ARREST VAN HET HOF

27 januari 2000 *

In zaak C-190/98,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag (thans artikel 234 EG) van het Oberlandesgericht Linz (Oostenrijk), in het aldaar aanhangig geding tussen

V. Graf

en

Filzmoser Maschinenbau GmbH,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 48 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 39 EG),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: G. C. Rodríguez Iglesias, president, J. C. Moitinho de Almeida, L. Sevón en R. Schintgen (rapporteur), kamerpresidenten,

* Procestaal: Duits.

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

advocaat-generaal: N. Fennelly
griffier: D. Louterman-Hubeau, hoofdadministrateur

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— V. Graf, vertegenwoordigd door K. Mayr, secretaris van de Kammer für Arbeiter und Angestellte für Oberösterreich,

— Filzmoser Maschinenbau GmbH, vertegenwoordigd door S. Köck en T. Eilmansberger, advocaten te Wenen,

— de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door F. Cede, ambassadeur bij het Bondsministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde,

— de Deense regering, vertegenwoordigd door J. Molde, juridisch adviseur, afdelingshoofd bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde,

— de Duitse regering, vertegenwoordigd door E. Röder, Ministerialrat bij het Bondsministerie van Economische zaken, en C.-D. Quassowski, Regierungsdirektor bij dat ministerie, als gemachtigden,

— de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door U. Leanza, hoofd van de dienst diplomatieke geschillen van het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde, bijgestaan door I. M. Braguglia, avvocato dello stato,

— de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door S. Ridley, van het Treasury Solicitor's Department, als gemachtigde, bijgestaan door S. Masters, Barrister,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur P. J. Kuijper, als gemachtigde, bijgestaan door I. Brinker en R. Karpenstein, advocaten te Brussel,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van V. Graf; Filzmoser Maschinenbau GmbH; de Italiaanse regering, en de Commissie ter terechtzitting van 18 mei 1999,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 16 september 1999,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 15 april 1998, ingekomen bij het Hof op 19 mei daaraanvolgende, heeft het Oberlandesgericht Linz krachtens artikel 177 EG-Verdrag (thans artikel 234 EG) een prejudiciële vraag gesteld over de uitlegging van artikel 48 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 39 EG).

2 Deze vraag is gerezen in een geschil tussen V. Graf, Duits onderdaan (hierna: verzoeker), en Filzmoser Maschinenbau GmbH (hierna „verweerster"), gevestigd te Wels (Oostenrijk), ter zake van de weigering van deze laatste, aan verzoeker de ontslagvergoeding te betalen waarop deze ingevolge § 23 van het Angestelltengesetz (hierna: „AngG") aanspraak meende te kunnen maken toen hij zijn arbeidsovereenkomst met verweerster opzegde om in Duitsland te gaan werken.

De nationale regeling

3 § 23 AngG bepaalt:

„1. Wanneer de arbeidsverhouding zonder onderbreking drie jaar heeft geduurd, heeft de werknemer bij beëindiging van de arbeidsverhouding recht op een ontslagvergoeding. Deze vergoeding bedraagt het dubbele van het aan de werknemer over de laatste maand van de arbeidsverhouding toekomende loon; wanneer de werknemer vijf jaar in dienst is geweest, wordt dit bedrag verhoogd

tot driemaal dit bedrag, na tien dienstjaren tot viermaal, na vijftien dienstjaren tot zesmaal, na twintig dienstjaren tot negenmaal en na vijfentwintig dienstjaren tot twaalfmaal het laatste maandloon (...)

7. Behoudens het bepaalde in § 23a, bestaat geen aanspraak op de vergoeding, wanneer de werknemer de arbeidsverhouding opzegt, wanneer hij zonder gewichtige reden voortijdig ontslag neemt of wanneer hem aan het voortijdig ontslag schuld treft.

(...)"

4 Het bepaalde in § 23a AngG is voor de feiten in het hoofdgeding niet van belang.

Het hoofdgeding

5 Bij schrijven van 29 februari 1996 zegde verzoeker zijn arbeidsovereenkomst met verweerster, waar hij sinds 3 augustus 1992 in loondienst was, op om naar Duitsland te kunnen verhuizen en aldaar per 1 mei 1996 een nieuwe betrekking te aanvaarden bij G. Siempelkamp GmbH & Co., gevestigd te Düsseldorf.

6 Op grond van § 23, lid 7, AngG weigerde verweerster, verzoeker de ontslagvergoeding ten bedrage van twee maanden salaris te betalen die deze vorderde op grond van § 23, lid 1. Verzoeker daagde zijn vroegere werkgever daarop voor het Landesgericht Wels om betaling van de vergoeding te verkrijgen, waarbij hij zich met name op onverenigbaarheid van § 23, lid 7, AngG met artikel 48 van het Verdrag beriep.

7 Bij vonnis van 4 februari 1998 wees het Landesgericht verzoekers vordering af, onder meer met de overweging dat § 23, lid 7, AngG geen door artikel 48 van het Verdrag verboden discriminatie of belemmering inhoudt, aangezien deze bepaling de grensoverschrijdende mobiliteit niet meer beperkt dan de mobiliteit binnen Oostenrijk en bovendien het verlies van een ontslagvergoeding van twee maanden salaris niet van dien aard is, dat het een merkbare belemmering van het vrije verkeer van werknemers vormt in de zin van het arrest van het Hof van 15 december 1995, Bosman (C-415/93, Jurispr. blz. I-4921).

8 Het Landesgericht stelde bovendien vast, dat de in geding zijnde bepaling met name fungeert als overbruggingsvoorziening en daarmee legitieme oogmerken van sociaal beleid dient, zodat zij in ieder geval gerechtvaardigd is om dwingende reden van algemeen belang. In het bijzonder overwoog het Landesgericht, dat in geval van opzegging van de arbeidsovereenkomst door de werkgever, de werknemer buiten zijn toedoen en voor hem zeer vaak onverwacht in een situatie wordt gebracht waarin hij op een overbruggingsvoorziening is aangewezen, terwijl een werknemer die zijn arbeidsplaats vrijwillig opgeeft door zelf zijn arbeidsovereenkomst op te zeggen, bij zijn planning rekening kan houden met de daaraan verbonden consequenties.

9 Verzoeker ging van het vonnis van het Landesgericht Wels in hoger beroep bij het Oberlandesgericht Linz, alwaar hij, ter aanvulling op zijn in eerste aanleg reeds aangevoerde argumenten, betoogde, dat uit het arrest Bosman, reeds aangehaald, niet kon worden afgeleid dat een belemmering van het vrije verkeer „merkbaar"

moet zijn om onder het verbod van artikel 48 van het Verdrag te vallen. Ook bestreed hij de gegrondheid van de door het Landesgericht ter rechtvaardiging van de ontslagvergoeding genoemde redenen van sociaal beleid, althans wat betreft het verlies van dit recht als gevolg van § 23, lid 7, AngG.

10 Het Oberlandesgericht Linz stelde om te beginnen vast, dat er geen rechtspraak van het Hof bestaat over een vergelijkbare feitelijke situatie, dat de door partijen over en weer aangedragen argumenten elkaar weliswaar tegenspraken, maar hem op het eerste gezicht alle overtuigend voorkwamen, dat het Landesgericht eerst na zorgvuldige en grondige afweging tot zijn uitspraak was gekomen en dat in de meest recente Oostenrijkse literatuur thans bijna unaniem de mening heerste, dat het verlies van de ontslagvergoeding bij opzegging door de werknemer zelf niet of althans moeilijk met het vrije verkeer van werknemers te verenigen is.

11 Voorts betwijfelde het Oberlandesgericht, of doelstellingen van sociaal beleid, hoe legitiem ook, of dwingende redenen van algemeen belang, gelet op de rechtspraak van het Hof inzake het evenredigheidsbeginsel, een zo ruime en algemene uitsluiting van recht op de ontslagvergoeding als in § 23, lid 7, AngG is geregeld, kunnen rechtvaardigen. Het was van oordeel, dat de rechter in eerste aanleg op dit punt van onvolledige en onjuiste premisses was uitgegaan. Zo staat zijns inziens niet zonder meer vast, dat elke opzegging door de werkgever voor de werknemer onverwacht en buiten diens toedoen plaatsvindt. Omgekeerd kunnen zich in een bedrijf allerlei al dan niet aan de werkgever te wijten omstandigheden voordoen die ook voor een werknemer met hoge anciënniteit, die recht heeft op een hoge ontslagvergoeding, reden zijn om van werkkring te veranderen, zonder dat hem daarvoor noodzakelijkerwijs enige schuld hoeft te treffen. Ten slotte zijn er opzeggingen die niet binnen de invloedssfeer van werknemer of werkgever liggen, maar aan objectieve, aan deze of gene partij toe te rekenen omstandigheden zijn toe te schrijven.

12 Overwegende ten slotte dat de draagwijdte van het arrest Bosman, reeds aangehaald, voor het arbeidsrecht in het algemeen evenmin vaststaat, aangezien

het Hof daarin enerzijds zeer ruime rechtvaardigingsgronden — ook van niet-economische aard — heeft aanvaard, maar anderzijds heeft verwezen naar de zeer algemene formuleringen in de arresten van 7 maart 1991, Masgio (C-10/90, Jurispr. blz. I-1119), en 31 maart 1993, Kraus (C-19/92, Jurispr. blz. I-1663), heeft het Oberlandesgericht Linz besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vraag te stellen:

„Staat artikel 48 EG-Verdrag in de weg aan een nationale regeling volgens welke een werknemer die onderdaan is van een lidstaat, bij beëindiging van zijn dienstbetrekking geen recht heeft op een ontslagvergoeding om de enkele reden dat hij de dienstbetrekking zelf door opzegging heeft beëindigd om in een andere lidstaat in loondienst te gaan werken?"

De prejudiciële vraag

13 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in hoofdzaak te vernemen, of artikel 48 van het Verdrag zich verzet tegen een nationale regeling die een werknemer het recht op een ontslagvergoeding ontzegt wanneer deze zijn arbeidsovereenkomst zelf beëindigt om in een andere lidstaat in loondienst te gaan werken, terwijl zij de werknemer het recht op een dergelijke vergoeding wel toekent wanneer de arbeidsovereenkomst eindigt zonder dat de werknemer zelf het initiatief tot beëindiging heeft genomen of de beëindiging aan hem is toe te rekenen.

14 In de eerste plaats bepaalt artikel 48, lid 2, van het Verdrag uitdrukkelijk, dat het vrije verkeer van werknemers de afschaffing inhoudt van elke discriminatie op grond van de nationaliteit tussen de werknemers der lidstaten, wat betreft de werkgelegenheid, de beloning en de overige arbeidsvoorwaarden. Volgens vaste rechtspraak van het Hof verbiedt voorts het in artikel 48 van het Verdrag

verankerde beginsel van gelijke behandeling niet alleen openlijke discriminaties op grond van nationaliteit, maar ook alle verkapte vormen van discriminatie, die, door toepassing van andere onderscheidingscriteria, in feite tot hetzelfde resultaat leiden (zie onder meer arrest van 7 mei 1998, Clean Car Autoservice, C-350/96, Jurispr. blz. I-2521, punt 27).

15 Een regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, geldt onafhankelijk van de nationaliteit van de betrokken werknemer.

16 Voorts ontzegt zij de ontslagvergoeding aan iedere werknemer die zelf zijn arbeidsovereenkomst beëindigt om bij een nieuwe werkgever arbeid in loondienst te gaan verrichten, ongeacht of die nieuwe werkgever in dezelfde lidstaat als de vroegere werkgever of in een andere lidstaat is gevestigd. In die omstandigheden kan niet worden gesteld, dat zij migrerende werknemers eerder treft dan andere werknemers en dat zij daardoor meer in het bijzonder de eerstgenoemde categorie dreigt te benadelen.

17 Zoals de nationale rechter in zijn verwijzingsbeschikking uitdrukkelijk heeft vastgesteld, bevat het dossier voor het overige generlei aanwijzing, dat een dergelijke regeling ten nadele werkt van een bepaalde categorie werknemers die in een andere lidstaat een nieuwe werkkring wensen te aanvaarden.

18 In de tweede plaats volgt uit de rechtspraak van het Hof, met name het arrest Bosman, reeds aangehaald, dat artikel 48 van het Verdrag niet alleen iedere rechtstreekse of zijdelingse discriminatie op grond van nationaliteit verbiedt,

maar ook nationale regelingen die, hoewel zij onafhankelijk van de nationaliteit van de betrokken werknemers van toepassing zijn, belemmeringen voor het vrije verkeer van werknemers inhouden.

19 Volgens verzoeker vormt het verlies van de ontslagvergoeding bij opzegging van de arbeidsovereenkomst door de werknemer zelf een dergelijke belemmering van het vrije verkeer van werknemers, die vergelijkbaar is met die welke in de zaak Bosman, reeds aangehaald, aan de orde was. Daarbij is het zijns inziens van weinig belang, of de werknemer een geldelijk verlies lijdt doordat hij van werkgever verandert dan wel of de nieuwe werkgever een bedrag moet betalen om de werknemer in dienst te nemen.

20 De overige partijen daarentegen die opmerkingen hebben ingediend betogen, dat niet iedere, ongeacht de nationaliteit van de betrokken werknemers toepasselijke nationale regeling die een remmende invloed kan hebben op de beslissing van die werknemers hun recht op vrij verkeer uit te oefenen, noodzakelijkerwijs een belemmering van het vrije verkeer van werknemers oplevert.

21 Het Hof heeft herhaaldelijk geoordeeld, dat de verdragsbepalingen inzake het vrije verkeer van personen het de gemeenschapsonderdanen gemakkelijker beogen te maken, op het grondgebied van de Gemeenschap om het even welk beroep uit te oefenen, en in de weg staan aan regelingen die deze onderdanen zouden kunnen benadelen wanneer zij op het grondgebied van een andere lidstaat een economische activiteit wensen uit te oefenen (zie onder meer arrest Bosman, reeds aangehaald, punt 94, en arrest van 26 januari 1999, Terhoeve, C-18/95, Jurispr. blz. I-345, punt 37).

22 In dit verband beschikken de onderdanen van de lidstaten in het bijzonder over het rechtstreeks aan het Verdrag ontleende recht om hun land van herkomst te verlaten teneinde zich naar het grondgebied van een andere lidstaat te begeven en aldaar te verblijven om er een economische activiteit uit te oefenen (zie onder meer reeds aangehaalde arresten Bosman, punt 95, en Terhoeve, punt 38).

23 Bepalingen die, ook al zijn zij zonder onderscheid van toepassing, een onderdaan van een lidstaat beletten of ervan weerhouden zijn land van herkomst te verlaten om zijn recht van vrij verkeer uit te oefenen, leveren derhalve belemmeringen van die vrijheid op. Om dergelijke belemmeringen te kunnen vormen, moeten die bepalingen evenwel van invloed zijn op de toegang van de werknemers tot de arbeidsmarkt.

24 Dienaangaande moet worden vastgesteld, dat een regeling zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, niet van dien aard is, dat zij de werknemer belet of ervan weerhoudt, zijn arbeidsovereenkomst te beëindigen om bij een andere werkgever in loondienst te treden, daar het recht op de ontslagvergoeding niet afhangt van de keuze van de werknemer om al dan niet bij zijn werkgever in dienst te blijven, maar van een toekomstige en hypothetische gebeurtenis, te weten de beëindiging van zijn arbeidsovereenkomst zonder dat hij daartoe zelf het initiatief heeft genomen of deze gebeurtenis aan hem is toe te rekenen.

25 Een dergelijke gebeurtenis is een te onzekere en indirecte omstandigheid om een regeling die aan de beëindiging van de arbeidsovereenkomst door de werknemer zelf niet dezelfde gevolgen verbindt als aan een beëindiging waartoe de werknemer niet zelf het initiatief heeft genomen of die hem niet is toe te rekenen, te kunnen beschouwen als een belemmering van het vrije verkeer van werknemers (zie in die zin, op het gebied van vrij verkeer van goederen, onder meer arresten van 7 maart 1990, Krantz, C-69/88, Jurispr. blz. I-583, punt 11, en 21 september 1999, BASF, C-44/98, Jurispr. blz. I-6269, punten 16 en 21).

26 Gelet op bovenstaande overwegingen moet op de gestelde vraag worden geantwoord, dat artikel 48 van het Verdrag zich niet verzet tegen een nationale

regeling die een werknemer het recht op een ontslagvergoeding ontzegt wanneer de werknemer de arbeidsovereenkomst zelf beëindigt om in een andere lidstaat in loondienst te gaan werken, terwijl zij de werknemer het recht op een dergelijke vergoeding wel toekent wanneer de arbeidsovereenkomst eindigt zonder dat de werknemer zelf het initiatief tot de beëindiging heeft genomen of deze beëindiging aan hem is toe te rekenen.

Kosten

27 De kosten door de Oostenrijkse, de Deense, de Duitse en de Italiaanse regering, de regering van het Verenigd Koninkrijk alsmede de Commissie wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door het Oberlandesgericht Linz bij beschikking van 15 april 1998 gestelde vraag, verklaart voor recht:

Artikel 48 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 39 EG) verzet zich niet tegen een nationale regeling die een werknemer het recht op een ontslagvergoeding

ontzegt wanneer de werknemer de arbeidsovereenkomst zelf beëindigt om in een andere lidstaat in loondienst te gaan werken, terwijl zij de werknemer het recht op een dergelijke vergoeding wel toekent wanneer de arbeidsovereenkomst eindigt zonder dat de werknemer zelf het initiatief tot de beëindiging heeft genomen of deze beëindiging aan hem is toe te rekenen.

Rodríguez Iglesias		Moitinho de Almeida
Sevón	Schintgen	Kapteyn
Gulmann	Puissochet	Hirsch
Jann	Ragnemalm	Wathelet

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 27 januari 2000.

De griffier

R. Grass

De president

G. C. Rodríguez Iglesias