DOMSTOLENS DOM (tredje afdeling)
12. juni 1986 *

I sag 1/85

angående en anmodning, som Bundessozialgericht i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag

Horst Miethe

mod

Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 71, stk. 1, i Rådets forordning 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),

har

DOMSTOLEN (tredje afdeling)

sammensat af afdelingsformanden U. Everling, dommerne Y. Galmot og C. Kakouris,

generaladvokat: C. O. Lenz
justitssekretær: fuldmægtig D. Louterman

efter at der er afgivet indlæg af:

— Bundesanstalt für Arbeit ved Müller på vegne af præsidenten for Bundesanstalt für Arbeit,

* Processprog: Tysk.

— Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved Norbert Koch, den juridiske tjeneste, som befuldmægtiget, bistået af Bernd Schulte, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht, München,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 27. februar 1986,

afsagt følgende

DOM

(Sagsfremstillingen udelades)

Præmisser

1 Ved kendelse af 25. oktober 1984, indgået til Domstolen den 3. januar 1985, har Bundessozialgericht i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt to præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 71, stk. 1, i Rådets forordning 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).

2 Spørgsmålene er blevet rejst under en tvist mellem Horst Miethe og Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg.

3 Miethe, der er tysk statsborger, har hele sit liv boet og arbejdet i Forbundsrepublikken Tyskland. Samtidig med, at han fortsatte sit arbejde som handelsagent for et tysk firma i Aachen, flyttede Miethe den 19. november 1976 med sin hustru til Eynatten (Limburg) i Belgien af familiemæssige grunde, nærmere bestemt fordi deres børn, som gik på en belgisk kostskole, dermed hver aften kunne være sammen med deres familie.

4 Miethe, der opretholdt et kontor i Aachen, hvor han også fortsat havde overnatningsmuligheder, tilmeldte sig den 20. december 1977 folkeregisteret dér for at kunne bevare sit legitimationskort som handelsrejsende. Hans hustru tilmeldte sig ligeledes nogle uger senere, men ægteparret opretholdt deres folkeregistertilmelding i Belgien.

5 Efter at have mistet sit arbejde i slutningen af september 1979 tilmeldte Miethe sig arbejdsformidlingen i Aachen og ansøgte hos Arbeitsamt dér om arbejdsløshedsunderstøttelse, hvilket blev afslået ved afgørelse af 17. december 1979 med den begrundelse, at han hverken havde bopæl eller sædvanligt opholdssted i Forbundsrepublikken Tyskland. En af Miethe indgivet klage over afgørelsen blev afslået den 7. december 1980. Miethe indgav ingen ansøgning om arbejdsløshedsunderstøttelse i Belgien, og den 1. maj 1980 fandt han på ny beskæftigelse i Tyskland.

6 Miethe indbragte den nævnte afgørelse for Sozialgericht Aachen, men fik ikke medhold. Han ankede herefter sagen til Landessozialgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, der ved dom af 15. december 1982 omstødte dommen fra Sozialgericht og dømte Bundesanstalt für Arbeit til at betale Miethe de arbejdsløshedsydelser, han havde ansøgt om, med virkning fra den 3. oktober 1979. Denne dom blev begrundet med, at selv om en person i medfør af artikel 71, stk. 1, litra a), ii), i forordning nr. 1408/71 måtte have krav på arbejdsløshedsydelser fra en belgisk institution, udelukker dette ikke i sig selv anvendelsen af national ret. Det anførtes herved, at Miethe opfyldte kravene i den relevante tyske lovgivning, idet han hele tiden havde været tilmeldt Bundesanstalt für Arbeit og således stået til rådighed for arbejdsmarkedet, og idet han havde haft sædvanligt opholdssted i Forbundsrepublikken Tyskland.

7 Bundesanstalt für Arbeit ankede dommen til Bundessozialgericht i form af en revisionsanke, og ved kendelse af 25. oktober 1984 besluttede Bundessozialgericht at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Indebærer den kompetence, der i artikel 71, stk. 1, litra a), ii), i forordning nr. 1408/71 er tildelt bopælsstedets institution, for så vidt angår ydelser til grænsearbejdere, der er helt arbejdsløse, at der ikke kan fremsættes krav på ydelser over for den kompetente institution i beskæftigelsesstaten, selv om der efter dennes lovgivning trods vedkommendes udenlandske bopæl består et sådant krav, navnlig fordi den arbejdsløse grænsearbejder står til rådighed for arbejdsformidlingen i beskæftigelsesstaten?

2) Såfremt spørgsmål 1 besvares bekræftende:

a) Gælder enekompetencen for institutionen i bopælsstaten ifølge artikel 71, stk. 1, litra a), ii), i forordning nr. 1408/71 også i tilfælde, hvor grænsearbejderen

— hidtil altid kun har arbejdet i beskæftigelsesstaten, i hvilken han er statsborger, og hvor han også indtil for få år siden har haft bopæl,

— på beskæftigelsesstedet opretholder et kontor, hvorfra han både udøver sin virksomhed som arbejdstager og i arbejdsløshedsperioder sin til beskæftigelsesstaten alene begrænsede arbejdssøgning,

— i forbindelse med sit kontor råder over en overnatningsmulighed, som han under beskæftigelse regelmæssigt benytter én til to gange ugentligt, og endnu hyppigere i perioder, hvor han søger arbejde,

— i tilfælde af forespørgsler fra kunder eller arbejdsmyndighederne telefonisk bliver underrettet af en kontaktperson, når han selv er fraværende fra sin nær grænsen beliggende bolig,

— og endelig fra sit kontor udelukkende plejer sine erhvervsmæssige og private kontakter i beskæftigelsesstaten, hvor tillige samtlige hans venner og bekendte befinder sig?

b) Kan artikel 71, stk. 1, litra b), i), i forordning nr. 1408/71 anvendes analogt på en sådan 'atypisk' grænsearbejder?«

Første spørgsmål

8 Både Bundesanstalt für Arbeit og Kommissionen har gjort gældende, at artikel 71, stk. 1, litra a), ii), i forordning nr. 1408/71 er en undtagelsesbestemmelse til det generelle princip i forordningens artikel 13, hvorefter en af forordningen omfattet person er underlagt lovgivningen i den medlemsstat, hvori han er beskæftiget, uanset hans bopæl og nationalitet. Artikel 71, stk. 1, litra a), ii), hvorefter grænsearbejdere, der er helt arbejdsløse, har ret til ydelser efter lovgivningen i den medlemsstat, på hvis område de er bosat, giver ikke de arbejdstagere, der er omfattet af bestemmelsen, nogen valgmulighed, og bestemmelsen er til hinder for, at sådanne arbejdstagere kan kræve ydelser efter lovgivningen i den medlemsstat, hvori de senest har været beskæftiget.

9 Det bemærkes, at andre arbejdstagere, der er helt arbejdsløse, end grænsearbejdere i henhold til artikel 71, litra b), i forordning nr. 1408/71 kan vælge mellem ydelser fra henholdsvis den medlemsstat, hvori de senest har været beskæftiget, og den medlemsstat, hvori de er bosat. Denne valgmulighed udøves på den måde, at arbejdstageren tilmelder sig arbejdsformidlingen i enten den medlemsstat, hvori han senest har været beskæftiget (artikel 71, stk. 1, litra b), i], eller den medlemsstat, hvori han er bosat (artikel 71, stk. 1, litra b), ii].

10 Grænsearbejdere, der er helt arbejdsløse, har ikke denne valgmulighed, idet det utvetydigt fremgår af artikel 71, stk. 1, litra a), ii), at sådanne arbejdstagere kun har krav på ydelser fra den medlemsstat, hvori de er bosat.

11 Den simple omstændighed, at lovgivningen i beskæftigelsesstaten — betragtet isoleret uafhængig af forordning nr. 1408/71 — for en grænsearbejder, der er helt arbejdsløs, hjemler ret til ydelser, kan ikke medføre, at der for en sådan arbejdstager anerkendes en valgmulighed, der savner hjemmel i artikel 71, stk. 1, litra a), ii). Anerkendelsen af en sådan valgmulighed ville tilsidesætte rækkevidden af forordning nr. 1408/71, der ifølge sin femte betragtning har til formål at gennemføre en samordning af de nationale lovgivninger om social sikkerhed i forbindelse med gennemførelsen af den fri bevægelighed for arbejdstagere, der er statsborgere i medlemsstaterne.

12 Det første spørgsmål må derfor besvares med, at artikel 71, stk. 1, litra a), ii), i forordning nr. 1408/71 skal fortolkes således, at en grænsearbejder, der er helt arbejdsløs, og som er omfattet af denne bestemmelse, kun har krav på ydelser fra bopælsmedlemsstaten, selv om han opfylder betingelserne for at opnå ydelser i henhold til de herom gældende regler i lovgivningen i den medlemsstat, hvori han senest har været beskæftiget.

Andet spørgsmål

13 Ved dette spørgsmål må Bundessozialgericht antages at søge klarlagt, hvorvidt en arbejdstager, der er helt arbejdsløs, og som er omfattet af definitionen af begrebet grænsearbejder i artikel 1, litra b), i forordning nr. 1408/71, men som til den medlemsstat, hvori han senest har været beskæftiget, har opretholdt en særlig snæver faglig og personlig tilknytning, skal anses for omfattet af forordningens artikel 71, stk. 1, litra a), ii), eller artikel 71, stk. 1, litra b).

14 Bundesanstalt für Arbeit har gjort gældende, at når en arbejdstager, der er helt arbejdsløs, er omfattet af definitionen af begrebet grænsearbejder i artikel 1, litra b), er han uden videre omfattet af artikel 71, stk. 1, litra a), ii), hvorfor han ikke har krav på ydelser fra bopælsstaten. Der er i ordlyden af artikel 71 intet grundlag for den i forelæggelseskendelsen omhandlede sondring mellem »ægte grænsearbejdere«, der skulle være omfattet af artikel 71, stk. 1, litra a), ii), og »atypiske grænsearbejdere«, der skulle være omfattet af artikel 71, stk. 1, litra b). En sådan sondring ville skabe vanskeligheder i forbindelse med den praktiske anvendelse af artikel 71 i forordning nr. 1408/71, og den må antages at ville kunne lede til misbrug, således at der ville blive pålagt en uberettiget økonomisk byrde på de sociale sikringsorganer i de medlemsstater, hvori de pågældende arbejdstagere senest har været beskæftiget, når de ydelser, disse udbetaler, er højere end dem, der gælder i bopælsstaten.

15 Kommissionen har gjort gældende, at formålet med artikel 71 i forordning nr. 1408/71 er at give de af bestemmelsen opfattede vandrende arbejdstagere mulighed for at opnå arbejdsløshedsydelser dér, hvor det i almindelighed er mest gunstigt for dem. I typetilfældet opholder den »ægte« grænsearbejder sig i bopælsstaten, hvor hans familie og venner befinder sig, og hvor han udøver sociale og politiske aktiviteter. Det er derfor rimeligt, at det i artikel 71, stk. 1, litra a), ii), fastsættes, at når en grænsearbejder er helt arbejdsløs, henhører han under institutionerne i bopælsstaten. Dette er derimod ikke tilfældet, for så vidt angår visse arbejdstagere, der opretholder en meget snævrere tilknytning til den medlemsstat, hvori de senest har været beskæftiget, end til bopælsstaten, og som i virkeligheden må betegnes som »uægte grænsearbejdere«. Det må antages, at sådanne arbejdstagere er omfattet af artikel 71, stk. 1, litra b), i), i forordning nr. 1408/71 og derfor har krav på ydelser fra den medlemsstat, hvori de senest har været beskæftiget.

16 Det bemærkes, at Domstolen allerede tidligere har fastslået (jfr. dommen af 15. december 1976, Bestuur der Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid mod L. Mouthaan, 39/76, Sml. s. 1901, og dommen af 27. maj 1982, Aubin, 227/81, Sml. s. 1991), at bestemmelserne i artikel 71 i forordning nr. 1408/71 har til formål at sikre, at vandrende arbejdstagere kan opnå arbejdsløshedsydelser på sådanne betingelser, at de bedst muligt sættes i stand til at søge nyt arbejde. Begrebet ydelser i denne forbindelse omfatter ikke alene pengeydelser, men også den bistand i forbindelse med faglig genindslusning, som arbejdsformidlingen yder de tilmeldte arbejdstagere.

17 Det må herefter antages, at reglen i artikel 71, stk. 1, litra a), ii), hvorefter en grænsearbejder, der er omfattet af definitionen heraf i artikel 1, litra b), og som er

helt arbejdsløs, kun har krav på ydelser fra bopælsstaten, hviler på en uudtalt formodning om, at en sådan arbejdstager i denne medlemsstat har størst mulighed for på ny at finde beskæftigelse.

18 Formålet med artikel 71, stk. 1, litra a), ii), i forordning nr. 1408/71 kan imidlertid ikke opfyldes, når en arbejdstager, der er helt arbejdsløs, og som er omfattet af definitionen i forordningens artikel 1, litra b), undtagelsesvis i den medlemsstat, hvori han senest har været beskæftiget, har opretholdt en personlig og faglig tilknytning af en sådan art, at han i denne medlemsstat må antages at have størst mulighed for på ny at opnå beskæftigelse. En sådan arbejdstager må under disse omstændigheder anses for omfattet af begrebet »andre arbejdstagere end grænsearbejdere« i artikel 71 og er derfor omfattet af denne bestemmelses stk. 1, litra b).

19 Når et sådant problem opstår, tilkommer det den nationale retsinstans at afgøre, om en arbejdstager, der er bosat i en anden medlemsstat end beskæftigelsesstaten, alligevel fortsat i sidstnævnte medlemsstat må antages at have størst mulighed for på ny at opnå beskæftigelse, i hvilket tilfælde han således er omfattet af artikel 71, stk. 1, litra b), i forordning nr. 1408/71.

20 Det andet spørgsmål må derfor besvares med, at en arbejdstager, der er helt arbejdsløs, og som er omfattet af definitionen i artikel 1, litra b), i forordning nr. 1408/71, men som til den medlemsstat, hvori han senest har været beskæftiget, har opretholdt en personlig og faglig tilknytning af en sådan art, at han i denne medlemsstat må antages at have størst mulighed for på ny at opnå beskæftigelse, skal anses for omfattet af begrebet »andre arbejdstagere end grænsearbejdere« i artikel 71, stk. 1, litra b). Det tilkommer den nationale retsinstans at afgøre, om en arbejdstagers forhold har en sådan karakter.

Sagens omkostninger

21 De udgifter, der er afholdt af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres. 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 (tredje afdeling)

vedrørende de præjudicielle spørgsmål, der er forelagt af Bundessozialgericht ved kendelse af 25. oktober 1984, for ret:

1) Artikel 71, stk. 1, litra a), ii), i forordning nr. 1408/71 skal fortolkes således, at en grænsearbejder, der er helt arbejdsløs, og som er omfattet af denne bestemmelse, kun har krav på ydelser fra bopælsmedlemsstaten, selv om han opfylder betingelserne for at opnå ydelser i henhold til de herom gældende regler i lovgivningen i den medlemsstat, hvori han senest har været beskæftiget.

2) En arbejdstager, der er helt arbejdsløs, og som er omfattet af definitionen i artikel 1, litra b), i forordning nr. 1408/71, men som til den medlemsstat, hvori han senest har været beskæftiget, har opretholdt en personlig og faglig tilknytning af en sådan art, at han i denne medlemsstat må antages at have størst mulighed for på ny at opnå beskæftigelse, skal anses for omfattet af begrebet »andre arbejdstagere end grænsearbejdere« i artikel 71, stk. 1, litra b). Det tilkommer den nationale retsinstans at afgøre, om en arbejdstagers forhold har en sådan karakter.

Everling Galmot Kakouris

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 12. juni 1986.

P. Heim
Justitssekretær

U. Everling
Formand for tredje afdeling