DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)
den 5 februari 2002 *

I mål C-277/99,

angående en begäran enligt artikel 234 EG, från Verwaltungsgerichtshof (Österrike), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

Doris Kaske

och

Landesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice Wien,

angående dels möjligheten att tillämpa en konvention om arbetslöshetsförsäkring mellan Förbundsrepubliken Tyskland och Republiken Österrike vad gäller arbetslöshetsförmåner i stället för artiklarna 3, 6, 67 och 71 i rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjer flyttar inom gemenskapen (EGT L 149, s. 2; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 57), genom att de i målet Rönfeldt (dom av den 7 februari 1991 i mål C-227/89, REG 1991, s. I-323, svensk specialutgåva, volym 11, s. I-9, nedan kallad domen i målet Rönfeldt) fastslagna principerna tillämpas på dessa förmåner, dels tolkningen av artiklarna 48 och 51 i EG-fördraget (nu artiklarna 39 EG och 42 EG i ändrad lydelse),

* Rättegångsspråk: tyska.

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden F. Macken samt domarna N. Colneric, J.-P. Puissochet (referent), R. Schintgen och V. Skouris,

generaladvokat: J. Mischo,
justitiesekreterare: R. Grass,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

— Doris Kaske, genom F.C. Sladek, Rechtsanwalt,

— Österrikes regering, genom C. Pesendorfer, i egenskap av ombud,

— Spaniens regering, genom S. Ortiz Vaamonde, i egenskap av ombud,

— Portugals regering, genom L. Fernandes och S. Pizarro, båda i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom P. Hillenkamp och G. Braun, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till referentens rapport,

och efter att den 18 oktober 2001 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Verwaltungsgerichtshof har, genom beslut av den 29 juni 1999, som inkom till domstolen den 26 juli samma år, i enlighet med artikel 234 EG ställt fyra frågor avseende dels möjligheten att tillämpa en konvention mellan Förbundsrepubliken Tyskland och Republiken Österrike om arbetslöshetsförsäkring (nedan kallad den tysk-österrikiska konventionen) i stället för artiklarna 3, 6, 67 och 71 i rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjer flyttar inom gemenskapen (EGT L 149, s. 2; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 57), genom att de i målet Rönfeldt (dom av den 7 februari 1991 i mål C-227/89, REG 1991, s. I-323; svensk specialutgåva, volym 11, s. I-9) fastslagna principerna tillämpas på dessa förmåner, dels tolkningen av artiklarna 48 och 51 i EG-fördraget (nu artiklarna 39 EG och 42 EG i ändrad lydelse).

2 Frågorna har uppkommit i samband med att Doris Kaske har överklagat Landesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice Wiens (arbetsförmedlingens regionala kontor i Wien) beslut av den 28 november 1996 att i enlighet med en resolution av Ausschuss für Leistungsangelegenheiten (utskottet för förmånsfrågor) avslå hennes ansökan om att arbetslöshetsersättning skulle utges till henne i enlighet med 14 § femte stycket i Arbeitslosenversicherungsgesetz (lag om arbetslöshetsförsäkring, nedan kallad AlVG).

Gemenskapsrättsliga bestämmelser

3 Förordning nr 1408/71 trädde för Republiken Österrikes vidkommande i kraft vid detta lands anslutning till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet den 1 januari 1994.

4 Artikel 3.1 i förordning nr 1408/71 har följande lydelse:

"Om något annat inte följer av de särskilda bestämmelserna i denna förordning har personer, som är bosatta inom en medlemsstats territorium och för vilka denna förordning gäller, samma skyldigheter och rättigheter enligt en medlemsstats lagstiftning som denna medlemsstats egna medborgare."

5 I artikel 6 a i förordning nr 1408/71 stadgas följande:

"Om något annat inte följer av bestämmelserna i artikel 7, 8 och 46.4, skall denna förordning, både vad gäller de personer och de sakområden som den behandlar, ersätta bestämmelserna i alla konventioner om social trygghet mellan

a) två eller flera medlemsstater inbördes,

..."

6 I artikel 67 i förordning nr 1408/71, som har rubriken "Sammanläggning av försäkrings- eller anställningsperioder", föreskrivs följande:

"1. Den behöriga institutionen i en medlemsstat, vars lagstiftning kräver att försäkringsperioder har fullgjorts för att någon skall få, bibehålla eller återfå rätt till förmåner, skall i den utsträckning som behövs beakta försäkrings- eller anställningsperioder som han har fullgjort som anställd enligt en annan medlemsstats lagstiftning som om de vore försäkringsperioder som har fullgjorts enligt den lagstiftning som denna institution tillämpar, dock under förutsättning att anställningsperioderna skulle ha ansetts som försäkringsperioder om de hade fullgjorts enligt denna lagstiftning.

2. Den behöriga institutionen i en medlemsstat, vars lagstiftning kräver att anställningsperioder har fullgjorts för att någon skall få, bibehålla eller återfå rätt till förmåner, skall i den utsträckning som behövs beakta försäkrings- eller anställningsperioder som han har fullgjort som anställd enligt en annan medlemsstats lagstiftning som om de vore anställningsperioder som har fullgjorts enligt den lagstiftning som denna institution tillämpar.

3. Utom i fall som avses i artikel 71.1 a ii och b ii, skall bestämmelserna i punkt 1 och 2 gälla under villkor att personen senast har fullgjort

— i fall som avses i punkt 1, försäkringsperioder,

— i fall som avses i punkt 2, anställningsperioder enligt bestämmelserna i den lagstiftning enligt vilken ansökan om förmåner görs.

4. Om längden av den period under vilken förmåner kan utges är beroende av försäkrings- eller anställningsperiodernas längd, gäller i förekommande fall bestämmelserna i punkt 1 eller 2."

7 I artikel 71.1 b ii i förordning nr 1408/71 stadgas följande:

"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:

...

b)...

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

skall på egen bekostnad utge dessa förmåner. Om personen har fått rätt till förmåner på bekostnad av den behöriga institutionen i den medlemsstat, vars lagstiftning han senast har omfattats av, skall han dock få förmåner enligt bestämmelserna i artikel 69. Förmåner enligt lagstiftningen i den stat där han är bosatt skall innehållas under varje period under vilken den arbetslöse enligt bestämmelserna i artikel 69 kan ansöka om förmåner enligt den lagstiftning som han senast har omfattats av."

Nationell rätt

8 I 14 § AlVG stadgas följande:

"Förutsättningar för rättigheten

1. Rätt till arbetslöshetsförsäkring uppkommer för första gången när den arbetslöse i Österrike har innehaft en anställning för vilken arbetslöshetsförsäkring är obligatorisk under totalt 52 veckor under de 24 månader som närmast föregick hans ansökan (ramtiden).

...

5. Försäkrings- eller anställningsperioder som har fullgjorts i utlandet skall beaktas vid bedömningen av huruvida rättigheten föreligger, såvida denna fråga regleras genom mellanstatliga konventioner eller internationella fördrag. För att försäkrings- eller anställningsperioder som har fullgjorts i utlandet skall beaktas är det inte nödvändigt att den arbetslöse har fullgjort en viss minimianställningsperiod i Österrike innan han ansöker om arbetslöshetsersättning, såvida han

1. före sin senaste anställning i utlandet under sammanlagt minst 15 år har haft sitt hemvist eller stadigvarande vistats i Österrike, eller

2. har flyttat till Österrike för familjeåterförening och hans eller hennes här bosatte make eller maka har sitt hemvist eller stadigvarande vistas här sedan sammanlagt minst 15 år

och i båda fallen har anmält sig såsom arbetslös i Österrike inom tre månader efter det att anställningen eller försäkringsskyldigheten i utlandet upphörde.

6. De perioder som nämns i fjärde och femte stycket skall bara beaktas en gång vid bedömningen av huruvida rättigheten föreligger."

Den tysk-österrikiska konventionen

9 Den tysk-österrikiska konventionen trädde i kraft den 1 oktober 1979 och gäller fortfarande. I artikel 7 i denna konvention föreskrivs följande:

"Beaktande av anställningsperioder under vilka avgiftsskyldighet har förelegat och som har fullgjorts enligt bestämmelserna i den andra konventionsstaten

1. Anställningsperioder under vilka avgiftsskyldighet har förelegat och som har fullgjorts enligt bestämmelserna i den andra konventionsstaten skall beaktas vid bedömningen av huruvida kvalifikationstiden har fullgjorts och vid fastställandet av den tid under vilken rätt till förmånen föreligger, såvida sökanden är medborgare i den konventionsstat i vilken rätten görs gällande och stadigvarande vistas på denna konventionsstats territorium. Detsamma gäller om sökanden på grund av familjeåterförening har flyttat till den konventionsstat där rättigheten görs gällande och hans eller hennes där redan bosatte make eller maka är medborgare i den sistnämnda konventionsstaten.

2. Vad gäller andra arbetslösa skall anställningsperioder under vilka avgiftsskyldighet har förelegat och som har fullgjorts enligt bestämmelserna i den andra konventionsstaten endast beaktas om den arbetslöse, efter sin senaste inresa i den konventionsstat där han har gjort rättigheten gällande, under minst fyra veckor har innehaft anställning utan att åsidosätta bestämmelserna om anställning av utlänningar."

Målet vid den nationella domstolen och frågorna

10 Doris Kaske, som är tyskfödd, är även österrikisk medborgare sedan år 1968. Från år 1972 till och med den 31 december 1982 var hon anställd arbetstagare i Österrike och omfattades av pensions-, sjuk,- olycksfalls- och arbetslöshetsförsäkringen. År 1983 bosatte hon sig i Tyskland, där hon var anställd arbetstagare fram till april månad år 1995 och ansluten till bland annat arbetslöshetsförsäkringen. Där uppbar hon arbetslöshetsersättning under perioden 1 maj 1995 — 14 februari 1996. Från och med den 15 februari 1996 till och med den 31 maj 1996 hade Doris Kaske ånyo en anställning i Tyskland vilken omfattades av arbetslöshetsförsäkringen. Hon återvände därefter till Österrike och ingav den 12 juni 1996 en ansökan om arbetslöshetsersättning till Arbeitsmarktservices (arbetsförmedlingen, nedan kallad förmedlingen) regionala kontor.

11 Förmedlingen avslog den berördas ansökan genom beslut av den 8 augusti 1996. Som skäl för beslutet angav förmedlingen att Doris Kaske inte i enlighet med artikel 67.3 i förordning nr 1408/71 hade fullgjort sin senaste försäkrings- eller anställningsperiod i Österrike när hon gjorde sin rätt till arbetslöshetsersättning gällande. Följaktligen kunde de försäkrings- och/eller anställningsperioder som hade fullgjorts i en annan medlemsstat omöjligen sammanräknas med stöd av denna förordning. Med hänsyn till att detta inte var möjligt hade inte den tidsperiod fullgjorts som krävdes för att rätt till arbetslöshetsersättning skulle föreligga.

12 Doris Kaske begärde omprövning av detta beslut den 8 augusti 1996. Landesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice Wien omprövade genom beslut av den 28 november 1996 beslutet utan att ändra det, då den fann att det saknades fog för begäran om omprövning. Förvaltningen angav som skäl för sitt beslut för det första att den berörda inte ingick i tillämpningsområdet för 14 § första stycket AlVG, som hade antagits i syfte att tillämpa artikel 67 i förordning nr 1408/71, eftersom hon inte hade kunnat visa att hon under de 24 månader som föregick ansökan i Österrike hade fullgjort anställningsperioder som omfattades av arbetslöshetsförsäkringen. Motparten i målet vid den nationella domstolen fann för det andra att 14 § femte stycket AlVG inte kunde vara tillämplig, eftersom Doris Kaske vare sig hade varit bosatt i Österrike under femton års tid innan hon

fullgjorde sina försäkringsperioder i Tyskland eller flyttat till Österrike i samband med en familjeåterförening. Följaktligen kunde de anställningsperioder som hade fullgjorts utomlands inte beaktas vad gäller rätten till arbetslöshetsersättning.

13 Detta avslagsbeslut överklagades till Verwaltungsgerichtshof den 28 november 1996. Verwaltungsgerichtshof, som ansåg att Doris Kaske skulle kunna vara berättigad till arbetslöshetsersättning om de anställningsperioder som hon fullgjort i Tyskland beaktades vad gäller rätten till denna förmån, och att hon skulle kunna få tillgodoräkna sig sådana perioder om bestämmelserna i den tysk-österrikiska konventionen tillämpades på henne, beslutade att ställa följande frågor till domstolen:

"1) Skall EG-domstolens så kallade Rönfeldt-praxis även tillämpas på ett fall där en migrerande arbetstagare har utövat sin 'rätt till fri rörlighet' (eller närmare bestämt föregripit denna) vid en tidpunkt som visserligen inträffade före ikraftträdandet av förordning (EEG) nr 1408/71, men även före den tidpunkt då EG-fördraget blev gällande i arbetstagarens ursprungsland, det vill säga vid en tidpunkt då han ännu inte kunde åberopa artikel 39 EG och följande artiklar (före detta artikel 48 och följande artiklar i EG-fördraget) i anställningsstaten?

2) För det fall att svaret på den första frågan är jakande:

Innebär tillämpningen av Rönfeldt-praxisen på arbetslöshetsförsäkring att en migrerande arbetstagare kan åberopa rättsregler som är mer förmånliga än de i förordning nr 1408/71, och vilka följer av en bilateral konvention mellan två medlemsstater i Europeiska unionen (i detta fall den tysk-österrikiska konventionen om arbetslöshetsförsäkring) för hela den tidsperiod då rätten till fri rörlighet i den mening som avses i artikel 39 EG och följande artiklar (före detta artikel 48 i EG-fördraget och följande artiklar) har utövats, särskilt när det gäller rättigheter som den berörde gör gällande efter återkomsten från anställningsstaten till ursprungslandet?

3) För det fall att svaret på den andra frågan är jakande:

Skall sådana rättigheter endast bedömas enligt — den mer förmånliga — konventionen om de som grund har perioder med obligatorisk arbetslöshetsförsäkring som fullgjorts i anställningsstaten fram till ikraftträdandet av förordning nr 1408/71 (i detta fall således före den 1 januari 1994)?

4) För det fall svaret på någon av de båda första frågorna är nekande eller svaret på den tredje frågan är jakande:

Är det, med hänsyn till det diskrimineringsförbud som uppställs i artikel 39 EG (före detta artikel 48 i EG-fördraget) jämförd med artikel 3.1 i förordning nr 1408/71, tillåtet för en medlemsstat att, vad gäller beaktande av försäkringsperioder som har fullgjorts i en annan medlemsstat, i sin rättsordning föreskriva en reglering som visserligen är mer förmånlig än förordning nr 1408/71 (i detta fall avstående från villkoret att den berörde omedelbart dessförinnan skall ha fullgjort sådana försäkringsperioder som avses i artikel 67.3 i förordning nr 1408/71), men som — bortsett från familjeåterföreningsfall — endast är tillämplig om den berörda personen under femton års tid har haft sitt hemvist på det nationella territoriet innan han fullgjorde försäkringsperioder i den andra medlemsstaten?"

Den första frågan

14 Den hänskjutande domstolen har ställt frågan för att få klarhet i huruvida de principer som EG-domstolen har fastställt i dom av den 7 februari 1991 i

mål C-227/89, Rönfeldt (REG 1991, s. I-323; svensk specialutgåva volym 11, s. I-9) — enligt vilka man i stället för att tillämpa bestämmelserna i förordning nr 1408/71 kan fortsätta att på en arbetstagare som är medborgare i en medlemsstat tillämpa en bilateral konvention som i normala fall har ersatts av denna förordning — även gäller i ett fall där denne arbetstagare har utövat en rätt till fri rörlighet innan den ovannämnda förordningen trädde i kraft och innan fördraget blev tillämpligt i dennes ursprungsmedlemsstat.

15 I punkt 29 i domen i det ovannämnda målet Rönfeldt fastställde domstolen att artiklarna 48 och 51 i fördraget utgör hinder mot att arbetstagare som har utövat sin rätt till fri rörlighet förlorar sociala trygghetsförmåner till följd av att konventioner som gäller mellan två eller flera medlemsstater och som har inkorporerats i deras nationella rätt inte är tillämpliga efter ikraftträdandet av förordning nr 1408/71.

16 I målet vid den nationella domstolen har Doris Kaske, som är österrikisk medborgare, arbetat först i Österrike och därefter i Tyskland innan hon blev arbetslös i den sistnämnda staten. Omedelbart efter att ha hamnat i denna situation återvände hon till Österrike och har nu begärt arbetslöshetsersättning i sitt nya bosättningsland under åberopande av bland annat de anställningsperioder som hon har fullgjort i Tyskland. Hon anser att de nämnda perioderna enligt österrikisk arbetslöshetslagstiftning får beaktas om den arbetslöshetskonvention som Österrike och Tyskland slöt den 1 oktober 1979 tillämpas och att hon då får rätt till motsvarande ersättning från de österrikiska myndigheterna.

Huruvida frågan kan tas upp till sakprövning

17 Den österrikiska regeringen har i första hand gjort gällande att frågan huruvida de anställningsperioder som Doris Kaske har fullgjort i Tyskland skall beaktas saknar betydelse för utgången i målet vid den nationella domstolen, då den sammanlagda längden av de perioder som kan beaktas efter att den tyska förvaltningen upphörde att utge ersättning för en tidigare arbetslöshetsperiod inte är tillräcklig för att ge henne rätt till arbetslöshetsersättning med hänsyn till

villkoren i AlVG avseende anställningens längd. Regeringen i fråga har således åtminstone implicit gjort gällande att frågan huruvida den tysk-österrikiska konventionen är tillämplig på Doris Kaskes situation inte har någon betydelse för utgången i målet vid den nationella domstolen.

18 Domstolen erinrar om att det inom ramen för det samarbete mellan EG-domstolen och de nationella domstolarna som har inrättats genom artikel 234 EG enligt fast rättspraxis uteslutande ankommer på den nationella domstol vid vilken tvisten anhängiggjorts och som har ansvaret för det rättsliga avgörandet att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i målet bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som relevansen av de frågor som ställs till domstolen. Domstolen är följaktligen i princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande när de frågor som ställts av den nationella domstolen avser tolkningen av gemenskapsrätten (se särskilt dom av den 13 mars 2001 i mål C-379/98, PreussenElektra, REG 2001, s. I-2099, punkt 38).

19 Domstolen har även angivit att det i undantagsfall ankommer på den att — för att pröva sin egen behörighet — undersöka de omständigheter under vilka den nationella domstolen anhängiggjorde sin begäran om förhandsavgörande. Domstolen har endast möjlighet att vägra att besvara en tolkningsfråga som en nationell domstol har ställt då det är uppenbart att den begärda tolkningen av gemenskapsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller föremålet för tvisten i målet vid den nationella domstolen eller när frågan är hypotetisk eller när domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den (se i synnerhet domen i det ovannämnda målet PreussenElektra, punkt 39).

20 I förevarande mål avser de frågor som den hänskjutande domstolen har ställt tolkning av gemenskapsrätten. Bedömningen av hur lång anställningsperioden skall ha varit för att rätt till arbetslöshetsersättning skall föreligga är en fråga för nationell rätt som det inte ankommer på domstolen att besvara. Ingen av de i punkt 19 angivna situationer i vilka frågan kan avvisas föreligger i förevarande mål.

21 Tolkningsfrågorna skall således besvaras.

Prövning i sak

22 Den österrikiska regeringen har hävdat att de principer som fastställts i domen i det ovannämnda målet Rönfeldt av två anledningar inte är tillämpliga på Doris Kaskes situation. Dels har förordning nr 1408/71 redan tillämpats på henne, då hon med stöd av denna förordning i Tyskland har uppburit förmåner avseende ersättning för en första arbetslöshetsperiod. Hon omfattas således slutgiltigt av förordning nr 1408/71, eftersom det skulle medföra avsevärda administrativa svårigheter om en migrerande arbetstagare under hela sitt yrkesverksamma liv kunde begära att den förmånligaste bestämmelsen skulle tillämpas varje gång som han blev arbetslös. Dels har den österrikiska regeringen gjort gällande att det ovannämnda målet Rönfeldt rörde pensionsrättigheter, som uppvisar påtagliga skillnader i förhållande till de arbetslöshetsförmåner som är i fråga i målet vid den nationella domstolen.

23 Även den spanska regeringen har framfört detta argument. Den har hävdat att ett villkor för rätten till arbetslöshetsersättning enligt förordning nr 1408/71 är att den senaste försäkrings- eller anställningsperioden skall ha fullgjorts i den medlemsstat i vilken ansökan om förmånen sker, detta till skillnad från vad som gäller för pensions- och invaliditetsförmåner, som medborgare i en medlemsstat kan ha rätt till oavsett i vilken medlemsstat försäkringsfallet har inträffat. Denna skillnad är långt ifrån en tillfällighet, utan kan förklaras genom arbetslöshetsersättningens själva natur, då ersättningen obestridligen är knuten till den senaste anställningen och slutar att utgå när den berörde får ett nytt arbete.

24 Domstolen skall inledningsvis fastställa huruvida de principer som fastställdes i domen i det ovannämnda målet Rönfeldt är tillämpliga på arbetslöshetsförsäkringsförmåner, eftersom det är sådana förmåner som är i fråga i målet vid den nationella domstolen.

25 Domstolen har i punkt 21 i domen i det ovannämnda målet Rönfeldt fastslagit att den fråga som den nationella domstolen hade ställt i det ifrågavarande målet skulle förstås så, att den avsåg frågan huruvida det är förenligt med artiklarna 48 och 51 i fördraget att de berörda arbetstagarna förlorar sociala trygghetsförmåner till följd av att konventioner som ingåtts mellan medlemsstaterna inte är tillämpliga sedan förordning nr 1408/71 har trätt i kraft. Det svar som gavs i denna dom avser följaktligen samtliga de sociala trygghetsförmåner som förordning nr 1408/71 avser, vare sig förmånerna är slutgiltigt förvärvade eller utgör tillfällig ersättning till en försäkrad. Domstolen noterar i detta hänseende att de principer som fastställts i domen i det ovannämnda målet Rönfeldt förvisso avser pensionsförmåner vars slutgiltighet utan tvivel är en kännetecknande egenskap för dem, men även invaliditetsförmåner som, i likhet med arbetslöshetsförmåner, kan variera och till och med, i vissa fall, vara tillfälliga (se för ett liknande resonemang dom av den 9 november 1995 i mål C-475/93, Thévenon, REG 1995, s. I-3813, punkterna 2, 26 och 27, och av den 9 oktober 1997 i de förenade målen C-31/96—C-33/96, REG 1997, s. I-5501, punkterna 2 och 29). Det finns således inte någon verklig artskillnad mellan dessa olika förmåner vad gäller den kvalifikation av dem som sociala trygghetsförmåner som görs i domen i det ovannämnda målet Rönfeldt.

26 Vad gäller målet vid den nationella domstolen innebär de principer som domstolen har fastställt i domen i det ovannämnda målet Rönfeldt att en österrikisk medborgare som skulle ha kunnat omfattas av bestämmelserna i den tysk-österrikiska konventionen, som skrevs under innan förordning nr 1408/71 trädde i kraft i Österrike, har förvärvat en rättighet avseende att den nämnda konventionen skall fortsätta att tillämpas på honom efter detta ikraftträdande. Denne medborgare måste i vart fall, för att ha kunnat ingå i denna konventions tillämpningsområde innan den nämnda förordningen trädde i kraft, redan ha haft en anställning i Tyskland.

27 Det enda syftet med de principer som fastställts i domen i det ovannämnda målet Rönfeldt är att bevara en förvärvad rättighet på det sociala området vilken inte hade inrättats inom gemenskapsrätten vid den tidpunkt då den medborgare i en medlemsstat som åberopar den kunde utnyttja den. Därmed saknar den omständigheten att förordning nr 1408/71 blev tillämplig i en medborgares ursprungsmedlemsstat den dag då denna medlemsstat anslöt sig till Europeiska gemenskapen betydelse för hans förvärvade rättighet enligt en bilateral kon-

vention som ensam var tillämplig vid den tidpunkt då han utövade sin rätt till fri rörlighet. Såsom kommissionen för övrigt har anfört är grunden för en sådan lösning den uppfattningen att den berörde var i sin fulla rätt att ha berättigade förväntningar på att han skulle kunna omfattas av bestämmelserna i den bilaterala konventionen.

28 Följaktligen skall den första frågan besvaras så, att de principer som domstolen har fastställt i domen i det ovannämnda målet Rönfeldt, enligt vilka man i stället för att tillämpa bestämmelserna i förordning nr 1408/71 kan fortsätta att på en arbetstagare som är medborgare i en medlemsstat tillämpa en bilateral konvention som i normala fall har ersatts av denna förordning, även gäller i fall där denne arbetstagare har utövat en rätt till fri rörlighet innan den ovannämnda förordningen trädde i kraft och innan fördraget blev tillämpligt i dennes ursprungsmedlemsstat.

Den andra och den tredje frågan

29 Den hänskjutande domstolen har ställt frågorna för att få klarhet i dels huruvida en österrikisk medborgares förvärvade rättighet, avseende att den tysk-österrikiska konventionen skall tillämpas på honom i stället för förordning nr 1408/71, avser hela den period under vilken han har utövat sin rätt till fri rörlighet, dels huruvida denna rättighet kan ha samtliga de arbetslöshetsförsäkringsperioder som den berörde har fullgjort som grund eller endast de perioder som har fullgjorts innan förordning nr 1408/71 trädde i kraft i Österrike.

30 Såsom domstolen har fastställt i punkt 29 i domen i det ovannämnda målet Rönfeldt och erinrat om i punkt 15 i förevarande dom utgör artiklarna 48 och 51 i fördraget hinder för att arbetstagare som har utövat sin rätt till fri rörlighet förlorar sociala trygghetsförmåner till följd av att konventioner som gällde mellan två eller flera medlemsstater och som hade inkorporerats i deras nationella rätt inte är tillämpliga efter ikraftträdandet av förordning nr 1408/71.

31 Om en medborgare i en medlemsstat vad gäller en social trygghetsförmån kan omfattas av en konvention mellan två medlemsstater, och om denna konvention är mer förmånlig för honom än en gemenskapsrättslig förordning som därefter har blivit tillämplig på honom, är med andra ord den rättighet som han har enligt denna konvention slutgiltigt förvärvad, och alla begränsningar av denna rättighet strider därmed mot bestämmelserna i artiklarna 48 och 51 i fördraget.

32 Vad sedan gäller arbetslöshetsersättning skall, då de försäkrings- eller anställningsperioder som utgör grunden för arbetstagarens rättigheter åtminstone delvis har fullgjorts vid en tid då endast en bilateral konvention var tillämplig, arbetstagarens helhetssituation bedömas utifrån bestämmelserna i denna konvention, om den är förmånlig för honom. Det skall i detta hänseende inte göras åtskillnad mellan dels de perioder då rätten till fri rörlighet har utövats, dels försäkrings- eller anställningsperioder beroende på huruvida dessa perioder inträffar före eller efter den tidpunkt då fördraget och förordning nr 1408/71 trädde i kraft i arbetstagarens ursprungsmedlemsstat.

33 Om dennes rättigheter däremot helt och hållet grundar sig på tid som följer efter det att förordning nr 1408/71 trädde i kraft, det vill säga, såsom den österrikiska regeringen har påpekat, om den berörde har uttömt alla rättigheter som var hänförliga till en tidigare försäkrings- eller anställningsperiod, på vilken en arbetslöshetsperiod har följt varunder han har uppburit arbetslöshetsersättning, befinner han sig i en ny situation, som skall bedömas utifrån bestämmelserna i denna förordning (se domen i det ovannämnda målet Thévenon).

34 Förordning nr 1408/71 blir på detta sätt endast tillämplig såvida de rättigheter som har förvärvats i enlighet med den bilaterala konventionen helt har uttömts under den förra arbetslöshetsperioden. Om de inte har uttömts helt omfattas den berörde fortfarande av de för honom mer förmånliga bestämmelserna i konventionen, även vad gäller senare sådana perioder.

35 Den andra och den tredje frågan skall således besvaras så, att om de försäkrings- eller anställningsperioder som har givit en arbetstagare som är medborgare i en medlemsstat rätt till den arbetslöshetsersättning som han ansöker om började löpa innan förordning nr 1408/71 trädde i kraft skall hans situation bedömas utifrån bestämmelserna i den bilaterala konventionen vad gäller hela den period under vilken han har utövat sin rätt till fri rörlighet och med beaktande av samtliga försäkrings- eller anställningsperioder som han har fullgjort, utan att åtskillnad får göras beroende på huruvida dessa perioder ägt rum före eller efter det att fördraget och förordning nr 1408/71 trädde i kraft i arbetstagarens ursprungsmedlemsstat. Om han däremot, efter att ha uttömt alla sina rättigheter enligt konventionen, på nytt utövar sin rätt till fri rörlighet och fullgör nya försäkrings- eller anställningsperioder som uteslutande äger rum efter det att förordning nr 1408/71 trädde i kraft regleras hans nya situation genom denna förordning.

Den fjärde frågan

36 Den hänskjutande domstolen har ställt frågan för att få klarhet i huruvida det är förenligt med den icke-diskrimineringsprincip som fastslås i artikel 48 i fördraget att det i 14 § femte stycket AlVG föreskrivs ett undantag från artikel 67.3 i förordning nr 1408/71, genom att det i bestämmelsen i fråga stadgas att ansökan om arbetslöshetsersättning i två fall, nämligen då den berörde har haft sitt hemvist i Österrike under minst femton års tid och i familjeåterföreningsfall, inte nödvändigtvis måste inges i den stat där arbetstagaren senast har fullgjort en försäkrings- eller anställningsperiod, utan kan inges i Österrike.

37 Enligt fast rättspraxis utgör gemenskapsrätten inte hinder mot att det i nationell rätt föreskrivs regler som är mer förmånliga än gemenskapsrätten själv, såvida dessa regler är förenliga med den nämnda rätten (se för ett liknande resonemang dom av den 10 december 1969 i mål 34/69, Duffy, REG 1969, s. 597, punkt 9, av den 6 mars 1979 i mål 100/78, Rossi, REG 1979, s. 831, punkt 14, svensk

specialutgåva, volym 4, s. 391, av den 12 juni 1980 i mål 733/79, Laterza, REG 1980, s. 1915, punkt 8, av den 9 juli 1980 i mål 807/79, Gravina m.fl., REG 1980, s. 2205, punkt 7, i det ovannämnda målet Rönfeldt, punkt 26, och av den 7 juli 1992 i mål C-370/90, Singh, REG 1992, s. I-4265, punkt 23; svensk specialutgåva, volym 13, s. I-19).

38 I målet vid den nationella domstolen gynnas väsentligen de österrikiska medborgare som länge har bott i Österrike av den fördel som arbetslösa som har haft sitt hemvist i Österrike under minst femton års tid före sin senaste anställning utomlands har, enligt 14 § femte stycket AlVG, på bekostnad av dels österrikiska medborgare som har utövat sin rätt till fri rörlighet, dels de flesta medborgare i andra medlemsstater. En sådan bestämmelse skall således anses som en inskränkning av rätten till fri rörlighet och som en diskriminering på grund av nationalitet.

39 Följaktligen skall den fjärde frågan besvaras så, att nationell rätt får innehålla regler som är mer förmånliga än gemenskapsrätten, såvida de gemenskapsrättsliga principerna härvid iakttas. En reglering i en medlemsstat varigenom arbetstagare som har haft sitt hemvist i denna medlemsstat under femton års tid före sin senaste anställning utomlands gynnas vad gäller villkoren för att erhålla arbetslöshetsersättning är oförenlig med artikel 48 i fördraget.

Rättegångskostnader

40 De kostnader som har förorsakats den österrikiska, den spanska och den portugisiska regeringen och 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 (sjätte avdelningen)

— angående de frågor som genom beslut av den 29 juni 1999 har ställts av Verwaltungsgerichtshof — följande dom:

1) De principer som domstolen har fastställt i dom av den 7 februari 1991 i mål C-227/89, Rönfeldt, enligt vilka man i stället för att tillämpa bestämmelserna i rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjer flyttar inom gemenskapen kan fortsätta att på en arbetstagare som är medborgare i en medlemsstat tillämpa en bilateral konvention som i normala fall har ersatts av denna förordning, gäller även i fall där denne arbetstagare har utövat en rätt till fri rörlighet innan den ovannämnda förordningen trädde i kraft och innan EG-fördraget blev tillämpligt i dennes ursprungsmedlemsstat.

2) Om de försäkrings- eller anställningsperioder som har givit en arbetstagare som är medborgare i en medlemsstat rätt till den arbetslöshetsersättning som han ansöker om började löpa innan förordning nr 1408/71 trädde i kraft skall hans situation bedömas utifrån bestämmelserna i den bilaterala konventionen vad gäller hela den period under vilken han har utövat sin rätt till fri rörlighet och med beaktande av samtliga försäkrings- eller anställningsperioder som han har fullgjort, utan att åtskillnad får göras

beroende på huruvida dessa perioder ägt rum före eller efter det att fördraget och förordning nr 1408/71 trädde i kraft i arbetstagarens ursprungsmedlemsstat. Om han däremot, efter att ha uttömt alla sina rättigheter enligt konventionen, på nytt utövar sin rätt till fri rörlighet och fullgör nya försäkrings- eller anställningsperioder som uteslutande äger rum efter det att förordning nr 1408/71 trädde i kraft regleras hans nya situation genom denna förordning.

3) Nationell rätt får innehålla regler som är mer förmånliga än gällande gemenskapsrätt, såvida de gemenskapsrättsliga principerna härvid iakttas. En reglering i en medlemsstat varigenom arbetstagare som har haft sitt hemvist i denna medlemsstat under femton års tid före sin senaste anställning utomlands gynnas vad gäller villkoren för att erhålla arbetslöshetsersättning är oförenlig med artikel 48 i fördraget.

Macken Colneric Puissochet

Schintgen Skouris

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 5 februari 2002.

R. Grass F. Macken

Justitiesekreterare Ordförande på sjätte avdelningen