DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

9. november 2000 *

I sag C-75/99,

angående en anmodning, som Bundessozialgericht (Tyskland) i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Edmund Thelen

mod

Bundesanstalt für Arbeit,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 6 og 7 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), og som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2332/89 af 18. juli 1989 (EFT L 224, s. 1),

* Processprog: tysk.

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

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

generaladvokat: J. Mischo
justitssekretær: R. Grass,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— den tyske regering ved afdelingschef W.-D. Plessing og kontorchef C.-D. Quassowski, begge Forbundsfinansministeriet, som befuldmægtigede

— den spanske regering ved statens advokat, S. Ortíz Vaamonde, som befuldmægtiget

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent P. Hillenkamp, som befuldmægtiget,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 27. juni 2000,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 21. januar 1999, indgået til Domstolen den 3. marts 1999, har Bundessozialgericht i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) stillet et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 6 og 7 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), og som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2332/89 af 18. juli 1989 (EFT L 224, s. 1, herefter »forordningen«).

2 Spørgsmålet er blevet rejst under en retssag mellem på den ene side Edmund Thelen og på den anden side Bundesanstalt für Arbeit (forbundsanstalten for arbejdsforhold) vedrørende Edmund Thelen's ret til arbejdsløshedsunderstøttelse.

De relevante retsregler

3 Forordningens artikel 6 bestemmer, at forordningen — medmindre andet er bestemt, bl.a. i forordningens artikel 7 — træder i stedet for overenskomster om social sikring, der enten er afsluttet alene mellem to eller flere medlemsstater eller som er afsluttet mellem mindst to medlemsstater og en eller flere andre stater, for så vidt det drejer sig om tilfælde, hvis ordning ikke kræver medvirken af nogen institution i en af de sidstnævnte stater.

4 Forordningens artikel 67-71, der udgør kapitel 6 i forordningens afsnit III og har overskriften »Arbejdsløshed«, omhandler ydelser ved arbejdsløshed. Blandt bestemmelserne i dette kapitel findes bl.a. artikel 67, stk. 3, der stiller som betingelse for at medregne forsikrings- eller beskæftigelsesperioder, der er tilbagelagt i en anden medlemsstat, at den pågældende senest har tilbagelagt forsikrings- eller beskæftigelsesperioder i den medlemsstat, hvor han anmoder om ydelser ved arbejdsløshed.

5 Denne betingelse fremgår derimod ikke af overenskomsten af 19. juli 1978 mellem Forbundsrepublikken Tyskland og Republikken Østrig om arbejdsløshedsforsikring (herefter »overenskomsten«), hvis artikel 7, stk. 1, første punktum, bestemmer, at »[d]er tages hensyn til perioder med bidragspligtig beskæftigelse, som er tilbagelagt efter lovgivningen i den anden kontraherende stat, ved bedømmelsen af, om betingelserne for erhvervelse af rettighederne er opfyldt, og ved fastsættelsen af den periode, hvori retten består, såfremt ansøgeren er statsborger i den kontraherende stat, hvor retten til ydelserne gøres gældende, og sædvanligvis opholder sig på denne stats område«.

6 Ifølge § 100, stk. 1, i Arbeitsförderungsgesetz (lov til fremme af beskæftigelsen, herefter »AFG«) har en person ret til arbejdsløshedsunderstøttelse, når han er arbejdsløs, står til rådighed for arbejdsformidlingen, opfylder den tidsmæssige betingelse (»Anwartschaftszeit«), har meldt sig arbejdsløs på arbejdsformidlingskontoret og har anmodet dette om arbejdsløshedsunderstøttelse. I henhold til AFG's § 104, stk. 1, første punktum, sammenholdt med § 106, stk. 1, første punktum, er den tidsmæssige betingelse for ret til arbejdsløshedsunderstøttelse i 156 dage opfyldt, når den pågældende i referenceperioden i 360 dage har haft beskæftigelse, som er forbundet med bidragspligt efter samme lovs § 168. Efter AFG's § 104, stk. 2 og 3, ligger referenceperioden, der er på tre år, umiddelbart før den første dag i arbejdsløshedsperioden, fra hvilken de øvrige betingelser for retten til arbejdsløshedsunderstøttelse er opfyldt. Det fremgår endvidere af forelæggelseskendelsen, at de myndigheder, der har kompetencen til at udstede administrative retsforskrifter i Tyskland, ikke har gjort brug af den mulighed, som er tillagt dem i medfør af AFG's §§ 108 og 109, hvorefter de kan bestemme, at der skal tages hensyn til beskæftigelses- eller forsikringsperioder i udlandet.

Tvisten i hovedsagen

7 Edmund Thelen, der er tysk statsborger, boede fra 1986 til 1996 i Østrig, hvor han fra den 18. juli 1991 til den 15. juni 1993, fra den 1. til den 20. december 1993 og fra den 1. februar 1994 til den 31. januar 1996 havde beskæftigelse, som efter østrigsk ret indebar pligt til at betale bidrag til arbejdsløshedsforsikringen.

8 Efter at have taget bopæl i Trier (Tyskland) anmodede Edmund Thelen arbejdsformidlingskontoret i Trier om arbejdsløshedsunderstøttelse for tiden fra den 4. marts til den 31. juli 1996, men anmodningen blev afslået, da han ikke opfyldte de tidsmæssige betingelser for retten til ydelsen. Edmund Thelen påklagede afgørelsen og anlagde senere sag ved Sozialgericht Trier, men fik ikke medhold.

9 Landessozialgericht Rheinland-Pfalz fastslog som appelinstans, at der som udgangspunkt ikke skulle tages hensyn til Edmund Thelen's beskæftigelsesperioder fra den 1. januar 1994 — da aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde trådte i kraft — da forordningen fra dette tidspunkt trådte i stedet for overenskomsten, og da de betingelser, der fremgik af forordningens artikel 67, stk. 3, eller af artikel 71, ikke var opfyldt. Retten fandt dog, at der skulle tages hensyn til de pågældende beskæftigelsesperioder i overensstemmelse med overenskomstens artikel 7, idet EF-traktatens artikel 48, stk. 2, og artikel 51 (efter ændring nu artikel 39, stk. 2, EF og artikel 42 EF) ikke tillader, at arbejdstagerne som følge af forordningens ikrafttræden mister fordele, der er tillagt dem ved en overenskomst mellem medlemsstater. Retten gav derfor sagsøgeren medhold i sin påstand.

10 Den sagsøgte myndighed iværksatte »revisionsanke« af denne afgørelse til Bundessozialgericht, der har rejst spørgsmålet, om det er muligt — uanset at forordningen er trådt i kraft i Østrig — at tage hensyn til overenskomstens bestemmelser på de betingelser, der er fastslået i Domstolens dom af 7. februar 1991 i sag C-227/89, Rönfeldt (Sml. I, s. 323), af 9. november 1995 i sag C-475/93, Thévenon (Sml. I, s. 3813), og af 9. oktober 1997 i de forenede sager C-31/96, C-32/96 og C-33/96, Naranjo Arjona m.fl. (Sml. I, s. 5501). Bundesso-

zialgericht har særligt fremhævet, at disse domme er afsagt i forbindelse med alderspensions- eller invaliditetsordninger, og at det resultat, der følger af dommene, ikke nødvendigvis kan overføres på en arbejdsløshedsforsikringsordning som den i hovedsagen omhandlede, der har særlige kendetegn for så vidt angår den tidsmæssige betingelse.

11 Da Bundessozialgericht har fundet, at sagens afgørelse afhænger af fortolkningen af forordningens artikel 6 og 7, har retten besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 6 og 7 i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 fortolkes således, at de på grund af princippet om arbejdskraftens frie bevægelighed ikke er til hinder for, at en mellemstatslig overenskomst på arbejdsløshedsforsikringsområdet, som er mere fordelagtig for den forsikrede, fortsat er gældende, selv om der som følge af referenceperioden ikke længere består en ret til ydelser fra arbejdsløshedsforsikringen fra tiden før forordningens ikrafttræden?«

Det præjudicielle spørgsmål

12 Den tyske og den spanske regering har anført, at spørgsmålet skal besvares benægtende. Efter deres opfattelse adskiller Edmund Thelen's tilfælde sig fra dem, der lå til grund for Rönfeldt-dommen, Thévenon-dommen og Naranjo Arjona-dommen, idet sagsøgeren i den foreliggende sag, der ikke længere arbejdede i Østrig den 31. december 1993, og som først arbejdede der igen fra et tidspunkt efter den 1. januar 1994, dvs. efter forordningens ikrafttræden, ikke er påført skade ved, at forordningen er trådt i stedet for overenskomsten. Den spanske regering har endvidere fremhævet arbejdsløshedsydelsernes særlige karakter, der kendetegnes ved deres umiddelbarhed, og ved, at de ikke — i modsætning til, hvad der gælder for alders- og invalidepension — kan medføre, at der opstår velerhvervede rettigheder.

13 Kommissionen har derimod foreslået at besvare det præjudicielle spørgsmål med, at forordningens artikel 6 og 7 ikke er til hinder for, at overenskomsten fortsat kan anvendes, for så vidt den viser sig at være mere fordelagtig for sagsøgeren. Kommissionen finder i det væsentlige, at der ikke er noget grundlag for en begrænsning af resultatet af Rönfeldt-dommen til alders- og invalidepensionsordninger, og at den meget kortvarige afbrydelse af arbejdsforholdet ikke har nogen indflydelse på dette resultat. Selv om det erkendes, at Edmund Thelen, da han en måned efter forordningens ikrafttræden igen begyndte at arbejde, ikke nødvendigvis med rimelighed kunne forvente stadig at blive behandlet i overensstemmelse med bestemmelserne i overenskomsten, har Kommissionen særligt under hensyn til tidspunktet for sagsøgerens anmodning fremhævet, at den referenceperiode, der fremgår af den tyske lov, begyndte at løbe den 4. marts 1993, eller på et tidspunkt, der lå forud for det tidspunkt, hvor forordningen trådte i stedet for overenskomsten.

14 I præmis 22 i Rönfeldt-dommen, der drejer sig om den måde, hvorpå en alderspension beregnes, fastslog Domstolen først, i overensstemmelse med sin dom af 7. juni 1973 i sag 82/72, Walder (Sml. s. 599), at det klart fremgår af forordningens artikel 6 og 7, at princippet om, at disse træder i stedet for bestemmelserne i overenskomster om social sikring afsluttet mellem medlemsstater, har en bindende virkning, som ikke tillader andre undtagelser end dem, der udtrykkeligt er fastsat i forordningen.

15 I samme dom fastslog Domstolen imidlertid, at traktatens artikel 48, stk. 2, og artikel 51 er til hinder for, at sociale rettigheder fortabes som følge af, at overenskomster mellem to eller flere medlemsstater, der er inkorporeret i national lovgivning, ikke finder anvendelse som følge af, at forordningen er trådt i kraft.

16 Domstolen præciserede i Thévenon-dommens præmis 25 og 26, at dette princip dog ikke kan finde anvendelse på arbejdstagere, der først har udøvet deres ret til fri bevægelighed efter forordningens ikrafttræden.

17 I Naranjo Arjona-dommen og i dom af 17. december 1998 i sag C-153/97, Grajera Rodríguez (Sml. I, s. 8645), antog Domstolen endelig, at samme princip måtte gælde for udbetaling af alders- eller invalidepensioner til arbejdstagere, som allerede havde lønnet beskæftigelse i en anden medlemsstat før forordningens ikrafttræden i forholdet mellem denne stat og deres oprindelsesstat.

18 I hovedsagen er det ubestridt, at sagsøgeren, hvis oprindelsesstat er Tyskland, allerede havde haft lønnet beskæftigelse i Østrig før ikrafttrædelsen den 1. januar 1994 af aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, som for så vidt angik forholdet mellem Forbundsrepublikken Tyskland og Republikken Østrig havde til følge, at forordningens bestemmelser trådte i stedet for overenskomstens bestemmelser. At forordningens bestemmelser er trådt i stedet for overenskomstens bestemmelser, kan i overensstemmelse med ovennævnte praksis ikke fratage sagsøgeren de rettigheder og fordele, han har i henhold til overenskomsten.

19 Denne konstatering ændres ikke af den omstændighed, at hovedsagen drejer sig om en arbejdsløshedsforsikringsordning, der har særlige kendetegn for så vidt angår den tidsmæssige betingelse, og ikke — som i de ovennævnte domme — om en alders- eller invalidepensionsordning.

20 Det relativt korte tidsrum, der er nødvendigt for at kunne oppebære arbejdsløshedsunderstøttelse, er ikke specielt for denne type forsikring. Visse invaliditetsordninger, hvorefter ydelsesbeløbet er uafhængigt af den tidsmæssige længde af forsikringsperioden, fungerer efter en tilsvarende metode.

21 Det faktum, at sagsøgeren meget kortvarigt havde afbrudt sin beskæftigelse på tidspunktet for forordningens ikrafttræden, kan ikke fratage ham de rettigheder, som følger af anvendelsen af overenskomsten.

22 I den henseende er det tilstrækkeligt at fastslå, at referenceperiodens udgangspunkt i henhold til tysk ret, beregnet under hensyn til Edmund Thelen's anmodning, findes på et tidspunkt før tidspunktet for forordningens ikrafttræden den 1. januar 1994. Det står desuden fast, at sagsøgeren på dette tidspunkt, ved anvendelse af overenskomstens bestemmelser, opfyldte de tidsmæssige betingelser, der kræves efter tysk ret. Således kunne Edmund Thelen med rimelighed forvente at bevare retten til at oppebære arbejdsløshedsunderstøttelsesydelse i Tyskland, således som den følger af overenskomsten.

23 Det præjudicielle spørgsmål skal herefter besvares med, at forordningens artikel 6 og 7 ikke er til hinder for anvendelsen af bestemmelserne i en mellemstatslig overenskomst om arbejdsløshedsforsikring, som er mere fordelagtige for den forsikrede, når denne har udøvet sin ret til fri bevægelighed før tidspunktet for forordningens ikrafttræden, selv om der som følge af den i national ret fastsatte referenceperiode, som skal anvendes ved fastsættelsen af den forsikredes rettigheder, ikke længere består en fuldstændig ret til ydelser fra tiden før dette tidspunkt.

Sagens omkostninger

24 De udgifter, der er afholdt af den tyske og den spanske 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 det spørgsmål, der er forelagt af Bundessozialgericht ved kendelse af 21. januar 1999, for ret:

Artikel 6 og 7 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, og som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2332/89 af 18. juli 1989, er ikke til hinder for anvendelsen af bestemmelserne i en mellemstatslig overenskomst om arbejdsløshedsforsikring, som er mere fordelagtige for den forsikrede, når denne har udøvet sin ret til fri bevægelighed før tidspunktet for forordningens ikrafttræden, selv om der som følge af den i national ret fastsatte referenceperiode, som skal anvendes ved fastsættelsen af den forsikredes rettigheder, ikke længere består en ret til ydelser, som fuldt ud støttes på tiden før dette tidspunkt.

Gulmann Skouris Puissochet

Schintgen Macken

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 9. november 2000.

R. Grass

Justitssekretær

C. Gulmann

Formand for Sjette Afdeling