerde stykke i artikel 69 i forordning nr. 1408/71 med henblik på at udstrække anvendelsen af denne bestemmelse til grænsearbejdere, der er helt arbejdsløse, og som modtager arbejdsløshedsydelse fra bopælsstaten (jf. KOM(80) 312 endelig, EFT 1980 C 169, s. 22).

28 Endelig har den nederlandske regering anført, at når der henses til de alvorlige mangler, som kendetegner ordningen i artikel 69 i forordning nr. 1408/71, er hensynet til retssikkerheden til hinder for, at disse mangler afhjælpes ad domstolsvejen, idet det er fællesskabslovgiver, der må foretage det med henblik herpå fornødne.

Domstolens bemærkninger

29 Det må for det første konstateres, således som Kommissionen med rette har gjort det, at det fremgår af selve ordlyden af artikel 71, stk. 1, litra a), nr. ii), i forordning nr. 1408/71, at grænsearbejdere, der er helt arbejdsløse, modtager ydelser efter lovgivningen i den medlemsstat, på hvis område de er bosat. Det fremgår ligeledes af bestemmelsen, at den institution, der er kompetent til at udrede ydelser ved arbejdsløshed, er institutionen i den stat, på hvis område arbejdstageren er bosat (dom af 28.2.1980, sag 67/79, Fellinger, Sml. s. 535, præmis 5).

30 Som Kommissionen har anført, har Domstolen tidligere udtalt, at denne bestemmelse — som en undtagelse fra den generelle regel om tilknytning til beskæftigelsesstatens lovgivning — opererer med særlige tilknytningsmomenter til den sociale sikringsordning i bopælsmedlemsstaten, for så vidt angår ydelser ved arbejdsløshed, idet praktiske og effektivitetsmæssige overvejelser viser, at en sådan tilknytning er mere hensigtsmæssig og mere i overensstemmelse med grænsearbejderens interesse (jf. dom af 29.6.1988, sag 58/87, Rebmann, Sml. s. 3467, præmis 13-15, og af 8.7.1992, sag C-102/91, Knoch, Sml. I, s. 4341, præmis 32). Domstolen har ligeledes præciseret, at denne bestemmelse klart foreskriver, at det alene er bopælsstatens lovgivning, der skal anvendes, og at den dermed udelukker beskæftigelsesstatens lovgivning (dom af 1.10.1992, sag C-201/91, Grisvard og Kreitz, Sml. I, s. 5009, præmis 16), idet den berørte grænsearbejder herefter kun har krav på ydelser ved arbejdsløshed fra bopælsstaten (jf. dom af 12.6.1986, sag 1/85, Miethe, Sml. s. 1837, præmis 12).

31 I modsætning til det af Kongeriget Nederlandene anførte, kan den omstændighed, at bopælsmedlemsstatens lovgivning finder anvendelse på en grænsearbejder, der er helt arbejdsløs, og som er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 71, stk. 1, litra a), nr. ii), som følge af en retlig fiktion, hvorefter denne arbejdstager med

henblik på anvendelsen af den nævnte lovgivning skal betragtes, som om han under sin seneste beskæftigelse havde været omfattet af sidstnævnte lovgivning, ikke svække konklusionen om, at en sådan arbejdstager på dette område henhører under bopælsstatens enekompetence.

32 Denne konklusion anfægtes heller ikke af den omstændighed, at den medlemsstat, på hvis område den pågældende senest var beskæftiget, og hvis forpligtelser er suspenderet, men ikke ophævet, så længe den arbejdsløse fortsat er bosat i en anden medlemsstat, genvinder sin principielle kompetence på dette område i tilfælde af, at den berørte arbejdstager bosætter sig deri (Cochet-dommen, præmis 15 og 16, og Huijbrechts-dommen, præmis 24). Det bemærkes i øvrigt, at i et sådant tilfælde er den første forudsætning for, at artikel 71 i forordning nr. 1408/71 overhovedet kan finde anvendelse, nemlig at den pågældende er bosat i en anden medlemsstat end den, hvis lovgivning han eller hun var omfattet af under sin seneste beskæftigelse (jf. bl.a. dom af 29.6.1995, sag C-454/93, Van Gestel, Sml. I, s. 1707, præmis 24), netop bristet, således at bestemmelsens stk. 1, litra a), nr. ii), ophører med at finde anvendelse (Huijbrechts-dommen, præmis 28).

33 Bopælsmedlemsstaten har således enekompetence til efter sin lovgivning og ved sine institutioner at udrede ydelser ved arbejdsløshed til de grænsearbejdere, der er omfattet af artikel 71, stk. 1, litra a), nr. ii), i forordning nr. 1408/71. Det følger heraf, at det ligeledes alene er denne medlemsstat, der er i stand til at sikre en eventuel fortsat opretholdelse af disse ydelser til fordel for denne arbejdstager, når den pågældende rejser til en anden medlemsstat med henblik på at søge beskæftigelse dér.

34 I denne forbindelse må det for det andet — i modsætning til, hvad den nederlandske regering har anført — konstateres, at der ikke er noget grundlag for at antage, at bestemmelsen i artikel 69 i forordning nr. 1408/71 ikke kan finde anvendelse på en sådan arbejdstager.

35 En sådan fortolkning ville for det første underkende formålet med nævnte forordnings artikel 71, stk. 1, litra a), nr. ii), der, som Kommissionen med rette har anført, bl.a. består i at ligestille ordningen vedrørende arbejdsløshedsydelser til grænsearbejdere med ordningen vedrørende arbejdstagere, der har haft deres seneste beskæftigelse i bopælsstaten (Grisvard og Kreitz-dommen, præmis 17).

36 Desuden indicerer hverken teksten eller ånden i artikel 69 i forordning nr. 1408/71, at fællesskabslovgiver har haft til hensigt at udelukke grænsearbejderne fra denne bestemmelses anvendelsesområde.

37 Det præciseres rent faktisk i artikel 69, at den finder anvendelse på »en helt arbejdsløs arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende, der opfylder de i en medlemsstats lovgivning foreskrevne betingelser for ret til ydelser«, hvilket er tilfældet for en grænsearbejder, der er omfattet af artikel 71, stk. 1, litra a), nr. ii), i forordning nr. 1408/71, der, som det fremgår af denne doms præmis 29-33, modtager ydelser efter lovgivningen i den medlemsstat, på hvis område han er bosat, for den kompetente institution i denne stats regning.

38 Hvad angår den betragtning til forordning nr. 1408/71, der er gengivet i denne doms præmis 2, bemærkes, at denne betragtning, som langt fra sondrer mellem grænsearbejdere og ikke-grænsearbejdere, er et udtryk for fællesskabslovgivers vilje til at sikre fortsat udbetaling af ydelser ved arbejdsløshed til »arbejdsløse« for at gøre det lettere for dem at søge beskæftigelse i de enkelte medlemsstater.

39 Som Domstolen tidligere har udtalt, har artikel 69 i forordning nr. 1408/71 således til formål at fremme mobiliteten for arbejdssøgende og at medvirke til at sikre arbejdskraftens frie bevægelighed i overensstemmelse med artikel 42 EF (dom af 10.5.1990, sag C-163/89, Di Conti, Sml. I, s. 1829, præmis 13, og af 21.2.2002, sag C-215/00, Rydergård, Sml. I, s. 1817, præmis 25).

40 I denne forbindelse må det imidlertid fastslås, at en fortolkning af artikel 69 i forordning nr. 1408/71, der har til følge, at grænsearbejdere, der er helt arbejdsløse, og som er omfattet af forordningens artikel 71, stk. 1, litra a), nr. ii), afskæres fra at modtage ydelser efter denne bestemmelse, ville være uforenelig med dette formål. En sådan behandling i forbindelse med arbejdsløshedsydelser ville stille de nævnte arbejdstagere mindre fordelagtigt end arbejdstagere i almindelighed, for hvilke den stat, hvor de er beskæftiget, og hvor de har bopæl eller opholder sig, normalt er den kompetente stat, og ville derfor stride mod hensynet til arbejdskraftens frie bevægelighed (jf. analogt Fellinger-dommen, præmis 6). Dette ville ikke blot afholde disse arbejdstagere fra eller endog forhindre dem i at rejse til en anden medlemsstat for dér at søge beskæftigelse, idet de ikke fortsat kan få udbetalt arbejdsløshedsydelser ved denne lejlighed, men de ville desuden blive stillet ringere, fordi de har udøvet den ret til fri bevægelighed, som de er sikret ved traktaten, eftersom de — til forskel fra arbejdstagere, der har udøvet deres beskæftigelse i den medlemsstat, hvor de er bosat — ikke ville kunne påberåbe sig de rettigheder, der er fastsat ved forordningens artikel 69.

41 Under disse omstændigheder må det ligeledes fastslås, at fremstillingen i ovennævnte betragtning til forordning nr. 1408/71, hvorefter de ydelser, der fortsat skal udbetales, er de ydelser, der er fastsat i den medlemsstats lovgivning, »som [arbejdstageren] senest har været omfattet af«, ikke nødvendigvis skal forstås som en henvisning til lovgivningen i den medlemsstat, hvor den pågældende senest har været beskæftiget, men der er, som Kommissionen med rette har anført, snarere tale om en mere generel henvisning til den lovgivning, hvorefter arbejdsløshedsydelserne skulle udbetales til den nævnte arbejdstager, før denne rejser til en anden medlemsstat for at søge beskæftigelse dér.

42 Det følger af alt det foregående, at bestemmelserne i artikel 69 i forordning nr. 1408/71 skal fortolkes således, at de finder anvendelse på grænsearbejdere, der er helt arbejdsløse, og som er omfattet af samme forordnings artikel 71, stk. 1, litra a), nr. ii), med den virkning, at den medlemsstat, som de pågældende arbejdstagere er bosat i, under de betingelser, der er fastsat i artikel 69, skal påse, at retten til ydelser ved arbejdsløshed opretholdes.

43 Som generaladvokaten har anført i punkt 50 i forslaget til afgørelse, kan den omstændighed, at Kommissionen har udarbejdet forslag til ændring af artikel 69 i forordning nr. 1408/71, ikke influere på denne fortolkning.

44 I modsætning til det af den nederlandske regering anførte, kan denne fortolkning heller ikke påvirkes af den omstændighed, at det i artikel 70 i forordning nr. 1408/71 er fastsat, at i de tilfælde, der er omhandlet i forordningens artikel 69, stk. 1, udredes ydelserne af institutionen i den medlemsstat, som den arbejdsløse rejser til for at søge beskæftigelse, mod efterfølgende refusion fra den kompetente institution i den medlemsstat, af hvis lovgivning arbejdstageren senest har været omfattet.

45 Henset til alle de ovenstående bemærkninger og navnlig til den fiktion, hvorefter den helt arbejdsløse arbejdstager, som er omfattet af artikel 71, stk. 1, litra a), nr. ii), i forordning nr. 1408/71, med henblik på anvendelsen af lovgivningen i den medlemsstat, hvori han er bosat, skal betragtes, som om han under sin seneste beskæftigelse havde været omfattet af denne lovgivning, skal forordningens artikel 70 for så vidt angår en sådan arbejdstager nemlig fortolkes således, at når denne påberåber sig bestemmelserne i artikel 69, påhviler det den kompetente institution i den medlemsstat, hvor han er bosat, at refundere de ydelser, som den kompetente institution i den medlemsstat, hvor han har søgt beskæftigelse, har udredt.

46 Hvad angår den omstændighed, at den fortolkning, der er anlagt i denne doms præmis 42, som fremhævet af den nederlandske regering, tillader en grænsearbejder at modtage ydelser ved arbejdsløshed fra en medlemsstat, som han ikke har betalt bidrag til under sin seneste beskæftigelse, må det blot konstateres, at der

her er tale om en konsekvens, der er tilsigtet af fællesskabslovgiver, som har villet styrke arbejdstagernes muligheder for at vende tilbage til arbejdslivet (jf. analogt Van Gestel-dommen, præmis 26).

47 Henset til alt det ovenfor anførte må det fastslås, at det er med rette, at Kommissionen har gjort gældende, at den administrative praksis i Nederlandene, hvorefter det afvises at anvende den ordning, der er indført ved artikel 69 i forordning nr. 1408/71, på helt arbejdsløse grænsearbejdere som omhandlet i forordningens artikel 71, stk. 1, litra a), nr. ii), som bor i Nederlandene, og som ønsker at rejse til en anden medlemsstat for at søge beskæftigelse dér, er i strid med disse bestemmelser.

48 Kommissionen bør således gives medhold i sit søgsmål, og det må fastslås, at Kongeriget Nederlandene har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til artikel 69 og 71 i forordning nr. 1408/71, idet det ikke giver grænsearbejdere, der er helt arbejdsløse, mulighed for at benytte sig af den ved forordningens artikel 69 foreskrevne mulighed for, på de i denne artikel fastsatte betingelser, at rejse til en eller flere andre medlemsstater for at søge beskæftigelse dér samtidig med, at retten til ydelser ved arbejdsløshed bevares.

Sagens omkostninger

49 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Kongeriget Nederlandene tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Kongeriget Nederlandene har tabt sagen, bør det pålægges det at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

1) **Kongeriget Nederlandene har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til artikel 69 og 71 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, idet det ikke giver grænsearbejdere, der er helt arbejdsløse, mulighed for at benytte sig af den ved forordningens artikel 69 foreskrevne mulighed for, på de i denne artikel fastsatte betingelser, at rejse til en eller flere andre medlemsstater for at søge beskæftigelse dér samtidig med, at retten til ydelser ved arbejdsløshed bevares.**

2) **Kongeriget Nederlandene betaler sagens omkostninger.**

La Pergola Jann von Bahr

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 6. november 2003.

R. Grass V. Skouris

Justitssekretær Præsident