DOMSTOLENS DOM

27. januar 2000 *

I sag C-190/98,

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

Volker Graf

mod

Filzmoser Maschinenbau GmbH,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 48 (efter ændring nu artikel 39 EF),

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene J.C. Moitinho de Almeida, L. Sevón og R. Schintgen (refererende dommer) samt

* Processprog: tysk.

dommerne P.J.G. Kapteyn, C. Gulmann, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann, H. Ragnemalm og M. Wathelet,

generaladvokat: N. Fennelly
justitssekretær: ekspeditionssekretær D. Louterman-Hubeau,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Volker Graf ved Dr. K. Mayr, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Oberösterreich

— Filzmoser Maschinenbau GmbH ved advokaterne S. Köck og T. Eilmansberger, Wien

— den østrigske regering ved ambassadør F. Cede, Forbundsudenrigsministeriet, som befuldmægtiget

— den danske regering ved juridisk rådgiver, kontorchef J. Molde, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget

— den tyske regering ved afdelingschef E. Röder og kontorchef C.-D. Quassowski, begge Forbundsøkonomiministeriet, som befuldmægtigede

— den italienske regering ved afdelingschef, professor U. Leanza, Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, bistået af statens advokat, I.M. Braguglia

— Det Forenede Kongeriges regering ved S. Ridley, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtiget, bistået af barrister S. Masters

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent P.J. Kuijper, som befuldmægtiget, bistået af advokaterne I. Brinker og R. Karpenstein, Bruxelles,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 18. maj 1999 er afgivet mundtlige indlæg af Volker Graf, af Filzmoser Maschinenbau GmbH, af den italienske regering og af Kommissionen,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 16. september 1999,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 15. april 1998, indgået til Domstolen den 19. maj 1998, har Oberlandesgericht Linz i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) forelagt et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 48 (efter ændring nu artikel 39 EF).

2 Spørgsmålet er blevet rejst under en sag anlagt af Volker Graf, som er tysk statsborger, mod Filzmoser Maschinenbau GmbH (herefter »Filzmoser«), som har hjemsted i Wels (Østrig), angående virksomhedens afslag på at udbetale Volker Graf den fratrædelsesgodtgørelse, han hævdede at have krav på i medfør af § 23 i Angestelltengesetz (funktionærloven, herefter »AngG«), da han opsagde ansættelsesforholdet hos Filzmoser for at tage arbejde i Tyskland.

Den nationale lovgivning

3 AngG's § 23 bestemmer:

»1. Såfremt ansættelsesforholdet har varet uafbrudt i tre år, tilkommer der den ansatte en godtgørelse ved ansættelsesforholdets ophør. Godtgørelsen udgør det dobbelte af det vederlag, som tilkommer den ansatte for den sidste måned i ansættelsesforholdet, og forhøjes efter fem års ansættelse til det tredobbelte, efter ti års ansættelse til det firdobbelte, efter femten års ansættelse til det

seksdobbelte, efter tyve års ansættelse til det nidobbelte og efter femogtyve års ansættelse til det tolvdobbelte af det månedlige vederlag....

...

7. Medmindre andet bestemmes i AngG's § 23a, består der intet krav på godtgørelse, hvis den ansatte siger op, hvis han fratræder før tiden uden væsentlig grund, eller hvis han selv er skyld i, at han afskediges før tiden.

...«

4 Bestemmelserne i AngG's § 23a er ikke relevante i hovedsagen.

Hovedsagen

5 Ved skrivelse af 29. februar 1996 opsagde Volker Graf sit ansættelsesforhold hos Filzmoser, som havde varet fra den 3. august 1992, for at tage til Tyskland med henblik på at tiltræde en stilling hos G. Siempelkamp GmbH & Co. i Düsseldorf den 1. maj 1996.

6 Under henvisning til AngG's § 23, stk. 7, afslog Filzmoser at betale Volker Graf den fratrædelsesgodtgørelse svarende til to måneders løn, som han gjorde krav på i henhold til bestemmelsens stk. 1. Graf anlagde herefter sag ved Landesgericht Wels mod sin tidligere arbejdsgiver med påstand om betaling af godtgørelsen, idet han navnlig gjorde gældende, at AngG's § 23, stk. 7, er i strid med traktatens artikel 48.

7 Ved dom af 4. februar 1998 fastslog Landesgericht Wels, at Volker Graf's påstand ikke kunne tages til følge. Retten anførte navnlig, at AngG's § 23, stk. 7, hverken medfører en forskelsbehandling eller en hindring, som er forbudt i henhold til traktatens artikel 48, dels fordi bestemmelsen ikke begrænser bevægeligheden over grænserne mere end bevægeligheden inden for Østrig, dels fordi fortabelsen af en fratrædelsesgodtgørelse svarende til to måneders løn ikke kan medføre en mærkbar hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i Domstolens dom af 15. december 1995, sag C-415/93, Bosman (Sml. I, s. 4921).

8 Landesgericht fastslog desuden, at den i hovedsagen omtvistede bestemmelse især har den funktion at sikre arbejdstagerens underhold i overgangsperioden og derfor forfølger berettigede socialpolitiske formål, således at den under alle omstændigheder er begrundet i tvingende almene hensyn. I denne forbindelse anførte retten navnlig, at i tilfælde, hvor ansættelsesforholdet opsiges af arbejdsgiveren, uden at arbejdstageren har bidraget hertil og meget ofte overraskende for ham, befinder arbejdstageren sig i en situation, hvor der er behov for hjælp i en overgangsperiode, hvorimod en arbejdstager, som af egen fri vilje opgiver sit arbejde ved selv at opsige ansættelsesforholdet, i sin planlægning kan tage højde for følgerne heraf.

9 Volker Graf ankede Landesgericht Wels' dom til Oberlandesgericht Linz, hvor han — ud over de argumenter, som allerede blev forkastet i første instans — gjorde gældende, at det ikke kan udledes af Bosman-dommen, at en hindring for den frie bevægelighed skal være »mærkbar«, for at den er forbudt i henhold til traktatens artikel 48. Han bestred ligeledes, at de socialpolitiske hensyn,

Landesgericht anførte som begrundelse for fratrædelsesgodtgørelsen, er berettigede, i det mindste for så vidt angår fortabelsen af kravet på godtgørelsen i medfør af AngG's § 23, stk. 7.

10 Oberlandesgericht Linz fastslog indledningsvis, at der ikke foreligger nogen praksis fra Domstolen om lignende tilfælde, at de af parterne fremførte argumenter — selv om de er modstridende — alle umiddelbart forekommer overbevisende, at Landesgericht er nået til sit resultat efter en omhyggelig og grundig afvejning, og at det næsten er den enstemmige opfattelse i den nyeste litteratur i Østrig, at fortabelsen af fratrædelsesgodtgørelsen i de tilfælde, hvor arbejdstageren selv opsiger ansættelsesforholdet, ikke eller kun vanskeligt kan forenes med princippet om fri bevægelighed.

11 Retten anser det endvidere for tvivlsomt, om socialpolitiske hensyn — hvor berettigede de end måtte være — eller tvingende almene hensyn kan begrunde en så vidtgående og generel udelukkelse af kravet på fratrædelsesgodtgørelse som den, der er fastsat i AngG's § 23, stk. 7, når henses til Domstolens praksis vedrørende proportionalitetsprincippet. Retten fandt, at førsteinstansens argumentation i denne henseende hviler på ufuldstændige og forkerte præmisser. På den ene side er det nemlig ikke åbenbart, at enhver opsigelse fra arbejdsgiverens side er overraskende for arbejdstageren og finder sted, uden at han på en eller anden måde har bidraget hertil. Omvendt kan forskellige omstændigheder i relation til virksomheden — hvad enten arbejdsgiveren er skyld i dem eller ej — også tilskynde en arbejdstager med høj anciennitet og derfor med et krav på en betydelig fratrædelsesgodtgørelse til at skifte arbejde, uden han nødvendigvis må antages selv at have bidraget hertil. Endelig er der visse tilfælde af opsigelser, som hverken arbejdstageren eller arbejdsgiveren har haft afgørende indflydelse på, men som er en følge af objektive omstændigheder, der kan henføres til en af parterne i ansættelsesforholdet.

12 Endelig er Oberlandesgericht Linz af den opfattelse, at det heller ikke er indlysende, hvilken betydning Bosman-dommen har for arbejdsretten generelt, især da Domstolen på den ene side i dommen har anerkendt, at begrænsninger i den frie bevægelighed i vidt omfang kan retfærdiggøres, også af ikke-økonomiske

grunde, men på den anden side har henvist til de meget generelle formuleringer i dom af 7. marts 1991, sag C-10/90, Masgio (Sml. I, s. 1119) og af 31. marts 1993, sag C-19/92, Kraus (Sml. I, s. 1663). Oberlandesgericht Linz har derfor besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er EF-traktatens artikel 48 til hinder for en national bestemmelse, hvorefter en arbejdstager, som er statsborger i en medlemsstat, ved sin ansættelses ophør ikke har noget krav på fratrædelsesgodtgørelse, alene fordi han selv har bragt ansættelsesforholdet til ophør ved opsigelse for at udøve lønnet beskæftigelse i en anden medlemsstat?«

Det præjudicielle spørgsmål

13 Med det præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om traktatens artikel 48 er til hinder for nationale bestemmelser, hvorefter en arbejdstager ikke har krav på fratrædelsesgodtgørelse, når han selv bringer ansættelsesforholdet til ophør med henblik på at udøve lønnet beskæftigelse i en anden medlemsstat, hvorimod arbejdstageren efter bestemmelserne har krav på fratrædelsesgodtgørelse, når ansættelsesforholdet bringes til ophør, uden at han selv har taget initiativ til ophævelsen, eller uden at denne må tilskrives ham.

14 Det bemærkes for det første, at det i traktatens artikel 48, stk. 2, udtrykkeligt bestemmes, at arbejdskraftens frie bevægelighed forudsætter afskaffelse af enhver i nationaliteten begrundet forskelsbehandling af medlemsstaternes arbejdstagere, for så vidt angår beskæftigelse, aflønning og øvrige arbejdsvilkår. Endvidere fremgår det af Domstolens praksis, at ligebehandlingsprincippet i traktatens

artikel 48 ikke alene indebærer et forbud mod åbenlyse former for forskelsbehandling begrundet i nationalitet, men også mod alle skjulte former for forskelsbehandling, hvorved det samme faktisk bliver resultatet, selv om forskelsbehandlingen udøves på grundlag af andre formelle kriterier (jf. bl.a. dom af 7.5.1998, sag C-350/96, Clean Car Autoservice, Sml. I, s. 2521, præmis 27).

15 Bestemmelser som de i hovedsagen omtvistede finder anvendelse uden hensyn til den pågældende arbejdstagers nationalitet.

16 Endvidere gives der efter sådanne bestemmelser afslag på fratrædelsesgodtgørelse til enhver arbejdstager, som selv bringer ansættelsesforholdet til ophør med henblik på at udøve lønnet beskæftigelse hos en ny arbejdsgiver, uanset om denne er etableret i samme medlemsstat som den tidligere arbejdsgiver eller i en anden medlemsstat. Under disse omstændigheder kan det ikke med føje gøres gældende, at bestemmelserne i højere grad berører vandrende arbejdstagere end indenlandske arbejdstagere og dermed risikerer navnlig at stille vandrende arbejdstagere ringere.

17 Desuden er der — som den nationale ret udtrykkeligt har fastslået i forelæggelseskendelsen — ikke nogen omstændigheder i sagen, der taler for, at sådanne bestemmelser er til skade for en bestemt kategori af arbejdstagere, som ønsker at tiltræde en stilling i en anden medlemsstat.

18 For det andet bemærkes, at det fremgår af Domstolens praksis, navnlig Bosmandommen, at traktatens artikel 48 ikke blot forbyder enhver form for direkte eller indirekte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, men også nationale

bestemmelser, som — uanset om de finder anvendelse uafhængigt af de pågældende arbejdstageres nationalitet — medfører hindringer for deres frie bevægelighed.

19 Ifølge Volker Graf er fortabelsen af fratrædelsesgodtgørelsen i tilfælde, hvor arbejdstageren selv opsiger ansættelsesforholdet, en hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed, som kan sammenlignes med den, der var tale om i Bosman-sagen. Det er i denne forbindelse uden betydning, om arbejdstageren lider et økonomisk tab som følge af, at han skifter arbejdsgiver, eller om den nye arbejdsgiver er forpligtet til at betale et beløb for at kunne ansætte ham.

20 Derimod har de andre parter, som har indgivet indlæg til Domstolen, gjort gældende, at nationale bestemmelser, som finder anvendelse uafhængigt af de pågældende arbejdstageres nationalitet, og som kan påvirke deres beslutning om at udøve deres ret til fri bevægelighed i negativ retning, ikke nødvendigvis udgør en hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed.

21 I denne forbindelse må det understreges, at Domstolen i en række afgørelser har fastslået, at alle traktatens bestemmelser vedrørende den frie bevægelighed for personer skal gøre det lettere for fællesskabsborgerne at udøve erhvervsmæssig beskæftigelse af enhver art på hele Fællesskabets område, og at disse bestemmelser indeholder et forbud mod foranstaltninger, som kan skade disse borgere, såfremt de ønsker at udøve en erhvervsmæssig beskæftigelse på en anden medlemsstats område (jf. bl.a. Bosman-dommen, præmis 94, og dom af 26.1.1999, sag C-18/95, Terhoeve, Sml. I, s. 345, præmis 37).

22 I denne sammenhæng har medlemsstaternes statsborgere navnlig en ret, som de afleder direkte af traktaten, til at forlade deres oprindelsesland og rejse ind i og tage ophold i en anden medlemsstat med henblik på dér at udøve en erhvervsmæssig beskæftigelse (jf. bl.a. Bosman-dommen, præmis 95, og Terhoeve-dommen, præmis 38).

23 Bestemmelser, som — selv om de finder anvendelse uden forskel — forhindrer en statsborger i en medlemsstat i eller afholder ham fra at forlade sit oprindelsesland med henblik på at udøve retten til fri bevægelighed, udgør derfor hindringer for denne frihed. For at kunne udgøre sådanne hindringer skal de imidlertid påvirke arbejdstagernes adgang til arbejdsmarkedet.

24 Det må fastslås, at bestemmelser som de i hovedsagen omtvistede ikke kan forhindre en arbejdstager i eller afholde ham fra at bringe ansættelsesforholdet til ophør med henblik på at udøve lønnet beskæftigelse hos en anden arbejdsgiver, da retten til fratrædelsesgodtgørelsen ikke afhænger af, om arbejdstageren vælger at blive hos sin nuværende arbejdsgiver eller ej, men af en fremtidig og hypotetisk begivenhed, nemlig den senere ophævelse af arbejdsforholdet, uden at han selv har taget initiativ til ophævelsen, eller uden at denne må tilskrives ham.

25 En sådan begivenhed er alt for usikker og indirekte til, at bestemmelser, hvorefter retsvirkningen af en ophævelse af ansættelsesforholdet ikke er den samme, når ansættelsesforholdet ophæves af arbejdstageren selv, som når han ikke har taget initiativ til ophævelsen, eller denne ikke må tilskrives ham, kan antages at udgøre en hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed (jf. i denne retning med hensyn til de frie varebevægelser dom af 7.3.1990, sag C-69/88, Krantz, Sml. I, s. 583, præmis 11, og af 21.9.1999, sag C-44/98, BASF, Sml. II, s. 6269, præmis 16 og 21).

26 Herefter må det forelagte spørgsmål besvares med, at traktatens artikel 48 ikke er til hinder for nationale bestemmelser, hvorefter en arbejdstager ikke har krav på fratrædelsesgodtgørelse, når han selv bringer ansættelsesforholdet til ophør med

henblik på at udøve lønnet beskæftigelse i en anden medlemsstat, hvorimod arbejdstageren efter bestemmelserne har krav på fratrædelsesgodtgørelse, når ansættelsesforholdet bringes til ophør, uden at han selv har taget initiativ til ophævelsen, eller uden at denne må tilskrives ham.

Sagens omkostninger

27 De udgifter, der er afholdt af den danske, den italienske, den tyske og den østrigske regering, af Det Forenede Kongeriges 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

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt af Oberlandesgericht Linz ved kendelse af 15. april 1998, for ret:

EF-traktatens artikel 48 (efter ændring nu artikel 39 EF) er ikke til hinder for nationale bestemmelser, hvorefter en arbejdstager ikke har krav på fratrædelses-

godtgørelse, når han selv bringer ansættelsesforholdet til ophør med henblik på at udøve lønnet beskæftigelse i en anden medlemsstat, hvorimod arbejdstageren efter bestemmelserne har krav på fratrædelsesgodtgørelse, når ansættelsesforholdet bringes til ophør, uden at han selv har taget initiativ til ophævelsen, eller uden at denne må tilskrives ham.

Rodríguez Iglesias Moitinho de Almeida Sevón

Schintgen Kapteyn

Gulmann Puissochet Hirsch

Jann Ragnemalm Wathelet

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 27. januar 2000.

R. Grass

Justitssekretær

G.C. Rodríguez Iglesias

Præsident