DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)
den 13 mars 1997 *

I mål C-131/95,

angående en begäran enligt artikel 177 i EG-fördraget, från Nederlandse Raad van State (Nederländerna), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

P. J. Huijbrechts

och

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

angående tolkningen av artikel 67 i rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen, i dess ändrade och uppdaterade version enligt rådets förordning (EEG) nr 2001/83 av den 2 juni 1983 (EGT L 230, s. 6) samt av artikel 6 i EG-fördraget,

meddelar

* Rättegångsspråk: nederländska.

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J.C. Moitinho de Almeida samt domarna D.A.O. Edward (referent), J.-P. Puissochet, P. Jann och M. Wathelet,

generaladvokat: A. La Pergola,
justitiesekreterare: byrådirektören L. Hewlett,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

— Nederländernas regering, genom juridiske rådgivaren A. Bos, utrikesministeriet, i egenskap av ombud,

— Spaniens regering, genom generaldirektören A. J. Navarro González, med ansvar för juridisk och institutionell EG-samordning, och G. Calvo Díaz, abogado del Estado, statens rättstjänst, båda i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom M. Patakia och H. van Vliet, rättstjänsten, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid sammanträdet den 18 juni 1996 av: Nederländernas regering, företrädd av biträdande juridiske rådgivaren M. A. Fierstra, utrikesministeriet, i egenskap av ombud, Spaniens regering, företrädd av G. Calvo Díaz, och av kommissionen företrädd av H. van Vliet,

och efter att den 3 oktober 1996 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Nederlandse Raad van State har genom dom av den 25 oktober 1994, som inkom till domstolen den 21 april 1995, begärt att domstolen enligt artikel 177 i EG-fördraget skall meddela ett förhandsavgörande avseende två frågor om tolkningen av artikel 67 i rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen, i dess ändrade och uppdaterade version enligt rådets förordning (EEG) nr 2001/83 av den 2 juni 1983 (EGT L 230, s. 6, nedan kallad förordningen) samt av artikel 6 i EG-fördraget.

2 Frågorna har uppkommit i en tvist mellan P. J. Huijbrechts och Commissie voor de behandeling van administratieve geschillen ingevolge artikel 41 der Algemene Bijstandswet in de provincie Noord-Brabant (nämnden för förvaltningstvister i provinsen Noord-Brabant, inrättad genom artikel 41 i Algemene Bijstandswet, nedan kallad nämnden) med anledning av beviljandet av en förmån som följer på en arbetslöshetsförmån enligt Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemers (lag om ersättningsinkomster för äldre och delvis arbetsoförmögna arbetstagare, *Stbl.* 1986, 565, nedan kallad IOAW).

3 I artikel 4.1 i IOAW föreskrivs att understöd skall beviljas bland annat "arbetslösa", vilka i artikel 2.1 första meningen samt enligt punkt a i samma lag definieras som varje person

"1. som är arbetslös och ännu inte har fyllt 65 år,

2. som har blivit arbetslös efter att ha fyllt 50 år men innan han har fyllt 57,5 år,

3. som efter att ha blivit arbetslös har erhållit en ersättning för inkomstbortfall, och därefter en förmån som följer på denna enligt Werkloosheidswet (lag om arbetslöshet, *Stbl.* 1986, 566), under hela den tid som avses i artikel 42 första och andra stycket eller artikel 43 andra stycket och artikel 49 första stycket samt, i förekommande fall, i artikel 76 i denna lag."

4 P. J. Huijbrechts, som är nederländsk medborgare, arbetade i Bergen op Zoom (Nederländerna) från år 1968 till år 1982, men var samtidigt bosatt i Belgien. Efter att ha blivit uppsagd uppbar hon arbetslöshetsunderstöd i den sistnämnda staten. I slutet av 1987 flyttade hon till Nederländerna, där hon under tre månader fortsatte att uppbära arbetslöshetsunderstöd enligt den belgiska lagstiftningen.

5 Den 5 april 1988 lämnade hon in en ansökan om understöd enligt IOAW till kommunstyrelsen i Putte kommun (Nederländerna). Ansökan avslogs den 15 augusti 1989 med anledning av att P. J. Huijbrechts inte uppfyllde kravet i artikel 2.1 första

meningen samt enligt punkt a.3 i IOAW. Genom beslut av den 10 oktober 1989 avslog kommunstyrelsen även begäran om omprövning av det förstnämnda beslutet.

6 P. J. Huijbrechts överklagade därefter till nämnden och åberopade artikel 67 i förordningen, i vilken föreskrivs att för att någon skall få, bibehålla eller återfå rätt till arbetslöshetsförmåner skall institutionen i en medlemsstat i den utsträckning som behövs beakta försäkrings- eller anställningsperioder som har fullgjorts i varje annan medlemsstat.

7 Den 27 augusti 1990 avslog nämnden P. J. Huijbrechts yrkande med motiveringen att hon dels inte kunde anses vara arbetslös i den mening som avses i IOAW, dels att IOAW inte heller kunde anses utgöra en försäkring i den mening som avses i förordningen.

8 P. J. Huijbrechts överklagade detta beslut till Nederlandse Raad van State. Inom ramen för den talan upprepade hon argumentet att hon genom tillämpning av artikel 67 i förordningen uppfyllde de villkor som ställs i artikel 2.1 första meningen samt enligt punkt a.3 i IOAW.

9 Nederlandse Raad van State beslöt därför att vilandeförklara målet och ställa domstolen följande tolkningsfrågor:

"1) Om en medlemsstat för att bevilja en förmån som följer på en arbetslöshetsförmån ställer upp ett villkor — vilket är fallet vid tillämpningen av artikel 2.1 första meningen samt enligt punkt a.3 i IOAW — enligt vilket denna arbetslöshetsförmån skall ha erhållits under hela den förmånsperiod som föreskrivs enligt den arbetslöshetslagstiftning som gäller i medlemsstaten,

skall då de perioder under vilka arbetslöshetsförmånen har erhållits i en annan medlemsstat betraktas som försäkrings- eller anställningsperioder i enlighet med artikel 67 i förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen (i dess ändrade och uppdaterade version i förordning (EEG) nr 2001/83)?

2) För det fall att första frågan besvaras nekande, föreligger diskriminering på grund av nationalitet på det sätt som avses i artikel 7 i EEG-fördraget (nuvarande artikel 6 i EG-fördraget) av den anledningen att en arbetslöshetsförmån som har erhållits i en annan medlemsstat inte beaktas vid bedömningen av huruvida det villkor, enligt vilket arbetslöshetsförmånen måste ha erhållits under hela den förmånsperiod som föreskrivs enligt den arbetslöshetslagstiftning som gäller i den behöriga medlemsstaten, som föreskrivs i artikel 2.1 första meningen samt enligt punkt a.3 i 'IOAW' är uppfyllt?"

10 Med en sådan avfattning rör de båda frågorna, som bör prövas tillsammans, endast huruvida artikel 67 i förordningen är tillämplig på ett fall som det i tvisten vid den nationella domstolen eller, om så inte är fallet, huruvida artikel 6 i fördraget är det.

11 Det bör emellertid erinras om att domstolen, som är behörig inom ramen för artikel 177 i fördraget, kan se sig nödsakad att beakta gemenskapsrättsliga regler som den nationella domstolen inte har hänvisat till i sina frågor för att ge medlemsstaternas domstolar alla tolkningsdata avseende gemenskapsrätten (se dom av den 2 februari 1994 i mål C-315/92, Verband Sozialer Wettbewerb, Rec. 1994, s. I-317, punkt 7).

12 Med beaktande av omständigheterna i tvisten vid den nationella domstolen finns det således skäl att, för att ett användbart svar skall kunna ges till den nationella domstolen, även pröva huruvida andra relevanta bestämmelser i förordningen skall tillämpas än de i artikel 67.

13 Vad beträffar den personkrets som omfattas av tillämpningsområdet för förordningen bör det hänvisas till artikel 2 i denna. Enligt artikel 2.1 tillämpas förordningen bland andra på "anställda och egenföretagare, som omfattas eller har omfattats av lagstiftningen i en eller flera medlemsstater och som är medborgare i en medlemsstat".

14 I artikel 1 b definieras en "gränsarbetare" som en anställd eller egenföretagare som är verksam inom en medlemsstats territorium och som är bosatt inom en annan medlemsstats territorium, dit han som regel återvänder dagligen eller åtminstone en gång i veckan.

15 En arbetstagare som käranden i målet vid den nationella domstolen motsvarar denna definition. I själva verket har P. J. Huijbrechts mellan år 1968 och år 1982 varit yrkesverksam inom Nederländernas territorium samtidigt som hon var bosatt inom Belgiens territorium, dit hon återvände dagligen eller åtminstone en gång i veckan.

16 Vad beträffar tolkningen av förordningens materiella bestämmelser finns det enligt en fast rättspraxis skäl att inte bara beakta bestämmelsernas ordalydelse, utan även det sammanhang de ingår i och de mål som regleringen avser att uppnå (dom av den 2 juni 1994 i mål C-30/93, AC-ATEL Electronics Vertriebs, Rec. 1994, s. I-2305, punkt 21).

17 Bestämmelserna i avdelning II i förordningen utgör ett fullständigt och enhetligt system för kollisionsnormer, vars mål är att de arbetstagare som flyttar inom gemenskapen skall omfattas av endast en medlemsstats system för social trygghet i

syfte att undvika att olika nationella lagstiftningar tillämpas samtidigt och undgå de komplikationer som skulle kunna följa om så vore fallet (dom av den 24 mars 1994 i mål C-71/93, Van Poucke, Rec. 1994, s. I-1101, punkt 22).

18 I det syftet föreskrivs i artikel 13.1 att "personer för vilka denna förordning gäller omfattas av lagstiftningen i endast en medlemsstat" och att "[d]enna lagstiftning skall bestämmas enligt bestämmelserna i denna avdelning". Enligt artikel 13.2 a skall "[d]en som är anställd för arbete inom en medlemsstats territorium ... omfattas av denna medlemsstats lagstiftning, även om han är bosatt inom en annan medlemsstats territorium".

19 Domstolen har fastslagit att den sistnämnda bestämmelsen endast har till syfte att avgöra vilken nationell lagstiftning som är tillämplig och inte att ange villkoren för rätten eller skyldigheten att tillhöra ett system för social trygghet (dom av den 3 maj 1990 i mål C-2/89, Kits van Heijningen, Rec. 1990, s. I-1755, punkt 19).

20 Den allmänna regel som stadgas i artikel 13 klargörs, såvitt gäller arbetslöshetsförmåner, genom bestämmelserna i artiklarna 67 och 68, i vilka förfarandena för beräkning av dessa förmåner fastställs, samt i artikel 69, enligt vilka förmånerna från den medlemsstat där den berörde senast var anställd bibehålls på vissa villkor då denne flyttar till en eller flera andra medlemsstater för att söka arbete i dessa.

21 Av de ovan anförda bestämmelserna följer att den medlemsstat som är behörig i fråga om arbetslöshetsförmåner är den medlemsstat i vilken den berörde senast var anställd (se dom av den 7 mars 1985 i mål 145/84, Cochet, Rec. 1985, s. 801, punkt 14) så att det i princip är denna medlemsstat som skall utbetala dessa förmåner vid tillämpning av artikel 1 o och 1 q i förordningen.

22 Ett undantag från denna princip har emellertid införts i förordningen med avseende på gränsarbetare. I artikel 71.1 första meningen och enligt a) ii) i förordningen föreskrivs nämligen följande:

"1. En arbetslös person som tidigare var anställd och som under sin senaste anställning var bosatt inom en annan medlemsstats territorium än den behöriga statens skall få förmåner enligt följande bestämmelser:

a. i) ...

ii) En gränsarbetare som är helt arbetslös skall få förmåner enligt lagstiftningen i den medlemsstat inom vars territorium han är bosatt som om han hade omfattats av denna lagstiftning då han senast var anställd. Dessa förmåner skall utges av institutionen på bosättningsorten på dess bekostnad.

...".

23 Det följer av denna bestämmelse att en helt arbetslös gränsarbetare inte har rätt till arbetslöshetsunderstöd i den medlemsstat i vilken han senast var anställd ens om han har erlagt avgifter i den staten, men att han är skyldig att tillhöra systemet för social trygghet i bosättningsstaten och att uppbära arbetslöshetsförmåner enligt den statens lagstiftning under den tid han är bosatt där.

24 Enligt ordalydelsen i artikel 71.1 första meningen samt artikel 71.1 a ii i förordningen skall den medlemsstat inom vars territorium gränsarbetaren är bosatt säkerställa att dessa förmåner utbetalas "som om" den medlemsstaten var den medlemsstat i vilken den berörde senast var anställd. Även om denna rättsliga fiktion upphäver skyldigheterna för den medlemsstat i vilken den arbetslöse senast var anställd så länge som denne fortsätter att vara bosatt inom en annan medlemsstats territorium, får den inte till följd att de upphör.

25 Således har domstolen i den ovannämnda domen i målet Cochet fastslagit dels att bestämmelserna i artikel 71.1 första meningen samt artikel 71.1 a ii i förordningen inte påverkar principen att den behöriga medlemsstaten är den i vilken den arbetslöse senast var anställd (punkt 15), dels att artikel 69 som avser "[a]rbetslösa personer som beger sig till en annan medlemsstat än den behöriga staten" inte är tillämplig då en helt arbetslös gränsarbetare efter att ha avslutat sin senaste anställning bosätter sig inom den behöriga medlemsstatens territorium, det vill säga den medlemsstat i vilken han senast var anställd.

26 Av detta följer att, i ett fall som det som är aktuellt i målet vid den nationella domstolen, den omständigheten att den berörda var bosatt i Belgien och, med tillämpning av artikel 71.1 a ii i förordningen, uppbar arbetslöshetsunderstöd enligt belgisk lagstiftning inte är av sådan art att den stat i vilken hon senast var anställd, Konungariket Nederländerna, förlorar sin principiella behörighet. I själva verket skulle Konungariket Belgien utbetala detta understöd "som om" det hade varit den medlemsstat i vilken den berörda senast var anställd.

27 Likaledes var det genom en felaktig tillämpning av bestämmelserna i förordningen som den berörda fortsatte att erhålla arbetslöshetsunderstöd i enlighet med den belgiska lagstiftningen under tre månader efter det att hon hade flyttat till Nederländerna. Denna omständighet kan således inte påverka den berördas rättsliga ställning.

28 Det följer av övervägandena ovan att då en arbetslös gränsarbetare, efter att ha erhållit arbetslöshetsunderstöd, bosätter sig i den stat i vilken han senast var anställd skall det undantag som föreskrivs i artikel 71.1 första meningen samt artikel 71.1 a ii i förordningen inte längre tillämpas, så att den medlemsstat i vilken den berörde senast var anställd skall börja eller fortsätta att uppfylla de skyldigheter som enligt förordningen åläggs denna i fråga om arbetslöshetsförmåner. De förmåner som har utbetalats av den stat där den berörde varit tillfälligt bosatt skall som en följd därav beaktas vid tillämpningen av lagstiftningen i den medlemsstat i vilken den berörde senast var anställd som om de redan hade utbetalats av den staten.

29 Svaret på de frågor som har ställts bör, utan att det är nödvändigt att pröva artikel 6 i fördraget, bli att bestämmelserna i förordningen om arbetslöshetsförmåner, i synnerhet artikel 71.1 första meningen i denna samt i 71.1 a ii jämförd med

artikel 13, skall tolkas så, att när det i den medlemsstat i vilken den berörde senast var anställd krävs att denne skall ha uppburit arbetslöshetsunderstöd under en viss period för att en förmån som följer på en arbetslöshetsförmån skall beviljas, skall medlemsstaten beakta det arbetslöshetsunderstöd som gränsarbetaren har uppburit i bosättningsstaten i enlighet med bestämmelserna i artikel 71.1 första meningen samt 71.1 a ii som om detta understöd hade uppburits i den första medlemsstaten.

Rättegångskostnader

30 De kostnader som har förorsakats den nederländska och den spanska regeringen samt Europeiska gemenskapernas kommission, som har inkommit med yttrande till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

— angående de frågor som genom dom av den 25 oktober 1994 förts vidare av Nederlandse Raad van State — följande dom:

Bestämmelserna om arbetslöshetsförmåner i rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när

anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen i dess ändrade och uppdaterade version enligt rådets förordning (EEG) nr 2001/83, i synnerhet dess artikel 71.1 första meningen samt 71.1 a ii jämförd med artikel 13 i förstnämnda förordning, skall tolkas så, att när det i den medlemsstat i vilken den berörde senast var anställd krävs att denne skall ha uppburit arbetslöshetsunderstöd under en viss period för att en förmån som följer på en arbetslöshetsförmån skall beviljas, skall medlemsstaten beakta det arbetslöshetsunderstöd som gränsarbetaren har uppburit i bosättningsstaten i enlighet med bestämmelserna i artikel 71.1 första meningen samt 71.1 a ii som om detta understöd hade uppburits i den första medlemsstaten.

Moitinho de Almeida Edward Puissochet

Jann Wathelet

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 13 mars 1997.

R. Grass

Justitiesekreterare

J.C. Moitinho de Almeida

Ordförande på femte avdelningen