DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)
29. oktober 1998 *

I sag C-185/96,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Maria Patakia, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Den Hellenske Republik ved kommitteret Ioanna Galani-Maragkoudaki, bistået af forskningsmedarbejder Stamatina Vodina, begge Sekretariatet for EF-ret, Udenrigsministeriet, og med valgt adresse i Luxembourg på Grækenlands Ambassade, 117, Val Sainte Croix,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det fastslås, at Den Hellenske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der følger af EF-traktatens artikel 48 og 52, af artikel 7 i Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT 1968 II, s. 467), af artikel 7 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1251/70 af 29. juni 1970 om arbejdstageres ret til at blive boende på en medlemsstats område efter at have haft beskæftigelse dér (EFT 1970 II, s. 348), af artikel 7 i Rådets direktiv 75/34/EØF af 17. december 1974 om retten for statsborgere i en medlemsstat til at blive boende på en anden medlemsstats

* Processprog: græsk.

område efter dér at have udøvet selvstændig erhvervsvirksomhed (EFT 1975 L 14, s. 10) og af artikel 3 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 (konsolideret udgave EFT 1992 C 325, s. 1), idet Den Hellenske Republik ved retsforskrifter eller administrativ praksis, alene på grund af statsborgerskabet, udelukker arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende fra andre EF-lande såvel som medlemmer af deres familier dels fra at blive anerkendt som børnerig familie og således fra at få udbetalt den herfor gældende ydelse, dels fra ydelse af børnetilskud,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.-P. Puissochet, og dommerne P. Jann (referende dommer), J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann og M. Wathelet,

generaladvokat: s. Alber
justitssekretær: fuldmægtig L. Hewlett,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 12. marts 1998,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 30. april 1998,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 31. maj 1996 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i henhold til EF-traktatens artikel 169

anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Den Hellenske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der følger af EF-traktatens artikel 48 og 52, af artikel 7 i Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT 1968 II, s. 467), af artikel 7 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1251/70 af 29. juni 1970 om arbejdstageres ret til at blive boende på en medlemsstats område efter at have haft beskæftigelse dér (EFT 1970 II, s. 348), af artikel 7 i Rådets direktiv 75/34/EØF af 17. december 1974 om retten for statsborgere i en medlemsstat til at blive boende på en anden medlemsstats område efter dér at have udøvet selvstændig erhvervsvirksomhed (EFT 1975 L 14, s. 10) og af artikel 3 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 (konsolideret udgave EFT 1992 C 325, s. 1), idet Den Hellenske Republik ved retsforskrifter eller administrativ praksis, alene på grund af statsborgerskabet, udelukker arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende fra andre EF-lande såvel som medlemmer af deres familier dels fra at blive anerkendt som børnerig familie og således fra at få udbetalt den herfor gældende ydelse, dels fra ydelse af børnetilskud.

Retlig baggrund

2 Artikel 7, stk. 1 og 2, i forordning nr. 1612/68 bestemmer:

»1. En arbejdstager, der er statsborger i en medlemsstat, må ikke på grund af sin nationalitet behandles anderledes på de øvrige medlemsstaters område end indenlandske arbejdstagere med hensyn til beskæftigelses- og arbejdsvilkår, navnlig for så vidt angår aflønning, afskedigelse og, i tilfælde af arbejdsløshed, genoptagelse af beskæftigelse i faget eller genansættelse.

2. Arbejdstageren nyder samme sociale og skattemæssige fordele som indenlandske arbejdstagere.«

3 Artikel 7 i forordning nr. 1251/70 bestemmer:

»Retten til ligebehandling som fastsat i Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 gælder også for personer, som omfattes af denne ordning.«

4 Artikel 7 i direktiv 75/34 bestemmer:

»Medlemsstaterne opretholder for personer, der er omfattet af retten til at blive boende, den ret til ligebehandling, som er fastslået ved Rådets direktiver om ophævelse af begrænsninger i etableringsfriheden på grundlag af afsnit III i den almindelige plan, som foreskriver denne ophævelse.«

5 Artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 bestemmer:

»1. Personer, der er bosat på en medlemsstats område, og som er omfattet af denne forordning, har de samme pligter og rettigheder i henhold til en medlemsstats lovgivning som denne medlemsstats egne statsborgere, medmindre andet følger af særlige bestemmelser i denne forordning.«

Den græske lovgivning

6 Lov nr. 1910/1944, der kodificerer lovgivningen vedrørende beskyttelsen af børnerige familier, definerer i artikel 1 og 2 betingelserne for at blive anerkendt som børnerig familie og opregner i artikel 3-12 forskellige rettigheder, som en sådan anerkendelse indebærer krav på. Disse fordele tillægges enten i form af en nedsættelse af eller fritagelse for afgifter, eller i form af bevilling af støtte, herunder fortrinsstilling på områder såsom undervisning, sundhed, bolig, retsvæsen, adgang til offentlig ansættelse samt transport.

7 Lovdekret nr. 1153/1972 om beskyttelse af børnerige familier fastsætter bestemmelser om bevilling af ydelser til børnerige familier, der har deres sædvanlige opholdssted i Grækenland. Bevilling af sådanne ydelser er navnlig underkastet betingelser om, at familiemedlemmerne skal have græsk statsborgerskab eller være af græsk oprindelse.

8 Artikel 63, stk. 1 og 2, i lov nr. 1892/1990 af 31. juli 1990 om foranstaltninger til at imødegå problemer med befolkningstallet bestemmer, at der kan bevilges månedlige kontantydelser i tre år til mødre, der føder deres tredje barn. Ifølge stk. 3 i samme bestemmelse bevilges der for hvert barn under 25 år en månedlig kontantydelse til moderen, såfremt hun anses for at være forsørger for en børnerig familie i overensstemmelse med lov nr. 1910/1944. Stk. 4 fastsætter, at der kan ydes en livsvarig pension til mødre, der ikke længere har ret til ydelsen fastsat i stk. 3. I medfør af gennemførelsesdekretet af 7. og 21. februar 1991 er bevillingen af sådanne ydelser underkastet betingelser om, at familiemedlemmerne skal have græsk statsborgerskab eller være af græsk oprindelse.

Den administrative procedure

9 Idet Kommissionen gennem klager indgivet af EF-statsborgere, der arbejdede i Grækenland, havde fået oplysning om, at anerkendelse af status som børnerig familie og bevillingen af de dermed forbundne ydelser var forbeholdt græske statsborgere, anmodede Kommissionen ved skrivelser af 2. marts 1992 og 11. juni 1992 de græske myndigheder om deres bemærkninger hertil. De græske myndigheder svarede ved skrivelse af 23. juni 1992 nærmere bestemt, at den pågældende lovgivning var sammensat af en række regler af forskelligt indhold, som hovedsageligt var af social karakter, og som alle havde til formål at hjælpe børnerige familier med bopæl i Grækenland, uafhængigt af de pågældendes status som arbejdstager. Hvad nærmere angik lov nr. 1892/1992 fremhævede myndighederne, at de i loven fastsatte ydelser ikke var omfattet af det i traktaten fastsatte princip om ikkeforskelsbehandling, når hensås til de befolkningspolitiske mål, der forfulgtes med loven.

10 Kommissionen anså de pågældende bestemmelser og den administrative praksis om disse for at give anledning til en forskelsbehandling i strid med fællesskabsretten og besluttede at indlede en traktatbrudsprocedure i henhold til traktatens artikel 169 mod Den Hellenske Republik. Den fremsendte derfor den 20. juli 1993 en åbningsskrivelse til den græske regering og anmodede denne om at fremkomme sine bemærkninger inden for en frist på to måneder.

11 Da Den Hellenske Republik ikke besvarede denne skrivelse, fremsendte Kommissionen ved skrivelse af 18. maj 1995 en begrundet udtalelse til Den Hellenske Republik og opfordrede den til at bringe retstilstanden i overensstemmelse med den begrundede udtalelse inden for en frist på to måneder fra skrivelsens forkyndelse.

12 Efter at den græske regering ved skrivelse af 3. august 1995 havde meddelt, at der ville blive foretaget en ændring af de pågældende bestemmelser, fremsendte den med skrivelse af 19. december 1995 et lovforslag som svar på den begrundede udtalelse.

13 I skrivelse af 24. april 1996 til den græske regering bemærkede Kommissionen, at forslaget kun var på det første stade af vedtagelsesproceduren, at der ikke forelå nogen angivelser med hensyn til en dato for, hvornår en sådan vedtagelse kunne finde sted, og at forslaget endvidere ikke sås at efterkomme alle klagepunkter i den begrundede udtalelse. Kommissionen har herefter anlagt nærværende sag.

14 Efter sagens anlæg meddelte Den Hellenske Republik Domstolen, at lov nr. 2459/1997 var blevet vedtaget og offentliggjort i *Den Hellenske Republiks Officielle Tidende* af 18. februar 1997, hvis artikel 39 tillægger EF-statsborgere ret til de ydelser, der er fastsat i lov nr. 1910/1944 og i artikel 63, stk. 1, 2 og 3, i lov nr. 1892/1990.

Realiteten

15 Ifølge Kommissionen er alle de fordele, der er fastsat i den nævnte græske lovgivning — med undtagelse af fritagelsen fra militærtjeneste som fastsat i artikel 5 i lov nr. 1910/1944, der kun vedrører græske statsborgere — sociale fordele i den forstand, hvori udtrykket anvendes i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68. Ydelserne til sygdomsbehandling som fastsat ved lov nr. 1910/1944 og ydelserne i de tilfælde, der er angivet i lov nr. 1153/1972 samt i artikel 63, stk. 1, 2 og 3, i lov nr. 1892/1900, er ligeledes efter Kommissionens opfattelse ydelser inden for social sikring i den forstand, hvori udtrykket anvendes i artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1408/71.

16 Kommissionen har heraf udledt, at den omtvistede lovgivning, for så vidt den er diskriminerende, eller såfremt den administreres således, at der sker en forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, er i strid med den frie bevægelighed for personer som hjemlet i traktatens artikel 48 og 52, og nærmere bestemt i strid med ligebehandlingsprincippet for arbejdstagere som gennemført ved artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68 og ved artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 1408/71.

17 Den Hellenske Republik har bebrejdet Kommissionen, at den ikke har taget højde for dens hensigt om at revidere den pågældende lovgivning, som Den Hellenske Republik klart havde givet udtryk for under den administrative procedure. Denne hensigt blev efter sagens anlæg konkretiseret med vedtagelsen af lov nr. 2459/1997.

18 Herom bemærkes, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger traktatbrud efter fast retspraksis skal vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, og ændringer af forholdene i tiden derefter kan ikke tages i betragtning af Domstolen (jf. navnlig dom af 18.12.1997, sag C-361/95, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 7351, præmis 13).

19 Da nærværende søgsmål rejser tvivl om anvendelsen af ligebehandlingsprincippet for så vidt angår sociale fordele og sociale sikringsydelser (om anvendeligheden af forordning nr. 1612/68 sammenholdt med forordning nr. 1408/71, se dom af 12.5.1998, sag C-85/96, Martínez Sala, Sml. I, s. 2691, præmis 27), skal der erindres om indholdet af disse begreber.

20 Hvad for det første angår begrebet social fordel, fremgår det af fast retspraksis, at dette må forstås som alle rettigheder, det være sig med eller uden tilknytning til en arbejdskontrakt, som tilkommer enhver indenlandsk arbejdstager, i det væsentlige på grund af hans objektive status som arbejdstager, eller allerede fordi han har sædvanlig bopæl på det nationale område, og hvis udstrækning til også at gælde arbejdstagere med statsborgerskab i andre medlemsstater må antages at kunne fremme disses mobilitet inden for Fællesskabet (dommen i Martínez Sala-sagen, a.st., præmis 25).

21 Som Kommissionen har gjort gældende, følger det af denne definition, at alle de rettigheder til fordel for børnerige familier, der er fastsat i den nævnte græske lovgivning, udgør sociale fordele i henhold til artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68. I henhold til nævnte bestemmelse nyder arbejdstagere, der er statsborgere i andre medlemsstater, de samme sociale fordele på de samme vilkår som

indenlandske arbejdstagere. Denne ligebehandling skal ligeledes ske over for en arbejdstagers familiemedlemmer, der forsørges af arbejdstageren (dom af 26.2.1992, sag C-3/90, Bernini, Sml. I, s. 1071, præmis 28).

22 Kommissionen har gjort gældende, at selv om ingen bestemmelse i lov nr. 1910/1944 kræver græsk statsborgerskab, er den administrative praksis imidlertid fastlagt således, at anerkendelse af status som børnerig familie og bevillingen af de dermed forbundne ydelser er forbeholdt græske statsborgere. Den Hellenske Republik har ikke bestridt dette forhold, som i øvrigt støttes af den omstændighed, at artikel 39 i lov nr. 2459/1997 har udvidet anvendelsesområdet for lov nr. 1910/1944 til at omfatte EF-statsborgere.

23 Endvidere underlægger såvel lovdekret nr. 1153/1972 som lov nr. 1892/1990, sammenholdt med gennemførelsesdekretet af 7. og 21. februar 1991, udtrykkeligt bevillingen af de ydelser, de fastsætter, betingelser om, at familiemedlemmerne skal have græsk statsborgerskab eller være af græsk oprindelse.

24 Såvel denne administrative praksis som lovbestemmelserne udgør, for så vidt de fastsætter en betingelse om statsborgerskab, der er diskriminerende, en tilsidesættelse af traktatens artikel 48, stk. 2, af artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68 og af artikel 7 i forordning nr. 1251/70. Af samme grund udgør de ligeledes en tilsidesættelse af traktatens artikel 52 og af artikel 7 i direktiv 75/34 (dom af 10.3.1993, sag C-111/91, Kommissionen mod Luxembourg, Sml. I, s. 817, præmis 17).

25 Hvad for det andet angår begrebet social sikringsydelse har Domstolen gentagne gange udtalt, at en ydelse kan anses for en social sikringsydelse, såfremt den tildeles de berettigede uden nogen individuel, skønsmæssig bedømmelse af personlige behov, men efter lovbestemte kriterier, og forudsat, at den vedrører en af de risici, der udtrykkelig er anført i artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 (dommen i sagen Kommissionen mod Luxembourg, a.st., præmis 29, og den nævnte praksis).

26 Det fremgår af denne definition, at blandt de ydelser, der er hjemlet i lov nr. 1910/1944, udgør ydelserne til sygdomsbehandling ligeledes sociale sikringsydelser, eftersom de henhører under kategorien af ydelser i anledning af sygdom som nævnt i artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1408/71.

27 Det samme gør sig gældende for ydelserne fastsat ved lovdekret nr. 1153/1972 og i artikel 63, stk. 1-4, i lov nr. 1892/1990, som må anses for familieydelser i henhold til artikel 4, stk. 1, litra h), i forordning nr. 1408/71.

28 Det følger heraf, at den administrative praksis og lovbestemmelserne, som underkaster bevillingen af disse ydelser diskriminerende betingelser om statsborgerskab, ligeledes er i strid med reglen om ligebehandling af arbejdstagerne, der er angivet i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 1408/71, hvorved bemærkes, at bestemmelsen ligeledes kan påberåbes af arbejdstagernes familiemedlemmer (dom af 30.4.1996, sag C-308/96, Cabanis-Issarte, Sml. I, s. 2097).

29 Den Hellenske Republik har herom gjort gældende, at størstedelen af de fordele, der er hjemlet ved lov nr. 1910/1944, har mistet deres relevans.

30 Det bemærkes, at selv hvis det antoges, at opretholdelsen af disse retsregler, som blev anvendt i strid med fællesskabsretten — medmindre de var bortfaldet ved desvetudo — alene var formel, vil opretholdelsen kunne give anledning til en usikkerhed, som er uforenelig med retssikkerhedsprincippet, idet en sådan situation gør det vanskeligere for de potentielle begunstigede at kende omfanget af deres rettigheder.

31 Den græske regering har tillige gjort gældende, at trods de udtrykkelige regler i lovdekret nr. 1153/1972 er de deri hjemlede ydelser ikke forbeholdt græske

statsborgere, men udredes, i samklang med de umiddelbart gældende bestemmelser i forordning nr. 1408/71, ligeledes til EF-statsborgere.

32 Der skal herved henvises til fast retspraksis, hvorefter opretholdelsen af nationale bestemmelser, som i sig selv er uforenelige med fællesskabsretten, selv om den pågældende medlemsstat handler i overensstemmelse med denne ret, skaber en faktisk, tvetydig situation derved, at der for de omhandlede personer opretholdes en usikkerhed med hensyn til deres mulighed for at påberåbe sig fællesskabsretten (dom af 11.6.1991, sag C-307/89, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 2903, præmis 13, og den nævnte retspraksis).

33 Den græske regering har endelig gjort gældende, at betingelsen med hensyn til græsk statsborgerskab, som bevillingen af ydelserne hjemlet i artikel 63, stk. 1-4, i lov nr. 1892/1990 er underlagt, er begrundet i det forhold, at disse ydelser medvirker til opfyldelsen af mål med hensyn til befolkningstallet. For så vidt angår den livsvarige pension, som er fastsat i artikel 63, stk. 4, til fordel for moderen til en børnerig familie, har den græske regering navnlig hævdet, at betingelsen er begrundet i det forhold, at der er tale om en æresbevisning, som belønner et bidrag i almenhedens interesse, som — når henses til det faldende fødselstal i Grækenland — udgør en tjeneste ydet over for landet.

34 Det bemærkes, at ifølge Domstolens praksis kan sociale foranstaltninger ikke undtages fra anvendelsen af de fællesskabsretlige bestemmelser, alene fordi disse ydes af befolkningspolitiske grunde (dom af 14.1.1982, sag 65/81, Reina, Sml. s. 33, præmis 15).

35 Af ovenstående grunde må det fastslås, at Den Hellenske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der følger af EF-traktatens artikel 48 og 52, af artikel 7 i forordning nr. 1612/68, af artikel 7 i forordning nr. 1251/70, af artikel 7 i direktiv 75/34 og af artikel 3 i forordning nr. 1408/71, idet Den Hellenske Republik ved retsforskrifter

eller administrativ praksis, alene på grund af statsborgerskabet, udelukker arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende fra andre EF-lande såvel som medlemmer af deres familier dels fra at blive anerkendt som børnerig familie og således fra at få udbetalt den herfor gældende ydelse, dels fra ydelse af børnetilskud.

Sagens omkostninger

36 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger. Da Den Hellenske Republik har tabt sagen, og da Kommissionen har nedlagt påstand herom, pålægges det Den Hellenske Republik at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

1) Den Hellenske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der følger af:

— EF-traktatens artikel 48 og 52

— artikel 7 i Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet

— artikel 7 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1251/70 af 29. juni 1970 om arbejdstageres ret til at blive boende på en medlemsstats område efter at have haft beskæftigelse dér

— artikel 7 i Rådets direktiv 75/34/EØF af 17. december 1974 om retten for statsborgere i en medlemsstat til at blive boende på en anden medlemsstats område efter dér at have udøvet selvstændig erhvervsvirksomhed og

— artikel 3 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,

idet Den Hellenske Republik ved retsforskrifter eller administrativ praksis, alene på grund af statsborgerskabet, udelukker arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende fra andre EF-lande såvel som medlemmer af deres familier dels fra at blive anerkendt som børnerig familie og således fra at få udbetalt den herfor gældende ydelse, dels fra ydelse af børnetilskud.

2) Den Hellenske Republik betaler sagens omkostninger.

Puissochet Jann Moitinho de Almeida

Gulmann Wathelet

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 29. oktober 1998.

R. Grass J.-P. Puissochet

Justitssekretær Formand for Femte Afdeling