

Sag C-285/20**Anmodning om præjudiciel afgørelse****Dato for indlevering:**

29. juni 2020

Forelæggende ret:

Centrale Raad van Beroet (Nederlandene)

Afgørelse af:

25. juni 2020

Appellant:

K

Appelindstævnt:Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut
werknemersverzekeringen (Uwv)

Centrale Raad van Beroep (appeldomstol i sager vedrørende social sikring og tjenestemænd, Nederlandene, herefter også »appeldomstolen«)

Sammensat af flere dommere

Anmodning til Den Europæiske Unions Domstol om en præjudiciel afgørelse som omhandlet i artikel 267 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (herefter »TEUF«)

Parter:

K fra Enschede (Nederlandene) (appellant)

Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (arbejdsløsheds- og garantiinstitution for arbejdstagere, Nederlandene, herefter »Uwv«)

[Udelades] [org. s. 2]

SAGENS FORLØB

[Sagens forløb] [udelades]

PRÆMISSER

1. Appeldomstolen lægger følgende faktiske forhold og omstændigheder til grund:
 - 1.1. Appellanten indvandrede i 1979 fra Tyrkiet til Nederlandene. Fra 2005 boede han med sin familie i [kommune 1], Tyskland. På grund af parforholdsproblemer fremlodte appellanten sig den 2. februar 2016 hos registermyndigheden i [kommune 1] og flyttede ind hos sin bror i [kommune 2], Nederlandene. Den 16. februar 2016 gennemgik han en operation på et sygehus i Tyskland, hvor han opholdt sig til den 19. februar 2016. Pr. 4. marts 2016 tilmeldte han sig på sin brors adresse i [kommune 2]. Siden oktober 2016 har appellanten boet i sin egen lejlighed i [kommune 3], Nederlandene.
 - 1.2. Appellanten har siden 1979 arbejdet for forskellige nederlandske arbejdsgivere i Nederlandene. Den 1. maj 2015 tiltrådte han en stilling hos en tysk arbejdsgiver, som han arbejdede for i Tyskland. På grund af bl.a. øjenproblemer blev han sygemeldt den 24. august 2015. I de første seks uger af sygdomsperioden betalte hans arbejdsgiver fortsat hans løn. I perioden fra den 14. oktober 2015 til den 4. april 2016 modtog appellanten tyske sygedagpenge. Den 15. februar 2016 opsagde arbejdsgiveren ansættelsesaftalen med virkning fra den 15. marts 2016. I perioden fra den 24. august 2015 til den 15. marts 2016 udførte appellanten ingen arbejdsydelse for sin arbejdsgiver. Den kompetente tyske myndighed klassificerede han fra den 4. april 2016 atter som arbejdsdygtig for egnede aktiviteter.
 - 1.3. Den 22. april 2016 indgav appellanten en ansøgning til Uvw om arbejdsløshedsunderstøttelse i henhold til Werkloosheidswet (lov om arbejdsløshed, herefter »WW«) fra den 4. april 2016. Ved afgørelse af 7. april 2016 afgjorde Uvw, at appellanten ganske vist var berettiget til arbejdsløshedsunderstøttelse i henhold til WW fra den 5. april 2016, men at denne understøttelse ikke kunne udbetales, da der forelå selvforskyldt arbejdsløshed. Den 7. juli 2016 meddelte Uvw appellanten, at myndigheden ville erklære sig inkompetent for afgørelsen om hans ret til arbejdsløshedsunderstøttelse, og opfordrede ham til at afgive en udtalelse herom. **[Org. s. 3]**
 - 1.4. Ved indsigelsesafgørelse af 14. september 2016 (den anfægtede afgørelse) blev appellants indsigelse afvist som ugrundet. Denne afgørelse var – under henvisning til den planlagte procedure, som blev meddelt den 7. juli 2016 – baseret på, at Uvw ikke anså sig for kompetent til at træffe afgørelse om ansøgningen om arbejdsløshedsunderstøttelse. Under den faktiske udøvelse af beskæftigelse i Tyskland (i perioden fra den 1.5.2015 til den 24.8.2015) boede appellanten ifølge afgørelsen i Tyskland og var ikke grænsegænger. Tyskland er som den sidste beskæftigelsesstat kompetent for afgørelsen om arbejdsløshedsunderstøttelse.

2. Rechtbank (retten i første instans, Nederlandene) forkastede søgsmålet til prøvelse af den anfægtede afgørelse. Efter Rechtsbank (retten i første instans, Nederlandene) opfattelse kvalificerede Uwv med rette ikke appellanten som grænsegænger, og i øvrigt fører artikel 65 i forordning (EF) nr. 883/2004 (herefter »forordning nr. 883/2004«) heller ikke til en ret til arbejdsløshedsunderstøttelse i Nederlandene.

3. Parternes standpunkter

Appellanten

- 3.1. Appellanten gør (sammenfattet og så vidt det er relevant for den foreliggende sag) gældende, at han er berettiget til arbejdsløshedsunderstøttelse i Nederlandene. Da han flyttede til Nederlandene den 2. februar 2016, var han fortsat ansat hos sin tyske arbejdsgiver og ville, hvis han ikke havde været syg, have arbejdet i Tyskland som grænsegænger.

Uwv

- 3.2. I retsmødet for appeldomstolen begrundede Uwv på forespørgsel sit standpunkt nærmere. Efter Uwv's opfattelse er appellanten ikke berettiget til arbejdsløshedsunderstøttelse i Nederlandene på grundlag af artikel 65 i forordning nr. 883/2004. Denne bestemmelse finder anvendelse på arbejdsløse, som under deres seneste beskæftigelse var bosat i en anden medlemsstat end den kompetente medlemsstat. Appellanten var ganske vist bosat i Nederlandene fra den 2. februar 2016, men flytningen af hans bopæl fra Tyskland til Nederlandene fandt ikke sted under den faktiske udøvelse af hans seneste beskæftigelse. Fra datoen for sygemeldingen den 25. august 2015 til hans ansættelsesforholds ophør den 15. marts 2016 præsterede appellanten nemlig ingen faktisk arbejdsydelse.

Med henblik på at bestemme, hvilken lovgivning der skal anvendes, finder fiktionen i artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 883/2004 – hvorefter personer, som modtager ydelser ved sygdom, anses for at udøve nævnte aktivitet – efter Uwv's opfattelse ikke anvendelse i forbindelse med fortolkningen af de særlige bestemmelser om arbejdsløshedsydelse i henhold til afsnit III i forordning nr. 883/2004.

Den Europæiske Unions Domstols (herefter »Domstolen«) dom af 22. september 1988, Bergemann (236/87, ECLI:EU:C:1988:443, herefter »Bergemanndommen«) fører ikke til noget andet resultat, da appellanten ikke flyttede til Nederlandene af familiemæssige grunde. **[Org. s. 4]**

4. Anførte EU-retlige bestemmelser

- 4.1.1. Artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 883/2004 har følgende ordlyd:

Ved anvendelse af dette afsnit anses personer, som modtager en kontantydelse i kraft af eller som følge af lønnet beskæftigelse eller selvstændig virksomhed, for

at udøve nævnte aktivitet. Dette gælder ikke i forbindelse med invalide-, alderdoms- eller efterladtepensioner, pensioner ved arbejdsulykker eller erhvervs sygdomme eller kontante ydelser ved sygdom, der dækker tidsubegrænset behandling.

4.1.2. Artikel 11, stk. 3, litra a), i forordning nr. 883/2004 har følgende ordlyd:

Med forbehold af artikel 12-16:

er en person, der udøver lønnet beskæftigelse eller selvstændig virksomhed i en medlemsstat, omfattet af denne medlemsstats lovgivning.

4.1.3. Afsnit III, kapitel 6, i forordning nr. 883/2004 indeholder særlige tilknytningsregler – som i visse tilfælde afviger fra de generelle regler i afsnit II – for arbejdsløse med henblik på at fastslå, hvilken institution der skal levere de ydelser, der er nævnt i de pågældende bestemmelser, og hvilken lovgivning der skal anvendes.

4.2. Artikel 65, stk. 2, og stk. 5, litra a), i forordning nr. 883/2004 har følgende ordlyd:

2. En fuldtidsledig, der under sin seneste beskæftigelse eller selvstændige virksomhed var bosat i en anden medlemsstat end den kompetente medlemsstat, og som fortsat er bosat i den medlemsstat eller vender tilbage til den medlemsstat, skal stille sig til rådighed for arbejdsformidlingen i bopælsmedlemsstaten. Uden at det berører artikel 64, kan en fuldtidsledig som et supplerende skridt stille sig til rådighed for arbejdsformidlingen i den medlemsstat, hvor han senest havde beskæftigelse eller selvstændig virksomhed.

En arbejdsløs, der ikke er grænsearbejder, og som ikke vender tilbage til sin bopælsmedlemsstat, skal stille sig til rådighed for arbejdsformidlingen i den medlemsstat, hvis lovgivning han senest var underlagt.

5.a) Den i stk. 2, første og andet punktum, nævnte fuldtidsledige har ret til ydelser i overensstemmelse med lovgivningen i bopælsmedlemsstaten, som om han havde været underlagt den lovgivning under sin seneste lønnede beskæftigelse eller selvstændige virksomhed. Disse ydelser udredes af institutionen på det sted, hvor den pågældende er bosat.

5. Sagens genstand

5.1. Tvisten mellem parterne gælder spørgsmålet om, hvorvidt appellanten i henhold til artikel 65, stk. 2, og stk. 5, litra a), i forordning nr. 883/2008 var berettiget til arbejdsløshedsunderstøttelse i Nederlandene fra den 4. april 2016. Det drejer sig navnlig om spørgsmålet om, hvorvidt appellanten var bosat i en anden medlemsstat end den kompetente medlemsstat under sin seneste beskæftigelse. **[Org. s. 5]**

5.2. Kompetent medlemsstat

5.2.1. Det er uomtvistet, at appellanten modtog tyske sygedagpenge i perioden fra den 14. oktober 2015 til den 4. april 2016. Derfor skal han i henhold til artikel 11, stk. 2, og stk. 3, litra a), i forordning nr. 883/2004 i denne periode anses for en person, der udøver en beskæftigelse i Tyskland, og tysk ret finder anvendelse. Dette indebærer, at Tyskland for denne periode er den kompetente medlemsstat som omhandlet i artikel 1, litra q) og s), i forordning nr. 883/2004.

5.3. Bopælssted

5.3.1. Det er uomtvistet mellem parterne – og appeldomstolen har ingen anledning til at bedømme dette anderledes – at appellantens havde bopæl i Nederlandene fra den 2. februar 2016.

5.4. Anvendelse af artikel 65; fortolkning af vendingen »under sin seneste beskæftigelse«

5.4.1. På grundlag af ovenstående indicier konstateres det, at appellantens fra den 2. februar 2016 havde bopæl i en anden medlemsstat end den kompetente medlemsstat. Desuden er det uomtvistet, at appellantens var fuldtidsledig. For fuldtidsledige, som under deres seneste beskæftigelse var bosat i en anden medlemsstat end den kompetente medlemsstat, gælder der i henhold til artikel 65 i forordning nr. 883/2004 en særlig ordning. Dette gælder for såvel grænsegængere som ikke-grænsegængere.

5.4.2. Det er relevant for spørgsmålet om, hvorvidt artikel 65 i forordning nr. 883/2004 finder anvendelse på appellantens situation, om han boede i Nederlandene under sin seneste beskæftigelse. Uwv har gjort gældende, at appellantens i så fald skal have været bosat i Nederlandene under den faktiske udøvelse af denne beskæftigelse. Dette er for appellantens vedkommende uomtvistet ikke tilfældet, da han efter sin sygemelding den 24. august 2015 ikke længere udførte arbejdsydelse i Tyskland.

5.4.3. Spørgsmålet om, hvorvidt artikel 65 i forordning nr. 883/2004 finder anvendelse på appellantens situation, kan ikke besvares uden rimelig tvivl. Det står nemlig ikke helt klart for appeldomstolen, om der ved anvendelsen af denne bestemmelse skal foreligge bopæl i en anden medlemsstat end den kompetente medlemsstat under den faktiske udøvelse af beskæftigelsen, eller om også de situationer, som muligvis juridisk skal sidestilles med udøvelsen af beskæftigelsen, giver ret til arbejdsløshedsunderstøttelse i bopælsstaten.

5.4.4. Som situationer, der skal sidestilles med udøvelse af beskæftigelse, kommer situationer i betragtning, hvor den pågældende person fortsat er socialforsikret i den seneste beskæftigelsesstat, mens der ikke (længere) udføres arbejdsydelse. Dette kan f.eks. være under (ubetalt) ferie i ansættelsesforholdets løbetid eller under opsigelsesfristen, hvor den pågældende person er fritaget for at udføre arbejdsydelse, indtil ansættelsesforholdet ophører. I denne forbindelse er det nærliggende at sammenligne med Bergemann-dommen. Det kan også være en situation som den foreliggende, hvor appellantens er flyttet i den periode, hvor han

modtog sygedagpenge, og hvor det på grund af modtagelsen af denne ydelse lægges til grund, at han udøver en beskæftigelse. I appellants tilfælde foreligger der sågar en kombination af forskellige faktorer på det tidspunkt, hvor han [org. s. 6] flyttede sin bopæl til Nederlandene. Han modtog nemlig sygedagpenge og var også fortsat ansat hos sin tyske arbejdsgiver.

5.5. Appeldomstolen er af forskellige grunde i tvivl om rigtigheden af Uvw's opfattelse af, at anvendelsen af artikel 65 i forordning nr. 883/2004 kræver, at den pågældende er bosat i en anden medlemsstat end den kompetente medlemsstat under den faktiske udøvelse af den seneste beskæftigelse. Denne tvivl beskrives nærmere nedenfor.

5.5.1. For det første henvises der til artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 883/2004, hvor modtagelse af sygedagpenge, som i det foreliggende tilfælde, sidestilles med udøvelse af beskæftigelse med hensyn til spørgsmålet om, hvilken lovgivning der skal anvendes. Denne sidestilling sker i afsnit II derfor uden tilknytning til den faktiske udøvelse af en beskæftigelse.

5.5.2. En sådan sidestilling med hensyn til afsnit II kan udledes af Domstolens dom af 13. september 2017, X (C-569/15, ECLI:EU:C:2017:673). I dommens præmis 24 anførte Domstolen, at i det omfang en person beholder sin status som arbejdstager under den ulønnede ferie, som arbejdsgiveren har givet ham, kan det ligeledes antages, at denne person udøver en lønnet beskæftigelse som omhandlet i afsnit II i direktiv nr. 1408/71, uanset at de grundlæggende forpligtelser, der følger af dette arbejdsforhold, suspenderes i denne bestemte periode. Appeldomstolen ser i den foreliggende sag ingen grund til en afvigende opfattelse i forbindelse med anvendelsen af forordning nr. 883/2008.

5.5.3. Appeldomstolen stiller sig det spørgsmål, om ikke en logisk og sammenhængende fortolkning af begrebet »udøvelse af beskæftigelsen« må føre til, at dette begreb, som anvendes i afsnit III, artikel 65, skal fortolkes under hensyntagen til anvendelsen af dette begreb i afsnit II. I forbindelse med anvendelsen af artikel 65 er det da kun afgørende, at den pågældende er bosat i en anden medlemsstat end den, hvis lovgivning han eller hun var omfattet af under sin seneste beskæftigelse som omhandlet i afsnit II (jf. Domstolens dom af 27.1.1994, Toosey, C-287/92, præmis 13, ECLI:EU:C:1994:27, og af 29.6.1995, Van Gestel, C-454/93, præmis 24, ECLI:EU:C:1995:205). Med andre ord: At den pågældende har haft bopæl i en anden medlemsstat end den kompetente medlemsstat (Van Gestel-dommen, præmis 13).

5.6. For det andet henvises der til Bergemann-dommen. Denne dom blev ganske vist afsagt i forbindelse med forordning nr. 1408/71, navnlig denne forordnings artikel 71, stk. 1, litra b), nr. ii), men den har efter appeldomstolens opfattelse bevaret sin betydning for fortolkningen af de relevante retlige spørgsmål i den foreliggende sag. Denne dom drejede sig om en kvinde, som boede og arbejdede i Nederlandene, og som i den sidste måned af sit ansættelsesforhold i sin ferie flyttede til Tyskland af familiemæssige grunde. Hun flyttede således til Tyskland

på et tidspunkt, hvor hun stadig var ansat, men faktisk ikke længere udførte arbejdsydelser. I denne situation, hvor en arbejdstager under sin seneste beskæftigelse af familiemæssige grunde flytter sit bopælssted til en anden medlemsstat, anså Domstolen artikel 71, stk. 1, litra b), nr. ii), i forordning nr. 1408/71, forgængerbestemmelsen for artikel 65 i forordning nr. 883/2004, for anvendelig.

- 5.6.1. Efter Uvw's opfattelse følger det også af Bergemann-dommen, at de relevante bestemmelser krævede, at den seneste beskæftigelse faktisk blev udøvet. Selv om artikel 71, stk. 1, litra b), nr. ii), i forordning nr. 1408/71 i grunden ikke fandt anvendelse på Anna Bergemanns situation, henførte Domstolen på grund af de familiemæssige grunde, der lå bag hendes flytning til Tyskland, alligevel hendes faktiske omstændigheder under denne bestemmelse [**org. s. 7**], fordi hun i denne medlemsstat havde de bedste muligheder for atter at komme ind på arbejdsmarkedet. Hvis en forsikret i den periode, hvor der faktisk ikke længere udføres arbejdsydelser, flytter til en anden medlemsstat, finder artikel 71, stk. 1, litra b), nr. ii), i forordning nr. 1408/71 og artikel 65 i forordning nr. 883/2004 kun anvendelse, hvis denne flytning sker af familiemæssige grunde.
- 5.6.2. Efter appeldomstolens opfattelse fremgår det også af Bergemann-dommen, at vendingen »[under] sin seneste beskæftigelse« ikke udelukkende refererer til den faktiske udøvelse af denne beskæftigelse, men tværtimod også til en situation, hvor ansættelsesforholdet i hvert fald stadig består, og den pågældende person under dette ansættelsesforhold fortsat er underlagt den seneste beskæftigelsesstats lovgivning. Appeldomstolen kan imidlertid ikke med den fornødne sikkerhed vurdere den betydning, som Domstolen i denne forbindelse tillagde de grunde, som lå til grund for Anna Bergemanns flytning til Tyskland. Appeldomstolen udelukker ikke – bl.a. på grund af henvisningen til dom af 17. februar 1977, Di Paolo (76/76, ECLI:EU:C:1977:32) – at Domstolen kun anså flytningen af familiemæssige grunde for afgørende for bestemmelsen af bopælsstedet, navnlig fordi det på dette grundlag lægges til grund, at Anna Bergemann har nær tilknytning til sin nye bopælsstat.
- 5.6.3. Denne fortolkning har som konsekvens, at hvis det – som i den foreliggende sag – er uomtvistet mellem parterne, at den pågældende person bor i en anden medlemsstat end den kompetente medlemsstat, er grundene til flytningen under den seneste beskæftigelse ikke afgørende. Appeldomstolen hælder til den opfattelse, at det er begrundet at indrømme en ret til arbejdsløshedsunderstøttelse i bopælsmedlemsstaten, selv om flytningen er sket af andre grunde end familiemæssige grunde. Som Domstolen også anførte i Bergemann-dommen, betyder tilknytningen til bopælsmedlemsstaten grundlæggende, at den pågældende person i denne medlemsstat har de bedste chancer for at komme ind på arbejdsmarkedet igen. Dette er i overensstemmelse med formålet med artikel 71 i forordning nr. 1408/71, nu artikel 65 i forordning nr. 883/2004, som består i at sikre den vandrende arbejdstager arbejdsløshedsydelser med henblik på at gøre det lettere at søge beskæftigelse (Bergemann-dommen, præmis 18 og 20, og Van Gestel-dommen, præmis 20).

- 5.6.4. På grundlag af Domstolens praksis og formålet med artikel 65 i forordning 883/2004 anser appeldomstolen det ikke for usandsynligt, at det er afgørende for anvendelsen af denne bestemmelse, at den pågældende bor i en anden medlemsstat end den kompetente medlemsstat (Toosey-dommen, præmis 13, og Van Gestel-dommen, præmis 24).
- 5.6.5. Appeldomstolen er opmærksom på, at Domstolen bl.a. i Di Paolo-dommen (præmis 13) anførte, at artikel 71, stk. 1, litra b), nr. ii), skal fortolkes strengt, bl.a. for at forebygge misbrug. Det kan imidlertid ikke udledes af Domstolens retspraksis, at denne strenge fortolkning skal sikre, at det ikke forhastet lægges til grund for en berørt, at kravet om, at han under sin seneste beskæftigelse har boet i en anden medlemsstat end den kompetente medlemsstat, er opfyldt, navnlig hvis opholdet i denne anden medlemsstat kun omfatter en forholdsvis kort periode. I den foreliggende sag står det imidlertid fast, at appellanten havde bopæl i Nederlandene fra den 2. februar 2016, og der er ikke behov for en fortolkning af begrebet bopæl.
6. På grund af de ovenfor beskrevne overvejelser ser appeldomstolen sig foranlediget til at forelægge Domstolen spørgsmål om fortolkningen af artikel 65 i forordning nr. 883/2004. **[Org. s. 8]**

AFGØRELSE

Der Centrale Raad van Beroep (appeldomstol i sager vedrørende social sikring og tjenestemænd)

- anmoder i henhold til artikel 267 TEUF Domstolen om en præjudiciel afgørelse af de følgende spørgsmål:
 1. Skal artikel 65, stk. 2 og 5, i forordning (EF) nr. 883/2004 fortolkes således, at en fuldtidsledig, der under modtagelse af ydelser som omhandlet i denne forordnings artikel 11, stk. 2, i den kompetente medlemsstat og/eller før sit ansættelsesforholds ophør har flyttet sin bopæl til en anden medlemsstat, er berettiget til arbejdsløshedsunderstøttelse i henhold til lovgivningen i den medlemsstat, hvor den pågældende bor?
 2. Har det i denne forbindelse betydning, af hvilke grunde, f.eks. familiemæssige grunde, denne person har flyttet sin bopæl til en anden medlemsstat end den kompetente medlemsstat?
- [Udsættelse af sagen] [udelades]

[Slutformular og underskrifter] [udelades]