DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

13. marts 1997 *

I sag C-131/95,

angående en anmodning, som Nederlandenes Raad van State i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

P. J. Huijbrechts

mod

Commissie voor de behandeling van administratieve geschillen ingevolge artikel 41 der Algemene Bijstandswet in de provincie Noord-Brabant,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 67 i Rådes 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), og af EF-traktatens artikel 6,

har

* Processprog: nederlandsk.

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.C. Moitinho de Almeida, og dommerne D.A.O. Edward (refererende dommer), J.-P. Puissochet, P. Jann og M. Wathelet,

generaladvokat: A. La Pergola
justitssekretær: fuldmægtig L. Hewlett,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— den nederlandske regering ved kommitteret A. Bos, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget

— den spanske regering ved direktør A. J. Navarro González, Direktoratet for EF-spørgsmål, og statens advokat, G. Calvo Díaz, Sekretariatet for EF-ret, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. Patakia og H. van Vliet, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der er afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 18. juni 1996 af den nederlandske regering ved konsulent M. A. Fierstra, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, af den spanske regering ved G. Calvo Díaz og af Kommissionen ved H. van Vliet,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 3. oktober 1996,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 25. oktober 1994, indgået til Domstolen den 21. april 1995, har Nederlandenes Raad van State i medfør af EF-traktatens artikel 177 forelagt Domstolen to præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 67 i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, som ændret og ajourført ved Rådets forordning (EØF) nr. 2001/83 af 2. juni 1983 (EFT L 230, s. 6, herefter »forordningen«), og af EF-traktatens artikel 6.

2 Spørgsmålene er blevet rejst under en sag mellem P. J. Huijbrechts og Commissie voor de behandeling van administratieve geschillen ingevolge artikel 41 der Algemene Bijstandswet in de provincie Noord-Brabant (herefter »Commissie«) vedrørende tildeling af en fortsættelsesydelse til en arbejdsløshedsydelse i henhold til Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (lov om ydelser til ældre og delvis uarbejdsdygtige arbejdsløse arbejdstagere, Stbl. 1986, s. 565, herefter »IOAW«).

3 Ifølge IOAW's artikel 4, stk. 1, tildeles der en ydelse bl.a. til en »arbejdsløs« arbejdstager, der i lovens artikel 2, stk. 1, in initio, og litra a), er beskrevet som en person, der

»1. er arbejdsløs og endnu ikke fyldt 65 år

2. er blevet arbejdsløs efter det fyldte 50. år, dog uden at være fyldt 57,5 år, og

3. som derefter i hele den periode, hvor ydelserne kan udbetales, jf. artikel 42, stk. 1 og 2, eller artikel 43, stk. 2, artikel 49, stk. 1, samt artikel 76 i Werkloosheidswet (den nederlandske lov om obligatorisk arbejdsløshedsforsikring, Stbl. 1986, s. 566) i det omfang, denne finder anvendelse, har modtaget en ydelse til dækning af løntab og herefter en fortsat ydelse i henhold til samme lov.«

4 P. J. Huijbrechts, der er nederlandsk statsborger, havde lønnet beskæftigelse i Bergen op Zoom (Nederlandene) fra 1968 til 1982, mens hun havde bopæl i Belgien. Hun oppebar efter at være blevet afskediget en arbejdsløshedsydelse i Belgien. Ved udgangen af december 1987 flyttede hun til Nederlandene, hvorefter hun i endnu tre måneder oppebar arbejdsløshedsydelsen i henhold til den belgiske lovgivning.

5 Den 5. april 1988 indgav hun til College van Burgemeester en Wethanders for Putte kommune (Nederlandene) en ansøgning om at få tildelt en ydelse i henhold til IOAW. Ansøgningen blev afslået den 15. august 1989 med den begrundelse, at

hun ikke opfyldte betingelsen i IOAW's artikel 2, stk. 1, in initio, og litra a), nr. 3. Ved afgørelse af 10. oktober 1989 afviste ovennævnte College ligeledes den klage, hun havde indgivet over afslaget.

6 Huijbrechts indbragte derefter sagen for Commissie under henvisning til forordningens artikel 67, hvorefter den kompetente institution i en medlemsstat i forbindelse med erhvervelse, bevarelse eller generhvervelse af ret til ydelser ved arbejdsløshed i fornødent omfang skal medregne forsikrings- eller beskæftigelsesperioder, der er tilbagelagt efter enhver anden medlemsstats lovgivning.

7 Den 27. august 1990 afviste Commissie Huijbrechts' klage med den begrundelse dels, at hun ikke kunne anses for at være arbejdsløs arbejdstager i IOAW's forstand, dels at IOAW ikke er en forsikring i forordningens forstand.

8 Huijbrechts indbragte denne afgørelse for Nederlandenes Raad van State. Under behandlingen heraf har hun gentaget argumentet om, at hun i medfør af forordningens artikel 67 opfylder betingelserne i IOAW's artikel 2, stk. 1, in initio, og litra a), nr. 3.

9 På denne baggrund besluttede Raad van State at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Når en medlemsstat gør tildeling af en fortsættelsesydelse til en arbejdsløshedsydelse, jf. IOAW's artikel 2, stk. 1, in initio, og litra a), nr. 3, betinget af, at vedkommende person i henhold til den i medlemsstaten gældende lovgivning om forsørgelse ved arbejdsløshed har modtaget en ydelse i den samlede ydelsesperiode, skal da i henhold til artikel 67 i Rådets forordning (EØF)

nr. 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, de perioder, hvor vedkommende i en anden medlemsstat har modtaget en arbejdsløshedsydelse, betragtes som forsikringsperioder eller som beskæftigelsesperioder?

2) Såfremt spørgsmål 1) besvares benægtende, er der da tale om forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, som omhandlet i EØF-traktatens artikel 7 (nu EF-traktatens artikel 6), når der ved vurderingen af, om et krav, som anført i IOAW's artikel 2, stk. 1, in initio, og litra a), nr. 3 — hvorefter vedkommende person i henhold til den i den kompetente medlemsstat gældende lovgivning om forsørgelse ved arbejdsløshed skal have modtaget en ydelse i den samlede ydelsesperiode — er opfyldt, ikke tages hensyn til de arbejdsløshedsydelser, som vedkommende har modtaget i en anden medlemsstat?«

10 Disse to spørgsmål, der bør besvares samlet, drejer sig, således som de er formuleret, alene om, hvorvidt forordningens artikel 67 eller, hvis dette ikke er tilfældet, traktatens artikel 6, finder anvendelse i en situation, som den i hovedsagen omhandlede.

11 Det bemærkes dog, at Domstolen, som inden for rammerne af traktatens artikel 177 kan oplyse de nationale domstole i medlemsstaterne om alle de momenter, der angår fortolkningen af fællesskabsretten, kan inddrage fællesskabsretlige regler, som den nationale domstol ikke har henvist til i sine præjudicielle spørgsmål (dom af 2.2.1994, sag C-315/92, Verband Sozialer Wettbewerb, Sml. I, s. 317, præmis 7).

12 Under hensyn til hovedsagens faktiske omstændigheder er der således med henblik på at give den nationale ret et nyttigt svar grund til at undersøge, om andre relevante bestemmelser i forordningen end artikel 67 ligeledes finder anvendelse.

13 Hvad angår forordningens personelle anvendelsesområde henvises til dens artikel 2. I henhold til artikel 2, stk. 1, finder forordningen anvendelse på »arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende, som er eller har været omfattet af lovgivningen i en eller flere medlemsstater, og som er statsborgere i en af disse stater«.

14 Ifølge forordningens artikel 1, litra b), er en »grænsearbejder« enhver arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende, som udøver sin erhvervsmæssige virksomhed på en medlemsstats område, men er bosat på en anden medlemsstats område, hvortil han som hovedregel vender tilbage hver dag eller mindst en gang om ugen.

15 Sagsøgeren i hovedsagen opfylder denne definition af en arbejdstager. Huijbrechts har nemlig mellem 1968 og 1982 udøvet en erhvervsmæssig virksomhed på nederlandsk område, mens hun havde bopæl på belgisk område, hvortil hun vendte tilbage hver dag eller mindst en gang om ugen.

16 Hvad angår fortolkningen af forordningens materielle bestemmelser, er det ifølge Domstolens faste praksis nødvendigt ikke blot at tage hensyn til disse bestemmelsers ordlyd, men også til deres sammenhæng og de formål, der tilstræbes med de regler, som de indgår i (dom af 2.6.1994, sag C-30/93, AC-ATEL Electronics Vertriebs, Sml. I, s. 2305, præmis 21).

17 Bestemmelserne i forordningens afsnit II udgør et fuldstændigt og ensartet system af lovkonfliktregler, hvis formål er, at arbejdstagere, der flytter inden for Fællesskabet, skal være omfattet af den sociale sikringsordning i en enkelt medlemsstat,

således at overlapninger mellem gældende nationale ordninger og de vanskeligheder, som dette kan give anledning, undgås (dom af 24.3.1994, sag C-71/93, Van Poucke, Sml. I, s. 1101, præmis 22).

18 Med henblik herpå bestemmer forordningens artikel 13, stk. 1, at »... de personer, der er omfattet af denne forordning, alene (er) undergivet lovgivningen i én medlemsstat«, og at »spørgsmålet om, hvilken lovgivning der skal anvendes, afgøres efter bestemmelserne i dette afsnit«. Ifølge artikel 13, stk. 2, litra a), »er en person, der har lønnet beskæftigelse på en medlemsstats område, omfattet af denne stats lovgivning, selv om han er bosat på en anden medlemsstats område ...«.

19 Domstolen har fastslået, at denne sidstnævnte bestemmelse alene har til formål at udpege den anvendelige nationale lovgivning og ikke at fastsætte betingelserne for eksistensen af en ret eller pligt til at tilslutte sig en social sikringsordning (dom af 3.5.1990, sag C-2/89, Kits van Heijningen, Sml. I, s. 1755, præmis 19).

20 Den almindelige regel i artikel 13 præciseres hvad angår arbejdsløshedsydelser i forordningens artikel 67 og 68, som vedrører beregning af arbejdsløshedsydelser, og i artikel 69, hvorefter retten til ydelser under visse omstændigheder bevares i den stat, hvor arbejdstageren senest har haft beskæftigelse, såfremt den pågældende rejser til en eller flere andre medlemsstater for at søge beskæftigelse dér.

21 Det følger af de ovennævnte bestemmelser, at den kompetente stat for så vidt angår arbejdsløshedsydelser er den medlemsstat, hvor arbejdstageren senest har haft beskæftigelse (jf. dom af 7.3.1985, sag 145/84, Cochet, Sml. s. 801, præmis 14), således at det i henhold til forordningens artikel 1, litra o) og q), principielt påhviler denne medlemsstat at udbetale sådanne ydelser.

22 Forordningen indeholder imidlertid en undtagelse til dette princip for så vidt angår grænsearbejdere. Artikel 71, stk. 1, litra a), nr. ii), bestemmer nemlig:

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

a) i) ...

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

...«

23 Det følger af denne bestemmelse, at en grænsearbejder, der er helt arbejdsløs, ikke har ret til arbejdsløshedsydelse i den stat, hvor han senest var beskæftiget, selv om han har betalt bidrag hertil, idet han har pligt til at være medlem af bopælsstatens sociale sikringsordning og dér oppebære arbejdsløshedsydelser i henhold til dennes lovgivning i den periode, hvor han er bosat dér.

24 Ifølge ordlyden af forordningens artikel 71, stk. 1, litra a), nr. ii), udbetaler den medlemsstat, på hvis område grænsearbejderen er bosat, disse ydelser, »som om« denne stat var seneste beskæftigelsesstat. Selv om denne retlige fiktion suspenderer den seneste beskæftigelsesstats forpligtelser, så længe den arbejdsløse fortsat er bosat i en anden medlemsstat, er konsekvensen ikke, at de ophæves.

25 Domstolen har således i ovennævnte Cochet-dom fastslået dels, at forordningens artikel 71, stk. 1, litra a), nr. ii), opretholder princippet om, at den kompetente stat er den, hvor arbejdstageren senest har haft beskæftigelse (præmis 15), dels at artikel 69 om »arbejdsløse, der rejser til en anden medlemsstat end den kompetente stat« ikke finder anvendelse på en helt arbejdsløs grænsearbejder, som, når han ikke længere udøver sin seneste beskæftigelse, tager bopæl på den kompetente medlemsstats område, dvs. den medlemsstat, hvor han senest har haft beskæftigelse.

26 Det følger heraf, at i en situation som den, der foreligger i hovedsagen, kan det forhold, at Huijbrechts har haft bopæl Belgien, og at hun dér i henhold til forordningens artikel 71, litra a), nr. ii), har oppebåret en arbejdsløshedsydelse i henhold til den belgiske lovgivning, ikke medføre, at den seneste beskæftigelsesstat, nemlig Kongeriget Nederlandene, fratages den principielle kompetence. Kongeriget Belgien var nemlig forpligtet til at udbetale ydelsen, »som om« det var den seneste beskæftigelsesstat.

27 Det skyldes en forkert anvendelse af forordningens bestemmelser, at Huijbrechts i tre måneder efter flytningen til Nederlandene fortsat har oppebåret arbejdsløshedsydelse i henhold til den belgiske lovgivning. Denne omstændighed kan derfor ikke påvirke hendes retsstilling.

28 Det følger i det hele af det anførte, at når en arbejdsløs grænsearbejder efter at have oppebåret arbejdsløshedsydelser i bopælsstaten tager bopæl i den stat, hvor han senest havde beskæftigelse, ophører undtagelsen i forordningens artikel 71, stk. 1, litra a), nr. ii), med at finde anvendelse, således at den stat, hvor han senest havde beskæftigelse, skal påbegynde eller genoptage opfyldelsen de forpligtelser, der følger af forordningen for denne stat vedrørende arbejdsløshedsydelser. De ydelser, der midlertidigt udbetales af bopælsstaten, skal derfor tages i betragtning ved anvendelsen af lovgivningen i den stat, hvor han senest havde beskæftigelse, som om de var udbetalt af denne stat.

29 Herefter og uden at det er nødvendigt at gennemgå traktatens artikel 6, må de forelagte spørgsmål besvares med, at forordningens bestemmelser om arbejdsløshedsydelser, navnlig artikel 71, stk. 1, litra a), nr. ii), sammenholdt med artikel 13,

skal fortolkes således, at når tilkendelse af en fortsættelsesydelse til en arbejdsløshedsydelse i den stat, hvor den pågældende havde sin seneste beskæftigelse, er betinget af, at den pågældende har oppebåret en arbejdsløshedsydelse i et bestemt tidsrum, er denne stat forpligtet til at tage den arbejdsløshedsydelse i betragtning, som grænsearbejderen har oppebåret i bopælsstaten i overensstemmelse med artikel 71, stk. 1, litra a), nr. ii), som om ydelsen er oppebåret i førstnævnte stat.

Sagens omkostninger

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

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Nederlandenes Raad van State ved kendelse af 25. oktober 1994, for ret:

Bestemmelserne vedrørende arbejdsløshedsydelser 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, navnlig artikel 71, stk. 1, litra a), nr. ii), sammenholdt med artikel 13, skal fortolkes således, at når tilkendelse af en fortsættelsesydelse til en arbejdsløshedsydelse i den stat, hvor den pågældende havde sin seneste beskæftigelse, er betinget af, at den pågældende har oppebåret en arbejdsløshedsydelse i et bestemt tidsrum, er denne stat forpligtet til at tage den arbejdsløshedsydelse i betragtning, som grænsearbejderen har oppebåret i bopælsstaten i overensstemmelse med artikel 71, stk. 1, litra a), nr. ii), som om ydelsen er oppebåret i førstnævnte stat.

Moitinho de Almeida Edward Puissochet

Jann Wathelet

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 13. marts 1997.

R. Grass J.C. Moitinho de Almeida

Justitssekretær Formand for Femte Afdeling