FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT A. TRABUCCHI FREMSAT DEN 18. SEPTEMBER 1975 [1]

Høje Ret.

1. En italiensk arbejdstager, som var indvandret i Frankrig, hvor han omkom som offer for en arbejdsulykke, efterlod sig en enke, som stadig bor i dette land med fire mindreårige børn, som hun forsørger. Hun har anmodet om den rabat, som Société Nationale des Chemins de Fer i henhold til lov af 29. oktober 1921 giver til familier med mindst tre mindreårige børn, over for hvem der består forsørgerpligt. Denne ansøgning blev afslået, udelukkende fordi ansøgeren ikke er fransk statsborger.

Cour d'Appel i Paris, hvor sagen mellem arbejdstagerens enke og SNCF verserer, har i medfør af EØF-traktatens artikel 177 henvendt sig til Domstolen med en forespørgsel om, hvorvidt det rabatkort til børnerige familier, som udstedes af SNCF, skal anses for en social fordel for medlemsstaternes arbejdstagere i den betydning, der er forudsat i artikel 7 i Rådets forordning nr. 1612/68 af 15. oktober 1968.

Tribunal de Grande Instance i Paris havde i sin afgørelse af 8. november 1973, som nu anfægtes ved Cour d'Appel, fundet, at der ikke i medfør af fællesskabsretten består nogen pligt til at udvide retten til det rabatkort for jernbanetransport, som ydes børnerige familier, til også at omfatte udenlandske statsborgere, da det ikke er en fordel, som specielt er knyttet til status som arbejdstager. Tribunal udelukkede muligheden af en vid fortolkning af artikel 7 i forordning nr. 1612 ud fra den betragtning, at EØF-traktaten kun udgør en principaftale, som på hvert enkelt punkt kræver vedtagelse af gennemførelsesbestemmelser, og som under alle omstændigheder på grund af dens særlige formål kun vedrører de fordele, der ydes statsborgerne i medlemsstaterne i forbindelse med eller afhængigt af en lønnet virksomhed på en af disse staters områder. Ifølge Tribunal kan en traktat af denne art derfor ikke være til hinder for, at en af de kontraherende parter forbeholder egne statsborgere, arbejdstagere eller ej, fordele, når disse opfylder særlige betingelser.

Cour d'Appel synes at være i tvivl om, hvorvidt en løsning, der støttes på disse betragtninger, er rigtig, og har derfor stillet Domstolen ovennævnte spørgsmål.

2. De skal nu give en grundlæggende vejledning, som kan kaste lys over fortolkningen og anvendelsen af de garantier, som arbejdskraftens frie bevægelighed reelt nyder. Den foreliggende sag tvinger os nemlig til at foretage en nærmere bestemmelse af de sociale fordele, som skal udstrækkes til vandrende arbejdstagere i Fællesskabet. Den giver os lejlighed til mere præcist at udtrykke tanken i en retspraksis, som har udviklet sig fra Domstolens dom af 15. oktober 1969 i sag 15/69 *(Ugliola,* Recueil 1969, s. 368) og indtil den afgørelse, som Domstolen for nylig har truffet i sag 20/75 *(D'Amico).* Stillet over for afgørelser, som ved første øjekast kan synes at være inspireret af forskellige opfattelser, er det nødvendigt at klarlægge den effektive rækkevidde af det princip, som blev fastslået i tredje præmis til Uglioladommen, som også angår fortolkningen af artikel 7 i Rådets forordning nr. 1612, og hvori Domstolen under henvisning til EØF-traktatens artikel 48 har sagt, at »enhver medlemsstats ret skal sikre statsborgere fra andre medlemsstater, som er beskæftiget på dens område, alle de fordele, som staten tillægger sine egne statsborgere«.

Fællesskabets socialret — hvad enten den direkte angår arbejdskraftens frie bevæge-

1 — Oversat fra italiensk.

lighed, som det netop er tilfældet i forordning nr. 1612, eller kun indirekte som i reglerne om samordning af de nationale lovgivninger vedrørende social sikring – udgør et organisk hele, som har samme generelle målsætninger, og som derfor bygger på ensartede principper. Domstolens retspraksis fra de seneste år viser sammen med generaladvokaternes forslag til afgørelse en udvikling, som er baseret på det nødvendige i at virkeliggøre en fuldstændig ligebehandling mellem Fællesskabets arbejdstagere og immigrationsstatens statsborgere. Bemærk i denne forbindelse, at generaladvokat Mayras allerede i sag 76/72 *(Michel S.)* erklærede, at det almindelige system i forordning nr. 1612/68 og den ånd, som præger den, kun kan føre til, at udtrykket »sociale fordele« tillægges den allervideste betydning (Sml. 1973, s. 468). I mit forslag til afgørelse i sag 7/75 *(ægtefællerne F.)* vedrørende fortolkningen af forordning nr. 1408/71 bemærkede jeg, at Domstolens praksis i det væsentlige har sat sig ud over kriteriet om nødvendigheden af en særlig tilknytning mellem den sociale ydelse og arbejdsforholdet. Domstolens dom af 17. juni 1975 synes at bekræfte rigtigheden af denne bemærkning.

I lyset af denne tendens i domspraksis, som svarer til de krav, der følger af logikken i Fællesskabets system, er der i den foreliggende sag to veje, man kan gå. Den bredeste og ganske vist særdeles forpligtende, er den, der er anvist af Kommissionen, som direkte anfører traktatens artikel 7 for hermed at udelukke enhver i nationaliteten begrundet forskelsbehandling af Fællesskabets arbejdstagere. Den anden, der er smallere, angår mere nøjagtigt artikel 7 i Rådets forordning nr. 1612/68. Begge veje kan føre til samme resultat. Men for at blive tæt ved netop det spørgsmål, som er stillet af Cour d'Appel i Paris, foretrækker jeg imidlertid at foretage drøftelsen på baggrund af den nævnte forordning uden at glemme det grundlæggende princip, som er udtrykt i traktatens artikel 7.

Artikel 7, stk. 2 i Rådets forordning nr. 1612 bestemmer, at en arbejdstager, der er statsborger i en medlemsstat, nyder samme sociale og skattemæssige fordele som indenlandske arbejdstagere på de øvrige medlemsstaters område.

Det drejer sig derfor i første række om at fastslå, om en fordel af den art, som er nævnt i den pågældende nationale lovgivning, omfattes af det i denne bestemmelse omhandlede begreb »sociale fordele«; dernæst må det i tilfælde af bekræftende svar fastslås, om også medlemmerne af arbejdstagerens familie har krav på at nyde denne fordel.

Den her omhandlede fordel blev indført i Frankrig ved lov af 28. oktober 1921 til gennemførelse af en almindelig politik gående ud på at fremme landets befolkningstilvækst. I dag er bestemmelserne om tildeling af jernbanerabatkortet til børnerige familier imidlertid i medfør af dekret af 24. januar 1956 indeholdt i »Code de la famille et de l'aide sociale« i dennes første del (»protection sociale de la famille«), kapitel II (»protection matérielle de la famille«), afsnit I (»formes générales de compensation des charges familiales«). Denne lovs paragraf 20 hjemler disse nedsættelser »som hjælp til familier til opfostring af deres børn«.

Det følger således af disse regler, at den omhandlede fordel nu direkte skal udligne familiernes byrder, og at den konkret kan forklares ud fra sin oprindelige betydning med ønsket om at undgå, at takstforhøjelser i for høj grad skal belaste de familier, hvis børn udgør en tungere byrde. Det drejer sig utvivlsomt om en *social fordel,* som, selv om den er knyttet til en befolkningspolitik, der muligt stadig er aktuel, ikke derfor kan miste sit karakteristiske kendetegn, en »udligning af familiebyrder«, således som den defineres i overskriften til det afsnit i Code de la famille et de l'aide sociale, hvori ovennævnte artikel 20 er indeholdt.

Af denne grund må retten til også at nyde denne sociale fordel i henhold til artikel 7, stk. 2 tillægges den vandrende arbejdstager under de samme betingelser,

som gælder for indenlandske arbejdstagere, uden at den omstændighed, at den tildeles statsborgere, der ikke betegnes som arbejdstagere, kan være hinder herfor.

Domstolen har i sin dom i sag 76/72 *(Michel S.,* Sml. 1973, s. 463) i præmis nr. 9 ganske vist statueret, at der i artikel 7 er tale om fordele, som — idet de knytter sig til arbejdet — skal komme arbejdstagerne selv til gode, hvorimod fordele til medlemmer af disses familier falder uden for artikel 7. For så vidt som denne udtalelse henviser til en forbindelse mellem de i artikel 7 omhandlede fordele og et arbejdsforhold, kunne den synes at give et benægtende svar på det her foreliggende spørgsmål om, hvorvidt den nævnte fordel kan finde anvendelse på en vandrende arbejdstager, når den nationale lov, som det drejer sig om at anvende, hverken direkte eller indirekte knytter ydelsen til et arbejdsforhold.

Dette er måske også årsagen til, at Kommissionen udelukkende har forsøgt at støtte den vandrende arbejdstagers og hans familiemedlemmers ret til det jernbanerabatkort, som udstedes af SNCF til børnerige familier, på det i EØF-traktatens artikel 7 omhandlede almindelige forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet.

Jeg mener imidlertid, at udtalelsen i dom 76/72, selv om den måske er for generel, i det væsentlige angår den del af artikel 7 i forordning nr. 1612/68, dvs. stk. 3, som måtte have umiddelbar betydning for bedømmelsen af den nationale lovgivning, i anledning af hvilken der i den nævnte sag var blevet anmodet om en fortolkning af fællesskabsretten. Denne sag angik nemlig anvendelsen af en belgisk lov, som hjemlede ydelser, der skulle sætte handicappede i stand til at genvinde deres arbejdsevne. Det drejede sig derfor om en ydelse, der ifølge sin natur og funktion var knyttet til et arbejdsforhold, selv om dette ikke nødvendigvis var et aktuelt forhold som i det tilfælde, hvor en arbejdstager som følge af en ulykke eller en sygdom er blevet ude af stand til at udføre sit tidligere arbejde og derfor må omskoles.

Selv hvad angår de ydelser, som stk. 3 omhandler, skal forbindelsen med et arbejdsforhold altså ikke forstås i snæver forstand: det er tilstrækkeligt, at der er en potentiel forbindelse. Denne forbindelse med et arbejdsforhold bliver nødvendigvis løsere, når det drejer sig om de i artikel 7, stk. 2 nævnte fordele.

Det ville nemlig f.eks. være vanskeligt at begrænse det i denne regel fastslåede princip om skattemæssig lighed til kun at omfatte skat på indkomst, som direkte hidrører fra arbejdet, men derimod se bort fra princippet, hvor det drejer sig om familiebeskatning som sådan eller skat på den kapital, som arbejdstageren selv har sparet op, eller på værdier, som han har erhvervet for sin arbejdsindkomst.

Den forbindelse med et arbejdsforhold, som Domstolen generelt kræver i forbindelse med artikel 7, kan kun betyde en henvisning til en nuværende eller tidligere *status som arbejdstager* for en statsborger i en medlemsstat, som bor i en anden stat. Denne status er en betingelse for hans ret til samme sociale og skattemæssige fordele som indenlandske statsborgere.

Forstået således er det berettiget at sondre mellem de fordele, der i artikel 7, 8 og 9 på den ene side tillægges arbejdstageren, og på den anden side de fordele, som i artikel 10-12 tillægges medlemmerne af hans familie. Men som jeg har påpeget, er dette en underopdeling af disse regler, som ikke skal tages alt for strengt; det er, f.eks. hvad angår boligmæssige fordele, som omhandles i artikel 9, en logisk tanke, at arbejdstagerens familiemedlemmer, som har ret til at bosætte sig sammen med ham i modtagerstaten, ligeledes skal nyde disse fordele, og at de, navnlig enken og børnene, i givet fald vedbliver at nyde denne ret også efter arbejdstagerens død.

Den af den nationale lovgiver tilsigtede direkte forbindelse mellem visse statsborgere tilkommende sociale fordele og status som arbejdstager har Domstolen i øvrigt sat sig klart ud over ved anvendelsen af forordning nr. 1408/71 om social sikring af vandrende arbejdstagere. Domstolens allerede omtalte dom i sag 7/75 *(ægtefællerne F.)* af 17. juni 1975 anerkendte, at børn af vandrende arbejdstagere har ret til de fordele, som statsborgere har efter en national lovgivning, uanset om disse har status som arbejdstagere, altså uanset om der foreligger et lønnet arbejdsforhold. Når man kunne nå dette resultat for anvendelsen af reglerne om social sikring, som i medfør af traktatens artikel 51 i det væsentlige er vedtaget af hensyn til arbejdskraftens frie bevægelighed, kan man fornuftigvis ikke antage, at der skulle gælde et andet princip for anvendelsen af forordning nr. 1612/68, som endnu mere direkte angår denne frie bevægelighed. Selv om de to forordninger på delvist forskellige områder angår forskellige nationale lovgivninger, har de dog som nævnt et fælles formål. Det må især bemærkes, at det er en af målsætningerne for forordning nr. 1612/68 — stadig af hensyn til den faktiske gennemførelse af retten til fri bevægelighed —, at arbejdstageren retligt og faktisk sikres ligestilling, også hvad angår hans ret til at samles med sin familie i modtagerlandet og betingelserne for dennes integration i modtagerlandets samfund.

3. Da jeg således har påvist, at den omhandlede fordel er en af de i artikel 7, stk. 2 i forordning nr. 1612/68 omhandlede fordele, og at en arbejdstager derfor har ret til den, skal jeg nu undersøge, om også arbejdstagerens familiemedlemmer på grundlag af denne regel har samme ret.

Også på dette punkt synes den allerede nævnte udtalelse i præmis nr. 9 i Michel S.-dommen at føre til et negativt svar.; Men selv hvad angår spørgsmålet om, i hvilket omfang en arbejdstagers familiemedlemmer falder uden for anvendelsesområdet af artikel 7, kan man ikke se bort fra den omstændighed, at Domstolen i denne dom især havde bestemmelsen i stk. 3 for øje, som til fordel for arbejdstageren hjemler ydelser af samme karakter som dem, der udtrykkeligt tillægges medlemmer af hans familie efter artikel 12 i samme forordning.

Stillet over for sidstnævnte bestemmelse, der var særligt egnet for det spørgsmål, som den forelæggende nationale ret skulle afgøre, kunne Domstolen ikke undgå at udelukke, at artikel 7, stk. 3 samtidig fandt anvendelse på et tilfælde af denne art.

Men i dette perspektiv må Domstolens afgørelse om, at artikel 7 ikke finder anvendelse på arbejdstagernes familiemedlemmer, forstås således, at den udelukkende angår denne artikels stk. 3, for så vidt det samme sagsforhold, hvad angår familiemedlemmerne, allerede er reguleret i en anden bestemmelse.

I det ovennævnte eksempel synes det udelukket, at retten til ligebehandling på det boligmæssige område ikke også skulle angå arbejdstagernes familiemedlemmer, selv om artikel 9, som regulerer dette spørgsmål, findes blandt de bestemmelser, som direkte angår arbejdstageren og ikke specielt hans familiemedlemmer. Således skal heller ikke bestemmelsen i artikel 7, stk. 2 om arbejdstagerens ligeret med hensyn til sociale fordele nødvendigvis fortolkes således, at den er strengt begrænset til arbejdstageren selv. Når man anerkender, at en vandrende arbejdstager, som er statsborger i en anden medlemsstat, har ret til jernbanerabatkortet, fordi det drejer sig om en fordel af social karakter, som er knyttet til familiebyrderne, følger det nødvendigvis af selve fordelens karakter, af betingelserne for dens tildeling og af den måde, som den tildeles på, at arbejdstagerens familiemedlemmer også har ret til denne fordel. Fordelen for arbejdstageren består jo netop deri, at familiebyrderne lettes gennem den mulighed, der efter lovens ånd gives forsørgeren af en børnerig familie til også at opnå en nedsættelse på jernbanetaksterne for

sin kone og de børn, han har forsørgerpligt overfor.

Denne fordel angående jernbanetransporttaksterne ydes nemlig, som det fremgår af ordlyden i artikel 20 i Code de la famille et de l'aide sociale, »som hjælp til familier til opfostring af deres børn«. Det drejer sig derfor om en social fordel, som tillægges den, der direkte bærer familiens økonomiske byrder. Den fordel, som tillægges arbejdstageren, kan ikke adskilles fra den, som indrømmes hans familie. Jeg vil endelig som et væsentligt argument tilføje, at når man i dette tilfælde taler om familie og fordel, er disse udtryk næsten identiske: den børnerige familie udgør en forudsætning for, at fordelen tildeles, og dem, der direkte nyder godt af fordelen, er medlemmerne af selve familien, som hver får udstedt et dokument som hjemmel for den pågældende fordel.

Men i det foreliggende tilfælde var arbejdstageren allerede død på det tidspunkt, da der blev indgivet ansøgning om denne fordel. Kan dette forhold medføre, at familiemedlemmerne nægtes retten hertil? Såfremt arbejdstageren var død efter at være begyndt at nyde denne fordel, ville enken og hans børn have kunnet fortsætte med at nyde den, da fordelen som nævnt ikke er snævert forbundet med et aktuelt arbejdsforhold, men i det væsentlige er en social fordel, bestemt til at hjælpe børnerige familier. De økonomiske behov, som er forbundet med børnenes uddannelse, ophører jo ikke, fordi den familieforsørger, som havde status som arbejdstager, er død.

Såfremt det forholder sig således, kan jeg ikke se, hvorledes retten til samme fordel kan nægtes enken og børnene, som endnu ikke var begyndt at nyde den, før arbejdstageren døde. Den ret, som hans familiemedlemmer har til at forblive på modtagerstatens område, selv efter at familieforsørgerens arbejdsforhold er ophørt, indebærer, at de også på dette tidspunkt har alle de rettigheder, som uden at være snævert forbundet med et arbejdsforhold tidligere tillagdes dem i medfør af den omhandlede artikel 7, selv om dette kun skete som følge af familieforsørgerens status som arbejdstager.

På dette grundlag foreslår jeg, at Domstolen besvarer det spørgsmål, som er stillet af Cour d'Appel i Paris, med at kende for ret, at tildeling af et jernbanerabatkort, som til fordel for børnerige familier hjemles i en national lov, udgør en social fordel i den betydning, der er forudsat i artikel 7, stk. 2 i Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68.