DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

5. februar 2002 *

I sag C-277/99,

angående en anmodning, som Verwaltungsgerichtshof (Østrig) i medfør af artikel 234 EF har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Doris Kaske

mod

Landesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice Wien,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende muligheden for at anvende en overenskomst om arbejdsløshedsforsikring, der er indgået mellem Forbundsrepublikken Tyskland og Republikken Østrig vedrørende ydelser ved arbejdsløshed, frem for artikel 3, 6, 67 og 71 i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet (EFT 1971 II, s. 366), ved at anvende de principper, der er udledt af dommen af 7. februar 1991 i Rönfeldt-sagen (sag C-227/89, Sml. I, s. 323, herefter »Rönfeldt-dommen«) på arbejdsløshedsforsikringsydelser og vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 48 og 51 (efter ændring nu artikel 39 EF og 42 EF),

* Processprog: tysk.

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, F. Macken, og dommerne N. Colneric, J.-P. Puissochet (refererende dommer), R. Schintgen og V. Skouris,

generaladvokat: J. Mischo
justitssekretær: R. Grass,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Doris Kaske ved Rechtsanwalt F.-C. Sladek

— den østrigske regering ved C. Pesendorfer, som befuldmægtiget

— den spanske regering ved S. Ortiz Vaamonde, som befuldmægtiget

— den portugisiske regering ved L. Fernandes og S. Pizarro, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved P. Hillenkamp og G. Braun, som befuldmægtigede,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 18. oktober 2001,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 29. juni 1999, indgået til Domstolen den 26. juli 2000, har Verwaltungsgerichtshof i medfør af artikel 234 EF forelagt fire præjudicielle spørgsmål vedrørende muligheden for at anvende en overenskomst om arbejdsløshedsforsikring, der er indgået mellem Forbundsrepublikken Tyskland og Republikken Østrig vedrørende ydelser ved arbejdsløshed, frem for artikel 3, 6, 67 og 71 i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet (EFT 1971 II, s. 366), ved at anvende de principper, der er udledt af dommen af 7. februar 1991 i Rönfeldt-sagen (sag C-227/89, Sml. I, s. 323, herefter »Rönfeldt-dommen«) på arbejdsløshedsforsikringsydelser og vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 48 og 51 (efter ændring nu artikel 39 EF og 42 EF).

2 Spørgsmålene er blevet rejst under en retssag, som Doris Kaske har anlagt til prøvelse af en afgørelse af 28. november 1996, hvorved Landesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice Wien (regional arbejdsformidling og arbejdsløshedskasse i Wien, herefter »kassen«) i overensstemmelse med en udtalelse fra Ausschuss für Leistungsangelegenheiten (udvalg, der er kompetent for så vidt angår tildeling af ydelser) har givet afslag på hendes ansøgning om udbetaling af arbejdsløshedsunderstøttelse i henhold til § 14, stk. 5, i Arbeitslosenversicherungsgesetz (lov om arbejdsløshedsforsikring, herefter »AlVG«).

Fællesskabsretten

3 Forordning nr. 1408/71 trådte i kraft i Republikken Østrig den 1. januar 1994, hvor Østrig tiltrådte Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde.

4 Artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 har følgende ordlyd:

»Personer, der er bosat på en medlemsstats område, og som er omfattet af denne forordning, har de samme pligter og rettigheder i henhold til en medlemsstats lovgivning som denne medlemsstats egne statsborgere, medmindre andet følger af særlige bestemmelser i denne forordning.«

5 Artikel 6, litra a), i forordning nr. 1408/71 bestemmer:

»Medmindre andet er bestemt i artikel 7, 8 og artikel 46, stk. 4, træder denne forordning, både hvad dens personkreds og saglige anvendelsesområde angår, i stedet for følgende overenskomster om social sikring:

a) overenskomster afsluttet alene mellem to eller flere medlemsstater.«

6 Artikel 67 i forordning nr. 1408/71 med overskriften »Sammenlægning af forsikrings- eller beskæftigelsesperioder« fastslår følgende:

»1. Den kompetente institution i en medlemsstat, efter hvis lovgivning erhvervelse, bevarelse eller generhvervelse af ret til ydelser er betinget af, at der er tilbagelagt forsikringsperioder, skal i fornødent omfang medregne forsikrings- eller beskæftigelsesperioder, der er tilbagelagt som arbejdstager efter enhver anden medlemsstats lovgivning, som om det drejede sig om forsikringsperioder, der var tilbagelagt efter den for denne institution gældende lovgivning, dog forudsat at beskæftigelsesperioderne ville være blevet anset for forsikringsperioder, hvis de havde været tilbagelagt efter denne lovgivning.

2. Den kompetente institution i en medlemsstat, efter hvis lovgivning erhvervelse, bevarelse eller generhvervelse af ret til ydelser er betinget af, at der er tilbagelagt beskæftigelsesperioder, skal i fornødent omfang medregne forsikrings- eller beskæftigelsesperioder, der er tilbagelagt som arbejdstager efter enhver anden medlemsstats lovgivning, som om det drejede sig om beskæftigelsesperioder, der var tilbagelagt efter den for denne institution gældende lovgivning.

3. Bortset fra de i artikel 71, stk. 1, litra a), nr. ii), og litra b), nr. ii), omhandlede tilfælde, er anvendelsen af bestemmelserne i stk. 1 og 2 betinget af, at den pågældende senest har tilbagelagt:

— forsikringsperioder, i det i stk. 1 omhandlede tilfælde

— beskæftigelsesperioder, i det i stk. 2. omhandlede tilfælde

efter den lovgivning, i henhold til hvilken ydelserne begæres.

4. Når det tidsrum, for hvilket ydelserne tilkendes, er afhængigt af længden af forsikrings- eller beskæftigelsesperioder, finder bestemmelserne i stk. 1 eller stk. 2 anvendelse, alt efter omstændighederne.«

7 Artikel 71, stk. 1, litra b), nr. ii), i forordning nr. 1408/71 fastsætter følgende:

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

[...]

b) [...]

ii) andre arbejdstagere end grænsearbejdere, der er helt arbejdsløse, og som stiller sig til rådighed for arbejdsformidlingen i den medlemsstat, på hvis område de er bosat, eller som vender tilbage til denne stats område, modtager ydelser efter denne stats lovgivning, som om de senest havde været beskæftiget dér; disse ydelser udbetales af bopælsstedets institution

for denne institutions regning. Hvis den pågældende arbejdstager allerede har fået tilkendt ydelser for den kompetente institutions regning i den medlemsstat, af hvis lovgivning han senest har været omfattet, skal han dog oppebære ydelser i overensstemmelse med reglerne i artikel 69. Udbetaling af ydelser efter lovgivningen i den stat, hvor den arbejdsløse er bosat, stilles i bero i det tidsrum, hvor han i medfør af artikel 69 kan gøre krav på ydelser efter den lovgivning, hvoraf han senest har været omfattet.«

National ret

8 AlVG's § 14 bestemmer:

»*Rettens erhvervelse*

1. Ret til arbejdsløshedsunderstøttelse erhverves første gang, når den arbejdssøgende har udøvet en beskæftigelse, der er omfattet af den lovpligtige arbejdsløshedsforsikring, på det nationale område i i alt 52 uger i løbet af de 24 måneder, der går forud for indgivelse af ansøgningen (referenceperioden).

[...]

5. Der skal tages hensyn til forsikrings- eller beskæftigelsesperioder, der er tilbagelagt i udlandet med henblik på erhvervelse af ret til understøttelse, i det omfang der er fastsat bestemmelser herom i bilaterale eller internationale overenskomster. For at forsikrings- eller beskæftigelsesperioder, der er tilbagelagt i udlandet, kan tages i betragtning, kræves det ikke, at den arbejdssøgende har været beskæftiget i en minimumsperiode på det nationale område, forinden der ansøges om arbejdsløshedsunderstøttelse:

1) såfremt han har boet eller haft sædvanligt ophold i Østrig i mindst 15 år i alt, før hans seneste beskæftigelse i udlandet, eller

2) såfremt han har bosat sig i Østrig i forbindelse med en familiesammenføring, og hans ægtefælle har haft fast bopæl eller sædvanligt ophold dér i mindst 15 år i alt, og

at han i begge tilfælde tilmelder sig arbejdsformidlingen i Østrig, inden der er forløbet tre måneder, efter at hans beskæftigelse eller hans pligt til at være arbejdsløshedsforsikret i udlandet er ophørt.

6. For at tage stilling til, om der er ret til ydelser, kan de ovennævnte perioder kun tages i betragtning én gang.«

Den tysk-østrigske overenskomst

9 Den tysk-østrigske overenskomst trådte i kraft den 1. oktober 1979 og er fortsat gældende. Overenskomstens artikel 7 har følgende ordlyd:

»Medregning af bidragspligtige beskæftigelsesperioder, der er tilbagelagt efter lovgivningen i den anden kontraherende stat

1. Der tages hensyn til perioder med bidragspligtig beskæftigelse, som er tilbagelagt efter lovgivningen i den anden kontraherende stat ved bedømmelsen af, om den tidsmæssige betingelse for at erhverve ret til ydelser er opfyldt og ved fastsættelsen af længden af den periode, hvor der er ret til ydelser, såfremt ansøgeren er statsborger i den kontraherende stat, hvor retten til ydelserne gøres gældende, og sædvanligvis opholder sig på denne stats område. Dette gælder ligeledes, når ansøgeren med henblik på familiesammenføring er flyttet til den kontraherende stat, hvor kravet gøres gældende, og ægtefællen, der allerede bor dér, er statsborger i den pågældende stat.

2. For så vidt angår andre arbejdssøgende bliver der kun taget hensyn til bidragspligtige beskæftigelsesperioder, som er tilbagelagt efter lovgivningen i den anden kontraherende stat, når ansøgeren efter sin seneste indrejse i den kontraherende stat, hvor kravet gøres gældende, har haft lønnet beskæftigelse dér i mindst fire uger uden at overtræde reglerne for udlændinges adgang til beskæftigelse.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

10 Doris Kaske, der er tysk af fødsel, har siden 1968 også haft østrigsk statsborgerskab. Fra 1972 til den 31. december 1982 havde hun lønnet beskæftigelse i Østrig og var derfor pensions-, syge-, ulykkes- og arbejdsløshedsforsikret dér. I 1983 flyttede hun til Tyskland, hvor hun var arbejdstager indtil april 1995, og i den anledning bl.a. indbetalte bidrag til arbejdsløshedsforsikringen. I perioden 1. maj 1995 til 14. februar 1996 oppebar hun arbejdsløshedsunderstøttelse dér. Fra 15. februar til 31. maj 1996 var ansøgeren på ny i beskæftigelse med pligt til at være arbejdsløshedsforsikret. Derefter vendte hun tilbage til Østrig, hvor hun den 12. juni 1996 indgav en ansøgning om arbejdsløshedsunderstøttelse til kassen.

11 Kassen meddelte den 8. august 1996 afslag på sagsøgerens ansøgning. Afgørelsen var begrundet med, at Doris Kaske ikke senest havde tilbagelagt en forsikrings- eller beskæftigelsesperiode i Østrig, inden hun gjorde sin ret til arbejdsløshedsunderstøttelse gældende, jf. artikel 67, stk. 1, i forordning nr. 1408/71. Det var følgelig ikke muligt at medregne hendes forsikrings- og/eller beskæftigelsesperioder i en anden medlemsstat med hjemmel i forordningen. Hun opfyldte således ikke kravet om, at der skal være indbetalt bidrag i en minimumsperiode for at kunne opnå ret til arbejdsløshedsunderstøttelse.

12 Doris Kaske indgav en klage over afgørelsen af 8. august 1996, der efterfølgende blev afvist som ubegrundet ved kassens afgørelse af 28. november 1996. I begrundelsen for afgørelsen havde myndigheden anført, at ansøgeren ikke var omfattet af anvendelsesområdet for AlVG's § 14, stk. 1, udstedt til gennemførelse af artikel 67 i forordning nr. 1408/71, idet hun ikke havde kunnet dokumentere, at hun havde tilbagelagt forsikringspligtige beskæftigelsesperioder i Østrig i løbet af de 24 måneder, der gik forud for hendes ansøgning. Sagsøgte i hovedsagen udelukkede desuden anvendelsen af AlVG's § 14, stk. 1, idet ansøgeren hverken havde boet i Østrig i 15 år, før hun havde erhvervet forsikringsperioder i

Tyskland, eller var flyttet til Østrig i forbindelse med en familiesammenføring. De beskæftigelsesperioder, der var tilbagelagt i udlandet, kunne følgelig ikke medregnes med henblik på at erhverve ret til arbejdsløshedsunderstøttelse.

13 Doris Kaske anlagde sag ved Verwaltungsgerichtshof til prøvelse af afslaget af 28. november 1996. Da retten fandt, at Doris Kaske kunne have ret til arbejdsløshedsunderstøttelse, hvis de beskæftigelsesperioder, hun havde tilbagelagt i Tyskland, blev medregnet med henblik på at erhverve ret til denne ydelse, og at hun kunne gøre brug af disse perioder, hvis bestemmelserne i den tysk-østrigske overenskomst fandt anvendelse i hendes tilfælde, blev det besluttet at forelægge følgende præjudicielle spørgsmål for Domstolen:

»1) Finder Domstolens praksis i henhold til Rönfeldt-dommen også anvendelse på en sag, hvor en vandrende arbejdstager har udnyttet (eller rettere: har foregrebet udnyttelsen af) 'arbejdskraftens frie bevægelighed' på et tidspunkt, hvor forordning (EØF) nr. 1408/71 ganske vist ikke var trådt i kraft, men også inden EF-traktaten var gyldig i hendes hjemland, og altså inden hun kunne påberåbe sig artikel 39 ff. EF (tidligere EF-traktatens artikel 48 ff.) i beskæftigelsesstaten?

2) Dersom det første spørgsmål besvares bekræftende:

Medfører anvendelsen af Rönfeldt-dommen på en sag om arbejdsløshedsunderstøttelse, at en vandrende arbejdstager kan påberåbe sig de regler, som fremgår af en bilateral konvention mellem to af Den Europæiske Unions medlemsstater (her af den tysk-østrigske overenskomst om arbejdsløshedsforsikring), og som er gunstigere end bestemmelserne i forordning nr. 1408/71, i hele den periode, hvor retten til den frie bevægelighed i henhold til artikel 39 ff. EF udnyttes (tidligere EF-traktatens artikel 48 ff.), og således navnlig også til støtte for krav, der gøres gældende, efter at arbejdstageren har forladt beskæftigelsesstaten for at vende tilbage til hjemlandet?

3) Dersom det andet spørgsmål besvares bekræftende:

Skal sådanne krav kun bedømmes efter den gunstigere overenskomst, i det omfang de støtter sig på arbejdsløshedsforsikringsperioder med bidragspligtig beskæftigelse, som er tilbagelagt i beskæftigelsesstaten, inden forordning nr. 1408/71 trådte i kraft (dvs. før den 1.1.1994 i denne sag)?

4) Dersom et af de to første spørgsmål besvares benægtende og det tredje bekræftende:

Kan en medlemsstat i betragtning af forbuddet mod forskelsbehandling i artikel 39 EF (tidligere EF-traktatens artikel 48), sammenholdt med artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 1408/71, lovligt gøre medregningen af de forsikringsperioder, der er tilbagelagt i en anden medlemsstat, betinget af, at bopælen i den pågældende stat har haft en varighed af mindst 15 år forud for tilbagelæggelsen af forsikringsperioder i den anden medlemsstat, når statens egne retsregler samtidig indeholder en gunstigere ordning end den, der fremgår af forordning nr. 1408/71 (her: afståelse fra kravet om, at ansøgeren senest har tilbagelagt forsikringsperioder i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 67, stk. 3, i forordning nr. 1408/71)?«

Første spørgsmål

14 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om de principper, Domstolen har anvendt i Rönfeldt-dommen, hvorefter det er

muligt at undlade at anvende bestemmelserne i forordning nr. 1408/71 for fortsat at anvende en bilateral overenskomst, som forordningen normalt er trådt i stedet for, på en arbejdstager, der er statsborger i en medlemsstat, ligeledes finder anvendelse i et tilfælde, hvor arbejdstageren har udnyttet sin ret til fri bevægelighed, før forordningen trådte i kraft, og før traktaten fandt anvendelse i hans oprindelsesmedlemsstat.

15 Domstolen bemærkede i præmis 29 i Rönfeldt-dommen, at traktatens artikel 48 og 51 er til hinder for, at arbejdstagere, der har udnyttet deres ret til fri bevægelighed, mister sociale rettigheder som følge af, at overenskomster mellem to eller flere medlemsstater, der er inkorporeret i national lovgivning, ikke finder anvendelse efter ikrafttrædelsen af forordning nr. 1408/71.

16 I hovedsagen har Doris Kaske, der er østrigsk statsborger, arbejdet successivt i Østrig og i Tyskland, før hun blev arbejdsløs i sidstnævnte stat. Hun tog tilbage til Østrig umiddelbart efter, at hun var blevet arbejdsløs, og ansøgte om arbejdsløshedsunderstøttelse i sit nye bopælsland, idet hun bl.a. gjorde sine beskæftigelsesperioder i Tyskland gældende. Hun er af den opfattelse, at anvendelsen af den tysk-østrigske overenskomst, gør det muligt at tage de nævnte perioder i betragtning efter den østrigske arbejdsløshedslovgivning, således at der erhverves ret til arbejdsløshedsunderstøttelse fra de østrigske myndigheder.

Formaliteten

17 Den østrigske regering gør først og fremmest gældende, at spørgsmålet, om der skal tages hensyn til de beskæftigelsesperioder, som Doris Kaske har tilbagelagt i Tyskland, ikke kan påvirke afgørelsen af tvisten i hovedsagen, idet den samlede periode, der kan tages i betragtning, efter det tidspunkt, hvor hun ophørte med at oppebære arbejdsløshedsdagpenge fra de tyske myndigheder i forbindelse med en tidligere arbejdsløshedsperiode, ikke er tilstrækkelig lang til, at der kan åbnes ret

til arbejdsløshedsunderstøttelsen, henset til kravet til beskæftigelsens varighed i AlVG. Regeringen gør således — i det mindste forudsætningsvis — gældende, at spørgsmålet om, hvorvidt den tysk-østrigske overenskomst finder anvendelse i Doris Kaske's tilfælde, er helt uden betydning for afgørelsen af tvisten i hovedsagen.

18 Det bemærkes, at i henhold til Domstolens faste praksis tilkommer det inden for rammerne af det samarbejde, der i henhold til artikel 234 EF er indført mellem Domstolen og de nationale retsinstanser, udelukkende den nationale retsinstans, for hvilken en tvist er indbragt, og som har ansvaret for den retsafgørelse, som skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen. Når de af den nationale retsinstans stillede spørgsmål vedrører fortolkningen af en bestemmelse i fællesskabsretten, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse herom (jf. bl.a. dom af 13.3.2001, sag C-379/98, PreussenElektra, Sml. I, s. 2099, præmis 38).

19 Domstolen har endvidere udtalt, at den i særlige tilfælde med henblik på at efterprøve sin egen kompetence er beføjet til at undersøge de omstændigheder, hvorunder den nationale domstol har forelagt sagen. Domstolen kan kun afslå at træffe afgørelse vedrørende et præjudicielt spørgsmål fra en national retsinstans, når det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af fællesskabsretten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en saglig korrekt besvarelse af de stillede spørgsmål (jf. bl.a. PreussenElektra-dommen, præmis 39).

20 De spørgsmål, der i denne sag er rejst af den forelæggende ret, vedrører fortolkningen af fællesskabsretten. Bedømmelsen af længden af den beskæftigelsesperiode, der er nødvendig for at opnå ret til arbejdsløshedsunderstøttelse, er et spørgsmål, der skal afgøres efter intern ret, og som Domstolen ikke kan tage stilling til. I den foreliggende sag foreligger der ingen af de omstændigheder, der er nævnt i præmis 19, og som kan medføre, at spørgsmålet ikke kan fremmes til realitetsbehandling.

21 De præjudicielle spørgsmål skal derfor besvares.

Realiteten

22 Den østrigske regering har gjort gældende, at de principper, der henvises til i Rönfeldt-dommen, ikke finder anvendelse i Doris Kaske's situation af to grunde. For det første fordi forordning nr. 1408/71 allerede er blevet anvendt i hendes tilfælde, da hun med støtte i forordningen modtog arbejdsløshedsunderstøttelse i Tyskland i forbindelse med hendes første arbejdsløshedsperiode. Ifølge regeringen er hun således definitivt omfattet af forordning nr. 1408/71, idet det ville medføre betydelige administrative vanskeligheder, hvis en vandrende arbejdstager kunne begære, at den mest fordelagtige bestemmelse blev bragt i anvendelse, hver gang han i løbet af sit arbejdsliv bliver arbejdsløs. Den østrigske regering gør for det andet gældende, at Rönfeldt-dommen er blevet afsagt i forbindelse med et spørgsmål om ret til pension, som adskiller sig væsentligt fra spørgsmålet om ret til de ydelser fra arbejdsløshedsforsikringen, der er omtvistet i hovedsagen.

23 Den spanske regering har ligeledes fremført dette sidste argument. Regeringen har gjort gældende, at i modsætning til pensionsydelser og ydelser ved invaliditet, som en statsborger i en medlemsstat kan have ret til, uanset i hvilken medlemsstat den udløsende begivenhed er indtruffet, er retten til arbejdsløshedsunderstøttelse i henhold til forordning nr. 1408/71 betinget af, at den seneste forsikrings- eller beskæftigelsesperiode er blevet tilbagelagt i den medlemsstat, hvori der er ansøgt om ydelsen. Ifølge den spanske regering er denne forskel, der langt fra er ubetydelig, begrundet i selve arbejdsløshedsunderstøttelsens karakter, der uomtvisteligt er knyttet til det seneste arbejdsforhold, og hvis udbetaling afbrydes, når der etableres et nyt arbejdsforhold.

24 Der bør indledningsvis tages stilling til, om de principper, der blev opstillet i Rönfeldt-dommen, finder anvendelse på arbejdsløshedsforsikringsydelser, eftersom det er denne type ydelser, der er genstand for hovedsagen.

25 I præmis 21 i Rönfeldt-dommen anførte Domstolen, at det spørgsmål, der i den sag var blevet forelagt af den nationale ret, tilsigtede en afgørelse af, om den fortabelse af rettigheder for så vidt angår social sikring, de pågældende arbejdstagere kommer ud for som følge af, at overenskomster mellem medlemsstaterne ikke finder anvendelse efter ikrafttrædelsen af forordning nr. 1408/71, er retmæssig efter traktatens artikel 48 og 51. Det svar, som Domstolen afgav i denne dom, vedrører følgelig samtlige de sociale rettigheder, der er omfattet af forordning nr. 1408/71, uanset om retten til ydelserne er erhvervet endeligt, eller de blot for tiden udbetales til en forsikret. I denne forbindelse bemærkes, at de principper, der anvendes i Rönfeldt-dommen, ganske vist vedrører pensionsydelser, der uden tvivl er af definitiv karakter, men de vedrører ligeledes ydelser ved invaliditet, der — som ydelser ved arbejdsløshed — kan variere og endda i visse tilfælde kan være af midlertidig karakter (jf. i den forbindelse dom af 9.11.1995, sag C-475/93, Sml. I, s. 3813, præmis 2, 26 og 27, og af 9.10.1997, forenede sager C-31/96, C-32/96 og C-33/96, Naranjo Arjona m.fl., Sml. I, s. 5501, præmis 2 og 29). Der er således ikke nogen virkelig forskel mellem disse forskellige ydelser i relation til den kvalifikationen af ydelserne som sociale rettigheder, der er foretaget i Rönfeldt-dommen.

26 Anvendt på hovedsagen indebærer de principper, som Domstolen har anvendt i Rönfeldt-dommen, at en østrigsk statsborger, der kunne have påberåbt sig bestemmelserne i den tysk-østrigske overenskomst, der blev undertegnet, før forordning nr. 1408/71 trådte i kraft i Østrig, kan støtte ret på denne overenskomst også efter forordningens ikrafttræden. Under alle omstændigheder er det en betingelse for at være omfattet af overenskomstens anvendelsesområde, før forordningen trådte i kraft, at den østrigske statsborger allerede har været beskæftiget i Tyskland.

27 De principper, der er anvendt i Rönfeldt-dommen, har udelukkende til formål at beskytte en velerhvervet ret på et socialt område, der ikke var omfattet af fællesskabsretten på det tidspunkt, hvor den statsborger i en medlemsstat, der gør retten gældende, kunne benytte sig af den. Den omstændighed, at forordning nr. 1408/71 er blevet en del af gældende ret i den pågældendes oprindelsesmedlemsstat på det tidspunkt, hvor denne medlemsstat tilsluttede sig Det Europæiske Fællesskab, har ingen indvirkning på den ret, han allerede har

erhvervet til at påberåbe sig bestemmelserne i en bilateral overenskomst, der var de eneste bestemmelser, der fandt anvendelse i hans tilfælde på det tidspunkt, hvor han udnyttede sin ret til fri bevægelighed. Som anført af Kommissionen hviler denne retsopfattelse i øvrigt på det princip, at den pågældende havde en berettiget forventning om, at han senere kunne støtte ret på bestemmelserne i den bilaterale overenskomst.

28 Det første spørgsmål skal følgelig besvares med, at de principper, som Domstolen har anvendt i Rönfeldt-dommen, hvorefter det er muligt at undlade at anvende bestemmelserne i forordning nr. 1408/71 for fortsat at anvende en bilateral overenskomst, som forordningen normalt er trådt i stedet for, på en arbejdstager, der er statsborger i en medlemsstat, ligeledes finder anvendelse i et tilfælde, hvor arbejdstageren har udnyttet sin ret til fri bevægelighed, før forordningen trådte i kraft, og før traktaten fandt anvendelse i hans oprindelsesmedlemsstat.

Andet og tredje spørgsmål

29 Med det andet og det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om den ret, som en østrigsk statsborger har erhvervet til at påberåbe sig den tysk-østrigske overenskomst frem for forordning nr. 1408/71, er gældende i hele den periode, hvor han udøver sin ret til fri bevægelighed, og om denne ret omfatter samtlige de arbejdsløshedsforsikringsperioder, der er tilbagelagt af den pågældende, eller den kun omfatter de perioder, der er tilbagelagt, før denne forordning trådte i kraft i Østrig.

30 Som fastslået i præmis 29 i Rönfeldt-dommen og gentaget i præmis 15 i denne dom er traktatens artikel 48 og 51 til hinder for, at arbejdstagere, der har udnyttet deres ret til fri bevægelighed, mister sociale rettigheder som følge af, at overenskomster mellem to eller flere medlemsstater, der er inkorporeret i national lovgivning, ikke finder anvendelse efter ikrafttrædelsen af forordning nr. 1408/71.

31 Med andre ord, hvis en statsborger i en medlemsstat med hensyn til en social ret kan påberåbe sig en overenskomst, der er indgået mellem to medlemsstater, og denne overenskomst er mere gunstig for ham end en fællesskabsforordning, som han på et senere tidspunkt bliver omfattet af, har han definitivt erhvervet ret efter denne overenskomst med den virkning, at alle de begrænsninger, han senere måtte påføres, vil være i strid med traktatens artikel 48 og 51.

32 Det forholder sig for så vidt angår arbejdsløshedsunderstøttelse følgelig sådan, at når de forsikrings- eller beskæftigelsesperioder, der ligger til grund for arbejdstagerens ret, i det mindste delvist er blevet tilbagelagt på et tidspunkt, hvor kun en bilateral overenskomst fandt anvendelse, skal arbejdstagerens samlede situation bedømmes på baggrund af bestemmelserne i denne overenskomst, hvis det er til hans fordel. Der skal i denne forbindelse ikke sondres mellem de perioder, hvor retten til den frie bevægelighed har været udnyttet, eller mellem forsikrings- og beskæftigelsesperioder, alt efter om disse perioder ligger før eller efter det tidspunkt, hvor traktaten og forordning nr. 1408/71 trådte i kraft i arbejdstagerens oprindelsesmedlemsstat.

33 Hvis hele grundlaget for arbejdstagerens ret derimod ligger efter det tidspunkt, hvor forordning nr. 1408/71 trådte i kraft, dvs. hvis han — som hævdet af den østrigske regering — har udtømt de rettigheder, der stammer fra en tidligere forsikrings- eller beskæftigelsesperiode, der blev efterfulgt af en arbejdsløshedsperiode, under hvilken han oppebar arbejdsløshedsunderstøttelse, befinder han sig i en ny situation, der skal bedømmes på baggrund af forordningens bestemmelser (Thévenon-dommen).

34 Forordning nr. 1408/71 finder kun anvendelse, hvis de rettigheder, der er erhvervet i kraft af den bilaterale overenskomst, helt er udtømt i forbindelse med den første arbejdsløshedsperiode. Hvis dette ikke er tilfældet, er den pågældende fortsat omfattet af overenskomstens mere gunstige regler, selv for så vidt angår efterfølgende perioder.

35 Herefter skal andet og tredje spørgsmål besvares med, at hvis de forsikrings- eller beskæftigelsesperioder, på baggrund af hvilke der erhverves ret til den arbejdsløshedsunderstøttelse, som en statsborger i en medlemsstat ansøger om, er begyndt at løbe, inden forordning nr. 1408/71 trådte i kraft, skal hans situation bedømmes på baggrund af bestemmelserne i den bilaterale overenskomst for hele den periode, hvori han har udøvet sin ret til fri bevægelighed, idet samtlige de forsikrings- eller beskæftigelsesperioder, han har tilbagelagt, tages i betragtning, uanset om disse perioder ligger før eller efter det tidspunkt, hvor traktaten og forordning nr. 1408/71 trådte i kraft i arbejdstagerens oprindelsesmedlemsstat. Hvis den pågældende derimod efter at have udtømt samtlige de rettigheder, han havde i henhold til overenskomsten, på ny udøver sin ret til fri bevægelighed, og hvis han tilbagelægger nye forsikrings- eller beskæftigelsesperioder, der udelukkende ligger efter det tidspunkt, hvor forordning nr. 1408/71 trådte i kraft, skal hans nye situation bedømmes efter forordningens regler.

Fjerde spørgsmål

36 Med det fjerde spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om en bestemmelse som AlVG's § 14, stk. 5, der fraviger artikel 67, stk. 3, i forordning nr. 1408/71 derved, at den for så vidt angår to tilfælde — hvor der er tale om enten et ophold på mindst 15 år i Østrig eller familiesammenføring — bestemmer, at ansøgningen om arbejdsløshedsunderstøttelse ikke nødvendigvis skal indgives i den stat, hvor arbejdstageren senest har tilbagelagt en forsikrings- eller beskæftigelsesperiode, men kan indgives i Østrig, er i overensstemmelse med forbuddet mod forskelsbehandling i traktatens artikel 48.

37 Det fremgår af Domstolens faste praksis, at fællesskabsretten ikke er til hinder for, at der i national ret findes bestemmelser, der er mere fordelagtige end dem, der følger af fællesskabsretten, forudsat at de bestemmelser, der gennemføres, er forenelige med fællesskabsretten (jf. i denne forbindelse dom af 10.12.1969, sag 34/69, Duffy, Sml. 1969, s. 169, org.ref.: Rec. s. 597, præmis 9, af 6.3.1979, sag

100/78, Rossi, Sml. s. 831, præmis 14, af 12.6.1980, sag 733/79, Laterza, Sml. s. 1915, præmis 8, af 9.7.1980, sag 807/79, Gravina m.fl., Sml. s. 2205, præmis 7, Rönfeldt-dommen, præmis 26, og af 7.7.1992, sag C-370/90, Singh, Sml. I, s. 4265, præmis 23).

38 Den ret, der i hovedsagen i henhold til AlVG's § 14, stk. 5, indrømmes arbejdssøgende, der har boet mindst 15 år i Republikken Østrig før deres seneste beskæftigelse i udlandet, kommer hovedsageligt fastboende østrigske statsborgere til gode, på bekostning af østrigske statsborgere, der har udnyttet deres ret til fri bevægelighed, og hovedparten af statsborgerne fra de øvrige medlemsstater. En sådan bestemmelse må således betragtes som en hindring for retten til fri bevægelighed og som forskelsbehandling på grundlag af nationalitet.

39 Det fjerde spørgsmål skal derfor besvares med, at der i national ret kan gennemføres bestemmelser, der er mere fordelagtige end dem, der følger af fællesskabsretten, forudsat at de bestemmelser, der gennemføres, er forenelige med de principper, der gælder efter fællesskabsretten. En lovgivning i en medlemsstat, der for så vidt angår betingelserne for at opnå arbejdsløshedsunderstøttelse begunstiger arbejdstagere, der har boet 15 år på denne medlemsstats område før deres seneste arbejde i udlandet, er uforenelig med traktatens artikel 48.

Sagens omkostninger

40 De udgifter, der er afholdt af den østrigske, den spanske 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 (Sjette Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Verwaltungsgerichtshof ved kendelse af 29. juni 1999, for ret:

1) De principper, som Domstolen har anvendt i dom af 7. februar 1991 (sag C-227/89), Rönfeldt, hvorefter det er muligt at undlade at anvende bestemmelserne i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, for fortsat at anvende en bilateral overenskomst, som forordningen normalt er trådt i stedet for, på en arbejdstager, der er statsborger i en medlemsstat, finder ligeledes anvendelse i et tilfælde, hvor arbejdstageren har udnyttet sin ret til fri bevægelighed, før forordningen trådte i kraft, og før EF-traktaten fandt anvendelse i hans oprindelsesmedlemsstat.

2) Hvis de forsikrings- eller beskæftigelsesperioder, på baggrund af hvilke der erhverves ret til den arbejdsløshedsunderstøttelse, som en statsborger i en medlemsstat ansøger om, er begyndt at løbe, inden forordning nr. 1408/71 trådte i kraft, skal hans situation bedømmes på baggrund af bestemmelserne i den bilaterale overenskomst for hele den periode, hvori han har udøvet sin ret til fri bevægelighed, idet samtlige de forsikrings- eller beskæftigelsesperioder,

han har tilbagelagt, tages i betragtning, uanset om disse perioder ligger før eller efter det tidspunkt, hvor traktaten og forordning nr. 1408/71 trådte i kraft i arbejdstagerens oprindelsesmedlemsstat. Hvis den pågældende derimod efter at have udtømt samtlige de rettigheder, han havde i henhold til overenskomsten, på ny udøver sin ret til fri bevægelighed, og hvis han tilbagelægger nye forsikrings- eller beskæftigelsesperioder, der udelukkende ligger efter det tidspunkt, hvor forordning nr. 1408/71 trådte i kraft, skal hans nye situation bedømmes efter forordningens regler.

3) Der kan i national ret gennemføres bestemmelser, der er mere fordelagtige end dem, der følger af fællesskabsretten, forudsat at de bestemmelser, der gennemføres, er forenelige med de principper, der gælder efter fællesskabsretten. En lovgivning i en medlemsstat, der, for så vidt angår betingelserne for at opnå arbejdsløshedsunderstøttelse, begunstiger arbejdstagere, der har boet 15 år på denne medlemsstats område før deres seneste arbejde i udlandet, er uforenelig med EF-traktatens artikel 48 (efter ændring nu artikel 39 EF).

Macken Colneric Puissochet

Schintgen Skouris

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 5. februar 2002.

R. Grass

Justitssekretær

F. Macken

Formand for Sjette Afdeling