



# Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 4 februari 2015\*

”Begäran om förhandsavgörande — Social trygghet — Villkor för att beviljas arbetslöshetsersättning i en medlemsstat — Beaktande av kontraktansättningsperioder vid en av Europeiska unionens institutioner som är belägen i denna medlemsstat — Likställande av en arbetslöshetsperiod under vilken ersättning betalas enligt reglerna som är tillämpliga på andra anställda i Europeiska gemenskaperna med en arbetsperiod — Principen om lojalt samarbete”

I mål C-647/13,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Cour du travail de Bryssel (Belgien) genom beslut av den 27 november 2013, som inkom till domstolen den 6 december 2013, i målet

**Office national de l'emploi**

mot

**Marie-Rose Melchior,**

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden M. Ilešič samt domarna A. Ó Caoimh, C. Toader, E. Jarašiūnas (referent) och C. G. Fernlund,

generaladvokat: P. Mengozzi,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Marie-Rose Melchior, genom S. Capiou, avocat,
- Belgiens regering, genom M. Jacobs och L. Van den Broeck, båda i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom G. Gattinara och D. Martin, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 16 oktober 2014 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

\* Rättegångsspråk: franska.

följande

### Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av principen om lojalt samarbete och artikel 34.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Office national de l'emploi (arbetsförmedlingen) (nedan kallad ONEM) och Marie-Rose Melchior beträffande ONEM:s beslut att neka henne arbetslöshetsersättning.

### Tillämpliga bestämmelser

#### *Unionsrätt*

- 3 Artikel 96 i anställningsvillkoren för övriga anställda i Europeiska gemenskaperna, vilka infördes genom rådets förordning (EEG, Euratom, EKSG) nr 259/68 av den 29 februari 1968 om fastställande av tjänsteföreskrifter för tjänstemännen i Europeiska gemenskaperna och anställningsvillkor för övriga anställda i dessa gemenskaper samt om införande av särskilda tillfälliga åtgärder beträffande kommissionens tjänstemän (EGT L 56, s. 1; svensk specialutgåva, område 1, volym 1, s. 39), i dess lydelse enligt rådets förordning (EG, Euratom) nr 723/2004 av den 22 mars 2004 (EUT L 124, s. 1) (nedan kallade anställningsvillkoren), har följande lydelse:

”1. En tidigare kontraktsanställd som är utan anställning efter att ha lämnat sin tjänst vid en gemenskapsinstitution och som

- a) inte uppbär avgångspension eller invaliditetsersättning från gemenskaperna,
- b) inte har lämnat tjänsten till följd av egen uppsägning eller på grund av uppsägning av kontraktet av disciplinära skäl,
- c) har fullgjort tjänstgöring under minst sex månader, samt
- d) är bosatt i en medlemsstat,

skall vara berättigad till en månatlig arbetslöshetsersättning på nedanstående villkor.

Om han har rätt till arbetslöshetsersättning enligt ett nationellt system, skall han uppge detta till den institution där han tjänstgjort, som omedelbart skall informera kommissionen. I sådana fall skall denna ersättning dras från den ersättning som betalas ut enligt punkt 3.

2. För att vara berättigad till arbetslöshetsersättning skall den tidigare kontraktsanställda

- a) på egen begäran vara registrerad som arbetssökande vid arbetsförmedlingen i den medlemsstat där han är bosatt,
- b) uppfylla de förpliktelser som föreskrivs i den medlemsstatens lagstiftning för personer som uppbär arbetslöshetsersättning enligt denna,
- c) varje månad till den institution där han tjänstgjort skicka in ett intyg som utfärdats av den behöriga nationella myndigheten och som anger huruvida han uppfyllt de förpliktelser och villkor som avses i a och b.

Vid sjukdom, olycksfall, moderskap, invaliditet eller förhållanden som bedöms som likvärdiga eller i fall då den nationella behöriga myndigheten har beviljat dispens från dessa förpliktelser kan ersättningen beviljas eller fortsätta att betalas ut av gemenskapen, även då de nationella förpliktelser som avses i b inte är uppfyllda.

...

7. Kontraktsanställda skall bidra med en tredjedel av kostnaderna för finansieringen av systemet för arbetslöshetsförsäkring. ....

...

9. De behöriga nationella myndigheterna på sysselsättnings- och arbetslöshetsområdet skall inom ramen för sin nationella lagstiftning samarbeta med kommissionen på ett effektivt sätt för att säkerställa att denna artikel tillämpas korrekt.

...”

#### *Belgisk rätt*

4 Enligt artikel 30 i den kungliga förordningen av den 25 november 1991 om arbetslöshet (arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage) (*Moniteur belge* av den 31 december 1991, s. 29888) (nedan kallad den kungliga förordningen), i den lydelse som var tillämplig vid tiden för omständigheterna i det nationella målet, måste en heltidsarbetande arbetstagare som är äldre än 50 år ha arbetat under 624 dagar under de 36 månader som föregår ansökan om ersättning för att vara berättigad till arbetslöshetsersättning.

5 I artikel 37.1 i den kungliga förordningen föreskrivs följande:

”... ska såsom utfört arbete anses: normalt faktiskt arbete och övertid utan kompensationsledighet som utförts i ett yrke eller ett företag som omfattas av arbetslöshetsdelen i socialförsäkringssystemet och för vilket

1. ersättning har utbetalats motsvarande minst den minimilön som föreskrivs i lag eller förordning eller i kollektivavtal som företaget är bundet av, eller i annat fall, följer av praxis, och
2. lagstadgade avgifter för socialförsäkring, inklusive arbetslöshetsförsäkring, har innehållits på den utbetalade lönen,

...”

6 I artikel 37.2 i den kungliga förordningen föreskrivs följande:

”Arbete som utförts utomlands ska beaktas i den mån motsvarande anställning i Belgien skulle ha gett upphov till inbetalningar till socialförsäkringen, inbegripet arbetslöshetsförsäkringen.

Första stycket gäller emellertid enbart om arbetstagaren efter det arbete som har utförts i utlandet har fullgjort anställningsperioder enligt den belgiska lagstiftningen.”

7 Enligt artikel 38.1 första stycket a i den kungliga förordningen ska dagar då arbetstagaren uppburit ersättning enligt lagstiftningen om arbetslöshetsförsäkringen vid tillämpningen av artikel 30 och följande artiklar likställas med arbetsdagar.

## Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

- 8 Av beslutet om hänskjutande framgår att den belgiska medborgaren Marie-Rose Melchior hade haft flera olika anställningar i Belgien innan hon från och med den 1 mars 2005 till den 29 februari 2008 arbetade som kontraktsanställd vid Europeiska gemenskapernas kommission i Bryssel.
- 9 Genom beslut av den 5 mars 2008 avslag ONEM den ansökan om arbetslöshetsersättning som hon hade ingett den 1 mars 2008. Som skäl till avslaget angavs att det inte var styrkt att hon hade fullgjort 624 arbetsdagar under de 36 månader som föregick hennes ansökan, i och med att ONEM inte beaktade den period då hon hade arbetat vid kommissionen.
- 10 Sedan Marie-Rose Melchior hade beviljats arbetslöshetsersättning enligt anställningsvillkoren för 12 månader från och med den 1 mars 2008 och efter att ha haft olika anställningar i Belgien mellan den 20 augusti 2008 och den 13 juli 2009 ansökte hon återigen om arbetslöshetsersättning. ONEM avslag denna ansökan den 26 augusti 2009 med motiveringen att hon inte hade styrkt att hon hade fullgjort 624 arbetsdagar under de 36 månader som föregick ansökan, det vill säga under perioden från och med den 14 juli 2006 till och med den 14 juli 2009.
- 11 För att fastställa antalet fullgjorda arbetsdagar beaktade ONEM endast de perioder som motsvarade dessa olika anställningar. ONEM vägrade dels att beakta anställningsperioden vid kommissionen såsom en anställningsperiod i utlandet i den mening som avses i artikel 37.2 i den kungliga förordningen, dels att i enlighet med artikel 38.1 första stycket a i den kungliga förordningen likställa den period då hon erhöll ersättning enligt anställningsvillkoren med en arbetsperiod.
- 12 Marie-Rose Melchior överklagade ONEM:s beslut av den 26 augusti 2009 till Tribunal du travail de Bruxelles (arbetsdomstolen i Bryssel) vilken genom dom av den 14 februari 2012 upphävde beslutet, förklarade att hon var berättigad till arbetslöshetsersättning från och med den 14 juli 2009 och förpliktade ONEM att betala ut inestående arbetslöshetsersättning från och med det datumet.
- 13 ONEM överklagade den nämnda domen till Cour du travail de Bruxelles och yrkade att den domstolen skulle ändra domen och fastställa beslutet av den 26 augusti 2009.
- 14 I beslutet om hänskjutande har Cour du travail de Bruxelles angett att de innehållna avgifter som avses i artikel 37.1 i den kungliga förordningen är de avgifter som avses i belgisk lagstiftning. Med förbehåll för unionsrättens eventuella inverkan, är det enligt den kungliga förordningen inte nödvändigt att beakta avgifter som i förekommande fall innehållits i Belgien med stöd av ett annat arbetslöshetsförsäkringssystem än det som införts genom denna förordning. Enligt Cour du travail kunde såldes domstolen i första instans inte, oberoende av vad som stadgas i unionsrätten, slå fast att eventuella avgifter som innehållits med tillämpning av anställningsvillkoren utgjorde avgifter i den mening som avses i nämnda artikel 37.1 i den kungliga förordningen.
- 15 Vid prövningen av de krav som unionsrätten föreskriver såvitt gäller beaktande av anställningsperioder som fullgjorts för en europeisk institution belägen i Belgien har Cour du travail de Bruxelles, med hänvisning till domarna Ferlini (C-411/98, EU:C:2000:530, punkt 41) och My (C-293/03, EU:C:2004:821, punkt 35), samt beslutet Ricci och Pisaneschi (C-286/09 och C-287/09, EU:C:2010:420, punkt 26), kommit fram till följande. Marie-Rose Melchior kan inte betraktas som arbetstagare i den mening som avses 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 (EGT L 149, s. 2; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 57) eller Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (EUT L 166, s. 1). Vidare har Cour du travail de Bruxelles konstaterat att en arbetstagare som, i likhet med Marie-Rose Melchior, arbetat för en europeisk institution belägen i

Belgien och som dessförinnan inte arbetat någon annanstans än i denna medlemsstat inte kan åberopa bestämmelserna i EUF-fördraget om fri rörlighet för arbetstagare. Dessa bestämmelser är nämligen inte tillämpliga på rent inhemska situationer.

- 16 Cour du travail de Bruxelles har emellertid noterat att domstolen, vid olika tillfällen, har slagit fast att den belgiska pensionslagstiftningen inte i tillräcklig utsträckning säkerställer rättigheter för en arbetstagare som har varit anställd både hos en belgisk arbetsgivare och vid en europeisk institution. Härvid har Cour du travail hänvisat till domen kommissionen/Belgien (137/80, EU:C:1981:237, punkt 19) och domen My (EU:C:2004:821). ONEM har hävdats att resonemanget i den sistnämnda domen grundas på att det finns en särskild bestämmelse om pensioner. Resonemanget kan därför inte överföras på systemet för arbetslöshetsförsäkring. Cour du travail de Bruxelles är däremot tveksam till detta argument och anser att EU-domstolens slutsats i den nämnda domen är kopplad till principen om lojalt samarbete. Lösningen ska vidare, enligt Cour du travail, ha tillämpats inte bara i fråga om pensioner utan även såvitt avser föräldrapenning och familjetillägg samt också vad gäller en skatteförmån.
- 17 Cour du travail de Bruxelles anser att det av denna rättspraxis skulle kunna dras slutsatsen att principen om lojalt samarbete som föreskrivs i artikel 4.3 FEU utgör hinder mot att tillämpa artiklarna 37 och 38.1 första stycket a i den kungliga förordningen såsom dessa tolkats av ONEM. Cour du travail anser vidare att det inte kan uteslutas att en sådan tillämpning även står i strid med artikel 34.1 i stadgan, där första stycket grundas, enligt förklaringar avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna (EUT C 303, 2007, s. 17), på artikel 12 i Europeiska sociala stadgan, som undertecknades i Turin den 18 oktober 1961 och som reviderades i Strasbourg den 3 maj 1996.
- 18 Mot denna bakgrund beslutade Cour du travail de Bruxelles att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till domstolen:

”Utgör principen om lojalt samarbete och artikel 4.3 FEU, å ena sidan, och artikel 34.1 i [stadgan], å andra sidan, hinder för att en medlemsstat, med avseende på rätten till arbetslöshetsersättning, nekar att

- beakta kontraktansättningsperioder vid en av Europeiska unionens institutioner i denna medlemsstat, framför allt när berörd person har varit anställd enligt lagstiftningen i nämnda medlemsstat såväl före som efter kontraktansättningsperioden, och
- likställa de dagar för vilka arbetslöshetsersättning utbetalats enligt [anställningsvillkoren] med arbetsdagar medan de dagar för vilka arbetslöshetsersättning utbetalats enligt lagstiftningen i nämnda medlemsstat likställs med arbetsdagar?”

### Prövning av tolkningsfrågan

- 19 Domstolen påpekar inledningsvis att ONEM:s beslut som är aktuellt i det nationella målet antogs den 26 augusti 2009, det vill säga innan Lissabonfördraget trädde i kraft.
- 20 Den hänskjutande domstolen ska således anses ha ställt sin fråga för att få klarhet i huruvida artikel 10 EG och artikel 34.1 i stadgan utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning, såsom den som är aktuell i det nationella målet, vilken tolkas så att vid bedömningen av om en person är berättigad till arbetslöshetsersättning beaktas inte kontraktansättningsperioder vid en unionsinstitution som är belägen i denna medlemsstat och arbetslöshetsperioder under vilka ersättning betalas enligt anställningsvillkoren likställs inte med en arbetsperiod, medan arbetslöshetsperioder under vilka ersättning betalas enligt lagstiftningen i den nämnda medlemsstaten likställs härmed.

- 21 Det ska härvid erinras om att unionsrätten inte inkräktar på medlemsstaternas befogenhet att utforma sina system för social trygghet. I avsaknad av harmonisering på unionsnivå ankommer det följaktligen på lagstiftaren i varje medlemsstat att bestämma villkoren för beviljande av sociala trygghetsförmåner. Medlemsstaterna är vid utövandet av denna befogenhet emellertid skyldiga att iaktta unionsrätten (se, bland annat, för ett liknande resonemang, dom Kristiansen, C-92/02, EU:C:2003:652, punkt 31, och dom Elchinov, C-173/09, EU:C:2010:581, punkt 40).
- 22 Domstolen erinrar om att anställningsvillkoren, i likhet med tjänsteföreskrifterna för tjänstemän i Europeiska gemenskaperna (nedan kallade tjänsteföreskrifterna), infördes genom en rådsförordning, nämligen förordning nr 259/68. Sådana har enligt artikel 249 andra stycket EG allmän giltighet, är bindande i alla delar och direkt tillämpliga i varje medlemsstat. Av detta följer att anställningsvillkoren inte bara har betydelse för unionens egen administration, utan också medför skyldigheter för medlemsstaterna i den mån som deras medverkan är nödvändig för att anställningsvillkoren ska kunna genomföras (dom kommissionen/Belgien, EU:C:1981:237, punkterna 7 och 8; dom kommissionen/Belgien, 186/85, EU:C:1987:208, punkt 21, och dom Kristiansen, EU:C:2003:652, punkt 32).
- 23 Den belgiska regeringen har anfört att i Belgien grundas systemet med arbetslöshetsförsäkring på en solidaritetsprincip som innebär att avgifter ska betalas in till systemet i förväg. Villkoren som fastställts i detta system för att beviljas arbetslöshetsersättning åsidosätter enligt samma regering inte någon som helst unionsbestämmelse och i synnerhet inte någon speciell bestämmelse i anställningsvillkoren. Det resonemang som fördes i domen My (EU:C:2004:821) gäller därför enligt den belgiska regeringen inte i det nationella målet.
- 24 I artikel 96.1 i anställningsvillkoren föreskrivs att arbetslöshetsersättning under vissa förutsättningar ska utbetalas till en tidigare kontraktsanställd som är utan anställning efter att ha lämnat sin anställning vid en unionsinstitution. Nämda bestämmelse medför visserligen inte i sig några ytterligare restriktioner för medlemsstaternas behörighet att fastställa villkoren för beviljande av förmåner som föreskrivs i deras nationella system än de som följer av nämnda artikel, det vill säga att arbetslöshetsersättning enligt denna artikel ska utgöra ett komplement till ersättning som en tidigare kontraktsanställd eventuellt kan göra anspråk på enligt de nationella bestämmelserna.
- 25 I domen My (EU:C:2004:821) slog domstolen emellertid fast att artikel 10 EG, jämförd med tjänsteföreskrifterna, ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken det vid bedömning av rätt till förtida ålderspension enligt det nationella systemet inte är tillåtet att beakta anställningsår som en gemenskapsmedborgare har fullgjort vid en unionsinstitution. I beslutet Ricci och Pisaneschi (EU:C:2010:420) preciserade domstolen att detsamma gällde rätt till ordinarie ålderspension.
- 26 För att komma fram till detta avgörande grundade sig domstolen inte på någon särskild bestämmelse i tjänsteföreskrifterna utan hänvisade till domen kommission/Belgien (EU:C:1981:237) och konstaterade sedan i punkterna 45–48 i domen My (EU:C:2004:821) att vägran att vidta nödvändiga åtgärder för överföring av det försäkringstekniska värdet eller det schablonmässiga återköpsvärdet av de pensionsrättigheter som förvärvats i det nationella pensionssystemet till gemenskapens pensionssystem, som anges i artikel 11.2 i bilaga VIII till tjänsteföreskrifterna, skulle kunna försvåra för unionen att rekrytera nationella tjänstemän med viss tjänsteålder. Domstolen påpekade att sådana bestämmelser skulle kunna avskräcka en arbetstagare från att utöva yrkesverksamhet inom en av dessa institutioner, eftersom en arbetstagare som tidigare har tillhört ett nationellt pensionssystem, genom att acceptera en anställning vid en sådan institution, riskerar att förlora möjligheten att med stöd av det systemet erhålla en åldersförmån som han skulle ha haft rätt till om han inte hade accepterat denna anställning. Sådana följder kunde enligt domstolen inte tillåtas med hänsyn till förpliktelsen till lojalt samarbete och bistånd som åligger medlemsstaterna i förhållande till unionen och som kommer till uttryck i skyldigheten enligt artikel 10 EG att underlätta fullgörandet av unionens uppgifter.

- 27 Bestämmelser i en medlemsstat enligt vilka kontraktanställningsperioder vid en av unionens institutioner i denna medlemsstat inte beaktas vid bedömningen av om en person är berättigad till arbetslöshetsersättning försvårar också för dessa institutioner att rekrytera kontraktanställda. Sådana bestämmelser kan, såsom generaladvokaten påpekade i punkterna 51–53 i sitt förslag till avgörande, avhålla arbetstagare bosatta i denna medlemsstat från att utöva yrkesverksamhet för en unionsinstitution när anställningens längd är begränsad enligt anställningsvillkoren och därmed försätter dem i en situation där de på kort eller medellång sikt måste återgå till den nationella arbetsmarknaden och de på grund av denna anställning riskerar att inte fullgöra det antal arbetsdagar som krävs enligt dessa bestämmelser för att erhålla ersättning vid arbetslöshet.
- 28 Sådana bestämmelser riskerar tillika att medföra samma avhållande verkan på grund av att arbetslöshetsperioder under vilka arbetslöshetsersättning betalas enligt anställningsvillkoren inte likställs med en arbetsperiod vid bedömningen av om en person har rätt till arbetslöshetsersättning i denna medlemsstat, medan arbetslöshetsperioder under vilka ersättning betalas enligt lagstiftningen i den nämnda medlemsstaten likställs härmed.
- 29 Utan att frågan avseende artikel 34.1 i stadgan härvid behöver prövas ska den ställda frågan besvaras enligt följande. Artikel 10 EG, jämförd med anställningsvillkoren, utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning, såsom den som är aktuell i det nationella målet, vilken tolkas så att vid bedömningen av om en person är berättigad till arbetslöshetsersättning beaktas inte kontraktanställningsperioder vid en unionsinstitution som är belägen i denna medlemsstat och arbetslöshetsperioder under vilka ersättning betalas enligt anställningsvillkoren likställs inte med en arbetsperiod, medan arbetslöshetsperioder under vilka ersättning betalas enligt lagstiftningen i den nämnda medlemsstaten likställs härmed.

### **Rättegångskostnader**

- 30 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

**Artikel 10 EG, jämförd med anställningsvillkoren för övriga anställda i Europeiska gemenskaperna, vilka infördes genom rådets förordning (EEG, Euratom, EKSG) nr 259/68 av den 29 februari 1968 om fastställande av tjänsteföreskrifter för tjänstemännen i Europeiska gemenskaperna och anställningsvillkor för övriga anställda i dessa gemenskaper samt om införande av särskilda tillfälliga åtgärder beträffande kommissionens tjänstemän, i dess lydelse enligt rådets förordning (EG, Euratom) nr 723/2004 av den 22 mars 2004, utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning, såsom den som är aktuell i det nationella målet, vilken tolkas så att vid bedömningen av om en person är berättigad till arbetslöshetsersättning beaktas inte kontraktanställningsperioder vid en unionsinstitution som är belägen i denna medlemsstat och arbetslöshetsperioder under vilka ersättning betalas enligt anställningsvillkoren likställs inte med en arbetsperiod, medan arbetslöshetsperioder under vilka ersättning betalas enligt lagstiftningen i den nämnda medlemsstaten likställs härmed.**

Underskrifter