DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

11. september 2007 *

I sag C-287/05,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Centrale Raad van Beroep (Nederlandene) ved afgørelse af 15. juli 2005, indgået til Domstolen den 18. juli 2005, i sagen:

D.P.W. Hendrix

mod

Raad van Bestuur van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, P. Kūris og E. Juhász samt dommerne G. Arestis, A. Borg Barthet, M. Ilešič, J. Malenovský, U. Lõhmus og J.-C. Bonichot (refererende dommer),

* Processprog: nederlandsk.

generaladvokat: J. Kokott
justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 14. november 2006,

efter at der er afgivet indlæg af:

— D.P.W. Hendrix ved advocaat M.J. Klinkert

— Raad van Bestuur van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen ved Senior jurist F.W.M. Keunen

— den nederlandske regering ved H.G. Sevenster og M. de Grave, som befuldmægtigede

— Det Forenede Kongeriges regering ved C. White og Z. Bryanston-Cross, som befuldmægtigede, bistået af D. Anderson, QC

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved D. Martin og P. van Nuffel, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 29. marts 2007,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 4, stk. 2a, 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, som ændret og ajourført ved Rådets forordning (EF) nr. 118/97 af 2. december 1996 (EFT 1997 L 28, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 1223/98 af 4. juni 1998 (EFT L 168, s. 1, herefter »forordning nr. 1408/71«), og rækkevidden af artikel 12 EF, 18 EF, 39 EF og artikel 7, stk. 1, i Rådets forordning nr. 1612/68/EØF af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT 1968 II, s. 467).

2 Anmodningen er blevet indgivet under en sag mellem D.P.W. Hendrix og Raad van Bestuur van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (bestyrelsen for instituttet for forsikringsordninger for arbejdstagere, herefter »UWV«). Sagsøgeren i hovedsagen har anfægtet sidstnævntes afslag på tildeling af en ydelse efter Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (lov om hjælp ved uarbejdsdygtighed til handicappede unge) af 24. april 1997 (Stb. 1997, nr. 177, herefter »Wajong«) med den begrundelse, at han ikke var bosiddende i Nederlandene.

Retsforskrifter

De fællesskabsretlige bestemmelser

3 Artikel 2 i forordning nr. 1408/71 definerer forordningens personkreds og bestemmer i stk. 1:

»Denne forordning finder anvendelse på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og studerende, som er eller har været omfattet af lovgivningen i en eller flere medlemsstater, og som er statsborgere i en af disse stater [...] samt på deres familiemedlemmer og efterladte.«

4 Artikel 4 i forordning nr. 1408/71, som har overskriften »Sagligt anvendelsesområde«, har følgende ordlyd:

»1. Denne forordning finder anvendelse på enhver lovgivning om sociale sikringsgrene, der vedrører:

a) ydelser i anledning af sygdom og moderskab

b) ydelser ved invaliditet, herunder ydelser, der tager sigte på at bevare eller forbedre erhvervsevnen

[...]

2a. Denne forordning finder ligeledes anvendelse på særlige ikke-bidragspligtige ydelser, der er fastsat i en anden lovgivning eller ordning end dem, der er omhandlet i stk. 1 eller udelukket i henhold til stk. 4, når disse ydelser har til formål

a) enten at dække de risici, der svarer til de i stk. 1, litra a)-h), omhandlede sikringsgrene, i stedet for eller som tillæg til andre ydelser

b) eller udelukkende at sikre særlig beskyttelse af handicappede.

[...]

4. Denne forordning finder [ikke] anvendelse på offentlig social [...] forsorg.«

5 Hvad angår de særlige ikke-bidragspligtige ydelser, som er omhandlet i artikel 4, stk. 2a, i forordning nr. 1408/71, bestemmes i forordningens artikel 10a, stk. 1:

»Uanset artikel 10 og afsnit III modtager de personer, som er omfattet af denne forordning, udelukkende de i artikel 4, stk. 2a, omhandlede særlige ikke-bidragspligtige kontantydelser i den medlemsstat, på hvis område de er bosat, og i henhold til dennes lovgivning, såfremt disse ydelser er anført i bilag IIa. Ydelserne udredes af institutionen på bopælsstedet og på dennes bekostning.«

6 I bilag IIa, litra J, til forordning nr. 1408/71 kvalificeres de ydelser, der i Nederlandene tildeles i henhold til Wajong, som særlige ikke-bidragspligtige ydelser.

7 Artikel 7 i forordning nr. 1408/71, som er udstedt til gennemførelse af de bestemmelser i EF-traktaten, som vedrører arbejdskraftens frie bevægelighed, har følgende ordlyd:

»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.

[...]«

De nationale bestemmelser

8 Lov af 18. februar 1966 om forsikring mod uarbejdsdygtighed (Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, Stb. 1966, nr. 84, herefter »WAO«) forsikrer arbejdstagerne mod risikoen for indtægtstab som følge af uarbejdsdygtighed. Denne forsikring finansieres af bidrag, der af arbejdsgiverne betales af den løn, de udbetaler til deres ansatte. For at komme i betragtning til ydelser i henhold til WAO skal arbejdstageren være forsikret på tidspunktet for uarbejdsdygtighedens indtræden.

9 Indtil 1998 gjaldt desuden lov af 11. december 1975 om almindelig forsikring mod uarbejdsdygtighed (Algemene Arbeidsongeschiktheidswet, Stb. 1975, nr. 674, herefter »AAW«), hvorved en almindelig lovpligtig forsikring, som dækkede hele befolkningen mod de økonomiske følger af langvarig uarbejdsdygtighed, indførtes.

10 AAW blev erstattet dels af lov af 24. april 1997 om selvstændige erhvervsdrivendes forsikring mod uarbejdsdygtighed (Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen, Stb. 1997, nr. 176) vedrørende selvstændige erhvervsdrivende, dels af Wajong, der har til formål at beskytte handicappede unge mod de økonomiske følger af langvarig uarbejdsdygtighed.

11 I henhold til Wajong udbetales en minimumsydelse til handicappede unge, som allerede før deres indtræden på arbejdsmarkedet er langvarigt helt eller delvis uarbejdsdygtige. Ved handicappede unge forstås personer med bopæl i Nederlandene, som allerede var uarbejdsdygtige ved det fyldte 17. år, eller som senere er blevet ramt af uarbejdsdygtighed, og som har studeret mindst 6 måneder i det år, som gik forud for den dag, da uarbejdsdygtigheden indtrådte. Ydelsen kan ikke oppebæres før det fyldte 18. år.

12 Størrelsen af den ydelse, der udbetales i henhold til Wajong, afhænger af graden af uarbejdsdygtighed — idet der er fastsat en grænseværdi på 25% — og udgør 70% af mindstelønnen ved fuldstændig uarbejdsdygtighed. Retten til denne ydelse er ikke betinget af, at der er betalt præmie eller bidrag, og den er heller ikke underlagt krav vedrørende ydelsesmodtagerens egne midler. Ydelsen kan imidlertid nedsættes, når modtageren oppebærer indtægter fra arbejde, eller hvis ydelsen kumuleres med andre uarbejdsdygtighedsydelser.

13 Den i Wajong fastsatte ydelse udbetales af Arbeidsongeschiktheidsfonds jonggehandicapten (fonden for uarbejdsdygtige handicappede unge) og finansieres af statskassen [Wajongs artikel 64, litra a)].

14 I modsætning til AAW, som ikke indeholder nogen begrænsninger i denne forbindelse, kan en ydelse, der udbetales i henhold til Wajong, ikke udbetales, hvis modtageren ikke er bosiddende i Nederlandene. Wajongs artikel 17, stk. 1, fastslår nemlig, at »retten til uarbejdsdygtighedsydelse ophører [...] den første dag i den måned, som følger efter den måned, hvor den handicappede unge har taget bopæl uden for Nederlandene«.

15 Det er imidlertid muligt at fravige denne bestemmelse, når inddragelsen af retten til ydelsen fører til en »helt urimelig« situation (Wajongs artikel 17, stk. 7).

16 Ved beslutning af 29. april 2003 præciserede UWV, at der foreligger en »helt urimelig« situation, når den handicappede unge dels har tungtvejende grunde til at tage bopæl uden for Nederlandene, og hvor det dels må antages, at en afbrydelse af udbetalingen af ydelsen mærkbart vil skade den pågældende. Som tungtvejende grunde anses bl.a. den omstændighed, at vedkommende følger en medicinsk behandling af en vis varighed, får beskæftigelse, der giver en vis mulighed for genindslusning, eller ledsager personer, som den handicappede unge er afhængig af, når disse personer er tvunget til at forlade Nederlandene.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

17 D.P.W. Hendrix blev født den 26. september 1975 og har nederlandsk statsborgerskab. Han har et mindre mentalt handicap. Med virkning fra den

26. september 1993 fik han på grundlag af AAW tilkendt en ydelse, som pr. 1. januar 1998 blev omlagt til en ydelse efter Wajong. Han er altid blevet betragtet som mellem 80% og 100% uarbejdsdygtig, da der på det frie arbejdsmarked ikke findes tilstrækkeligt med stillinger, som objektivt betragtet modsvarer hans kræfter og evner.

18 D.P.W. Hendrix arbejdede siden den 1. februar 1994 i en tilpasset stilling i lønafdelingen hos Formido Bouwmarkt i Maastricht (Nederlandene). Han blev aflønnet for denne aktivitet, men fortsatte med at oppebære ydelsen efter Wajong, nedsat i forhold til lønnen. Han havde ingen erhvervsmæssige aktiviteter uden for Nederlandene.

19 Den 1. juni 1999 flyttede D.P.W. Hendrix til Belgien, idet han fortsat arbejdede i Nederlandene. I forbindelse hermed besluttede UWV ved afgørelse af 28. juni 1999, at den ydelse, som D.P.W. Hendrix fik tilkendt i henhold til Wajong, skulle ophøre med virkning fra den 1. juli 1999, med henvisning til Wajongs artikel 17, stk. 1, in initio, og litra c), hvorefter udbetalingen af ydelsen indstilles med virkning fra den første dag i den måned, som følger efter den måned, hvor den handicappede unge har taget bopæl uden for Nederlandene.

20 Ved afgørelse af 17. september 1999 fastslog UWV, at D.P.W. Hendrix' klage over afgørelsen af 28. juni 1999 var grundløs.

21 Ved dom af 16. marts 2001 gav Rechtbank Amsterdam ikke D.P.W. Hendrix medhold i hans søgsmål til prøvelse af afgørelsen af 17. september 1999. D.P.W. Hendrix appellerede denne dom til Centrale Raad van Beroep.

22 Da Centrale Raad van Beroep fandt, at sagens udfald afhang af en fortolkning af fællesskabsretten, har den udsat sagen og forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal en ydelse i henhold til Wajong, der er anført i bilag IIa til forordning nr. 1408/71, anses for en særlig ikke-bidragspligtig ydelse i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i forordningens artikel 4, stk. 2a, således at det i forhold til personer som sagsøgeren i hovedsagen udelukkende er koordineringsreglen i forordningens artikel 10a, der finder anvendelse? Gør det en forskel for besvarelsen af dette spørgsmål, om den pågældende oprindeligt modtog en (bidragsfinansieret) AAW-ydelse til handicappede unge, som pr. 1. januar 1998 ved lov blev omlagt til en ydelse i henhold til Wajong?

2) Såfremt det første spørgsmål besvaret bekræftende: Kan en arbejdstager da påberåbe sig artikel 39 EF, således som den er præciseret i artikel 7 i forordning nr. 1612/68, over for den medlemsstat, hvori han er statsborger, hvis han udelukkende har arbejdet i denne samme medlemsstat, men er bosat på en anden medlemsstats område?

3) Såfremt det første og det andet spørgsmål besvares bekræftende: Skal artikel 39 EF, således som den er præciseret i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68, da fortolkes således, at den ikke er til hinder for en bestemmelse i en lovgivning, som gør tilkendelse eller fortsat udbetaling af en ydelse afhængig af, at den pågældende er bosat på den medlemsstats område, hvis lovgivning finder anvendelse, når denne lovgivning fastsætter en særlig ikke-bidragspligtig ydelse som omhandlet i artikel 4, stk. 2a, i forordning nr. 1408/71 og er anført i bilag IIa til denne forordning?

4) Såfremt det første og det andet spørgsmål besvares bekræftende og det tredje spørgsmål benægtende: Skal fællesskabsretten (herunder navnlig artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68 og artikel 39 EF samt artikel 12 EF og 18 EF) da fortolkes således, at Wajong-ydelsen efter sin art udgør en tilstrækkelig begrundelse for at gøre bopælskravet gældende over for en unionsborger, som udøver fuldtidsbeskæftigelse i Nederlandene og for så vidt udelukkende er omfattet af nederlandsk lovgivning?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

23 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om ydelser tildelt efter Wajong udgør særlige ikke-bidragspligtige ydelser, som er underlagt bestemmelserne i artikel 4, stk. 2a, sammenholdt med artikel 10a i forordning nr. 1408/71, hvilket ville indebære, at en udbetaling heraf lovligt kan underlægges en betingelse om bopæl. Retten har endvidere rejst tvivl ved, om der kan tages hensyn til sagsøgeren i hovedsagens tidligere situation.

Indlæg for Domstolen

24 Sagsøgeren i hovedsagen har for det første gjort gældende, at alene de ydelser, som ikke falder inden for den i artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 nævnte lovgivning, kan betragtes som særlige ikke-bidragspligtige ydelser.

25 Han har for det andet anført, at ydelser tildelt på grundlag af et behov udgør særlige ydelser. Han har således anført, at Wajong-ydelsen tilsigter at dække en lønnedgang, som skyldes, at der indtræder en af de i artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 nævnte risici.

26 Sagsøgeren i hovedsagen har tilføjet, at den pågældende ydelse er blevet erstattet af en anden ydelse, som tildeles efter AAW, som kunne eksporteres. Han udleder heraf, at han kan gøre overgangsbestemmelserne i artikel 2 i Rådets forordning (EØF) nr. 1247/92 af 30. april 1992 om ændring af forordning nr. 1408/71 (EFT L 136, s. 1) gældende og således påberåbe sig eksport af ydelsen.

27 Sagsøgte i hovedsagen har anført, at Wajong-ydelsen udgør en særlig ydelse, for så vidt som den ikke erstatter et indkomsttab (her ville der være tale om en social sikringsydelse), men et formodentligt indkomsttab, idet de unge handicappede ikke kan sidestilles med arbejdstagere.

28 Den nederlandske regering har anført, at den pågældende ydelse udgør en erstatningsydelse bestemt for personer, som ikke opfylder forsikringsbetingelserne for at opnå en normal invalideydelse.

29 Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber er af den opfattelse, at Wajong-ydelsen er en blandet ydelse, som henhører under såvel social sikring som social forsorg.

30 Den pågældende ydelse udgør således en særlig ydelse, idet den, selv om den dækker samme tilfælde, vedrører personer, der, idet de ikke har erhvervserfaring, aldrig har været forsikret efter WAO eller lov om uarbejdsdygtighedsforsikring for selvstændige af 24. april 1997 og i øvrigt aldrig har kunnet blive det.

31 Sagsøgte i hovedsagen, den nederlandske regering og Kommissionen er endelig af den opfattelse, at den omstændighed, at D.P.W. Hendrix har modtaget en tilsvarende ydelse i henhold til en anden bestemmelse før indførelsen af Wajong-ydelsen, ikke er relevant.

32 Det Forenede Kongeriges regering har anført, at for at Wajong-ydelsen skal kunne betragtes som en særlig ikke-bidragspligtig ydelse, skal den opfylde de grundlæggende betingelser, som gælder såvel for særlige ydelser som for ikke-bidragspligtige ydelser, og være opført på den liste, der fremgår af bilag IIa til forordning nr. 1408/71.

33 Hvad angår ydelsens ikke-bidragspligtige karakter har Det Forenede Kongeriges regering anført, at da Wajong-ydelsen finansieres af statsmidler, er denne betingelse opfyldt.

34 Hvad angår den anden del af spørgsmålet er Det Forenede Kongeriges regering af den opfattelse, at det er uden betydning, at sagsøgeren i hovedsagen oprindeligt har modtaget en ydelse, som på en gang er forskellig fra og tilsvarende, for så vidt som denne situation ikke kan ændre ved realiteten i den forelæggende rets spørgsmål.

Domstolens svar

— Om spørgsmålets første del

35 I dom af 6. juli 2006, Kersbergen-Lap og Dams-Schipper (sag C-154/05, Sml. I, s. 6249), har Domstolen fastslået, at en ydelse i henhold til Wajong skal anses for en særlig ikke-bidragspligtig ydelse i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 4, stk. 2a, i forordning nr. 1408/71.

— Om spørgsmålets anden del

36 I Kersbergen-Lap og Dams-Schipper-dommen (præmis 43) fastslog Domstolen, at en person, som befinder sig i samme situation som sagsøgeren i hovedsagen, ikke kan påberåbe sig nogen ret til at opretholde de fordele, der var opnået under AAW før vedtagelsen af Wajong. De retlige følger af, at der etableres bopæl uden for Nederlandene (hvorvidt ydelsen i henhold til Wajong kan eksporteres eller ej), skal følgelig efterprøves i lyset af gældende lovgivning på tidspunktet for denne nye etablering, dvs. i lyset af de nye bestemmelser.

37 Hvad i øvrigt angår sagsøgeren i hovedsagens argument på grundlag af artikel 2 i forordning nr. 1247/92 bemærkes, at selvom personer, som allerede modtog AAW-ydelsen, inden forordningen trådte i kraft den 1. juni 1992, eller opfyldte betingelserne for opnåelse af ydelsen, i henhold til artikel 2 fortsat kan påberåbe sig princippet om ophævelse af bopælskrav i henhold til artikel 10 i forordning nr. 1408/71, er den situation, som de personer, der — som sagsøgeren i hovedsagen — først opfylder betingelserne efter denne dato, befinder sig i, derimod reguleret af artikel 10a i forordning nr. 1408/71 (jf. i denne retning dom af 11.6.1998, sag C-297/96, Partridge, Sml. I, s. 3467, præmis 39).

38 Herefter skal den forelæggende ret gives det svar, at en ydelse som den, der ydes efter Wajong, skal betragtes som en særlig ikke-bidragspligtig ydelse i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 4, stk. 2a, i forordning nr. 1408/71, således at det i forhold til personer, der befinder sig i samme situation som sagsøgeren i hovedsagen, udelukkende er koordineringsreglen i forordningens artikel 10a, der finder anvendelse, og at udbetalingen af denne ydelse lovligt kan begrænses til personer bosiddende i den medlemsstat, der udbetaler ydelsen. Den omstændighed, at den pågældende tidligere modtog en ydelse til handicappede unge, som kunne eksporteres, er uden betydning for anvendelsen af de pågældende bestemmelser.

Det andet og det tredje spørgsmål

39 Med andet og tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, hvorvidt sagsøgeren i hovedsagen kan påberåbe sig artikel 39 EF, således som den er gennemført ved artikel 7 i forordning nr. 1612/68, og i givet fald, om disse bestemmelser da er til hinder for, at udbetalingen af Wajong-ydelsen i sagsøgerens situation afbrydes, fordi han har forladt Nederlandene.

Indlæg for Domstolen

40 Sagsøgeren i hovedsagen har gjort gældende, at han skal betragtes som en arbejdstager, der har gjort brug af sin ret til fri bevægelighed efter fællesskabsretten. Han støtter sig bl.a. til Terhoeve-sagen (dom af 26.1.1999, sag C-18/95, Sml. I, s. 345), hvori Domstolen fastslog, at enhver statsborger i en medlemsstat, som har gjort brug af sin ret i henhold til arbejdskraftens frie bevægelighed, og som har haft beskæftigelse i en anden medlemsstat, er omfattet af forordning nr. 1612/68's anvendelsesområde uanset sin bopæl og sit statsborgerskab. Sagsøgeren i hovedsagen har ligeledes understreget, at Domstolen i Meints-sagen (dom af 27.11.1997,

sag C-57/96, Sml. I, s. 6689) fastslog, at forordning nr. 1612/68 ikke gør det muligt at gøre ydelsen af en social fordel betinget af, at modtageren er bosat på udbetalingsmedlemsstatens nationale område.

41 Sagsøgte i hovedsagen har anerkendt, at en person også kan påberåbe sig artikel 39 EF over for den medlemsstat, hvori han er statsborger, hvis han har gjort brug af sin ret til fri bevægelighed (jf. bl.a. Terhoeve-dommen, præmis 27 og 28). Sagsøgte i hovedsagen har imidlertid anført, at udøvelsen af denne ret skal stå i forbindelse med flytning til en anden medlemsstat med henblik på at udøve eller fortsætte med at udøve en økonomisk aktivitet eller i det mindste skal fremvise en sammenhæng med en erhvervsmæssig virksomhed, fremtidig eller ej.

42 Dette er imidlertid ikke D.P.W. Hendrix' situation. Han har ganske vist forladt sin oprindelsesstat, men blot for at bo i en anden medlemsstat og ikke for der at udøve en erhvervsmæssig virksomhed. Idet han aldrig har arbejdet uden for Nederlandene, har han aldrig gjort brug af sin ret til fri bevægelighed. Ifølge sagsøgte i hovedsagen skal Domstolens argumentation vedrørende etableringsfriheden i dom af 26. januar 1993, Werner (sag C-112/91, Sml. I, s. 429), overføres inden for rammerne af artikel 39 EF. Domstolen fastslog i denne dom, at den blotte omstændighed, at en person var bosiddende i en medlemsstat uden at etablere sig der, ikke udgjorde et forhold med tilstrækkelig grænseoverskridende karakter til, at artikel 43 EF kunne påberåbes.

43 Den nederlandske regering og Kommissionen har i det væsentlige gjort de samme argumenter gældende som sagsøgte i hovedsagen.

44 Det Forenede Kongeriges regering har ligeledes anført, at Terhoeve-dommens løsning ikke kan finde anvendelse i hovedsagen. Regeringen har anført, at D.P.W. Hendrix ikke kan betragtes som en arbejdstager, der har udøvet sin ret til fri bevægelighed, og har foruden den løsning, som man nåede frem til i den sag, der gav anledning til Werner-dommen, bl.a. påberåbt sig punkt 93-97 i generaladvokat

Jacobs' forslag til afgørelse i Hoever og Zachow-sagen (dom af 10.10.1996, forenede sager C-245/94 og C-312/94, Sml. I, s. 4895). I henhold til sidstnævnte finder forordning nr. 1612/68 alene anvendelse på arbejdstagere, som er statsborgere i en medlemsstat, men som arbejder i en anden medlemsstat. Henset til D.P.W. Hendrix' situation skal han ikke betragtes som en arbejdstager, der har udøvet sin ret til fri bevægelighed, og som derfor ville kunne drage fordel af bestemmelserne i forordning nr. 1612/68.

Domstolens svar

45 I hovedsagen var D.P.W. Hendrix ansat siden den 1. februar 1994 i et byggemarked i Nederlandene. Den 1. juni 1999 flyttede D.P.W. Hendrix til Belgien, men fortsatte i første omgang sit arbejde i Nederlandene i samme forretning, hvor han tjente en løn, der var lavere end mindstelønnen. Lønnen blev suppleret af en Wajong-ydelse. UWV indstillede ved afgørelse af 28. juni 1999 udbetalingen af denne ydelse med virkning fra den 1. juli 1999, og da arbejdsgiveren gav afslag på en ansøgning om lønforhøjelse, blev arbejdsforholdet bragt til ophør. Med virkning fra den 5. juli 1999 blev D.P.W. Hendrix ansat i et andet byggemarked, hvor han tjente den lovmæssige mindsteløn. I 2001 flyttede D.P.W. Hendrix tilbage til Nederlandene.

46 Den situation, der ligger til grund for tvisten i hovedsagen, er således den, som en person, der, idet han bevarer sit arbejde i sin oprindelsesstat, flytter til en anden medlemsstat for herefter at finde et andet arbejde i sin oprindelsesstat, befinder sig i. Den omstændighed, at D.P.W. Hendrix efter at være flyttet til Belgien fortsatte med at arbejde i Nederlandene og derefter skiftede arbejdsgiver i denne medlemsstat, giver ham status af vandrende arbejdstager og betyder, at han i hele den periode, der er omfattet af tvisten i hovedsagen, dvs. fra juni 1999 til 2001, falder inden for anvendelsesområdet for fællesskabsretten, og navnlig anvendelsesområdet for dens bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed (dom af 21.2.2006, sag C-152/03, Ritter-Coulais, Sml. I, s. 1711, præmis 31 og 32, og af 18.7.2007, sag C-212/05, Hartmann, Sml. I, s. 6303, præmis 17).

47 I henhold til artikel 7 i forordning nr. 1612/68 nyder en vandrende arbejdstager samme sociale fordele som indenlandske arbejdstagere. I henhold til fast retspraksis omfatter begrebet »arbejdstager« i denne bestemmelse grænsearbejdere, som kan påberåbe sig de samme rettigheder som alle andre arbejdstagere, der er omfattet af denne bestemmelse (jf. i denne retning Meints-dommen, præmis 50, dom af 8.6.1999, sag C-337/97, Meeusen, Sml. I, s. 3289, præmis 21, og Hartmann-dommen, præmis 24).

48 Hvad angår det i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68 omhandlede begreb »social fordel« omfatter dette alle fordele, 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 vandrende arbejdstagere må antages at kunne fremme disses mobilitet inden for Fællesskabet (dom af 27.3.1985, sag 249/83, Hoeckx, Sml. s. 973, præmis 20, og af 12.5.1998, sag C-85/96, Martínez Sala, Sml. I, s. 2691, præmis 25).

49 Wajong-ydelsen er en fordel, som anerkendes for arbejdstagere, der på grund af en sygdom eller en svagelighed ikke er i stand til ved deres arbejde at tjene det samme, som en sund og rask person med samme uddannelses- og erfaringsniveau normalt tjener ved sit arbejde. Som den forelæggende ret har anført, udgør den pågældende ydelse således en social fordel i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68.

50 Domstolen har imidlertid fastslået, at en medlemsstat ikke kan gøre tildeling af en social fordel i artikel 7's forstand betinget af, at modtagerne af fordelen har bopæl på denne medlemsstats nationale område (Meints-dommen, præmis 51, og Meeusen-dommen, præmis 21).

51 Det er korrekt, at Wajong-ydelsen hører til blandt de særlige ikke-bidragspligtige ydelser, som er omfattet af artikel 4, stk. 2a, sammenholdt med artikel 10a i forordning nr. 1408/71, hvis tildeling lovligt kan forbeholdes personer, som er bosiddende i den medlemsstat, efter hvis lovgivning en sådan ydelse udbetales, samt at artikel 42, stk. 2, i forordning nr. 1612/68 bestemmer, at denne forordning »ikke berører de bestemmelser, som er vedtaget i medfør af traktatens artikel 51 (efter ændring nu artikel 42 EF)«, hvilket er tilfældet for en koordineringsforordning som forordning nr. 1408/71.

52 Ifølge Domstolens faste praksis skal bestemmelserne i forordning nr. 1408/71, der er vedtaget i medfør af artikel 42 EF, imidlertid fortolkes i lyset af formålet med denne artikel, som er at gennemføre den størst mulige grad af fri bevægelighed for vandrende arbejdstagere (dom af 8.3.2001, sag C-215/99, Jauch, Sml. I, s. 1901, præmis 20).

53 Artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68 er i denne forbindelse blot et særligt udtryk for den regel om lige behandling, der er fastsat i artikel 39, stk. 2, EF, på det særlige område for tildeling af sociale fordele, og bestemmelsen skal fortolkes på samme måde som den sidstnævnte bestemmelse (jf. dom af 23.2.2006, sag C-205/04, Kommissionen mod Spanien, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 15).

54 Det følger heraf, at betingelsen om bopæl i forbindelse med tildeling af Wajong-ydelsen alene kan stilles for en person i D.P.W. Hendrix' situation, hvis den er objektivt begrundet og står i rimeligt forhold til det forfulgte formål.

55 Som Domstolen imidlertid har fastslået i præmis 33 i Kersbergen-Lap og Dams-Schipper-dommen, er Wajong-ydelsen snævert knyttet til de socioøkonomiske forhold i den pågældende medlemsstat, da den afhænger af mindstelønnen og

levestandarden i Nederlandene. Ydelsen er endvidere en særlig ikke-bidragspligtig ydelse i henhold til artikel 4, stk. 2a, sammenholdt med artikel 10a, i forordning nr. 1408/71, som personer, på hvem forordningen finder anvendelse, alene kan modtage i deres bopælsmedlemsstat og efter denne medlemsstats lovgivning. Det følger heraf, at den bopælsbetingelse, som følger af den nationale lovgivning, som sådan er objektivt begrundet.

56 Det er desuden stadig nødvendigt, at gennemførelsen af denne betingelse ikke gør et indgreb i de rettigheder, som en person i D.P.W. Hendrix' situation har vedrørende arbejdskraftens frie bevægelighed, der går videre, end hvad der er nødvendigt henset til gennemførelsen af det lovlige formål, som forfølges med den nationale lovgivning.

57 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at den nationale lovgivning, som anført i denne doms præmis 15, udtrykkeligt angiver, at der kan fraviges fra bopælsbetingelsen, når den fører til en »helt urimelig« situation. I henhold til fast retspraksis tilkommer det de nationale domstole i videst muligt omfang at fortolke den nationale ret i overensstemmelse med fællesskabsrettens krav (dom af 13.11.1990, sag C-106/89, Marleasing, Sml. I, s. 4135, præmis 8, og af 5.10.2004, forenede sager C-397/01 — C-403/01, Pfeiffer m.fl., Sml. I, s. 8835, præmis 113). Den forelæggende ret skal således sikre sig, at kravet om bopæl på det nationale område under omstændigheder som i den pågældende sag ikke fører til en sådan urimelighed henset til den omstændighed, at D.P.W. Hendrix har udøvet sin ret til fri bevægelighed for arbejdstagere, og at han har bevaret sine økonomiske og sociale bånd til Nederlandene.

58 Herefter skal den forelæggende ret gives det svar, at artikel 39 EF og artikel 7 i forordning nr. 1612/68 skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en national lovgivning, som anvender artikel 4, stk. 2a, og artikel 10a i forordning nr. 1408/71 og fastsætter, at en særlig ikke-bidragspligtig ydelse, som er anført i bilag IIa til sidstnævnte forordning, kun kan ydes til personer, der er bosiddende på det nationale område. Gennemførelsen af denne lovgivning må imidlertid ikke gøre et indgreb i de rettigheder, som en person i sagsøgeren i hovedsagens situation har, der

går videre, end hvad der er nødvendigt henset til gennemførelsen af det lovlige formål, som forfølges med den nationale lov. Det tilkommer den nationale ret, som i videst muligt omfang skal fortolke den nationale lov i overensstemmelse med fællesskabsretten, at tage hensyn bl.a. til den omstændighed, at den pågældende arbejdstager har bevaret alle sine økonomiske og sociale bånd til sin oprindelsesstat.

Det fjerde spørgsmål

59 I forbindelse med dette spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om bestemmelserne vedrørende bl.a. unionsborgerskabet er til hinder for en bestemmelse om, at en særlig ikke-bidragspligtig ydelse, såsom Wajong-ydelsen, ikke kan eksporteres.

60 Som det er bemærket i forbindelse med besvarelsen af de foregående spørgsmål, henhører en statsborger fra en medlemsstat i D.P.W. Hendrix' situation under anvendelsesområdet for traktatens bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed.

61 Det følger af fast retspraksis, at artikel 18 EF, som generelt fastslår retten for enhver unionsborger til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, nærmere er udmøntet i artikel 39 EF for så vidt angår arbejdskraftens frie bevægelighed (jf. dom af 26.11.2002, sag C-100/01, Oteiza Olazabal, Sml. I, s. 10981, præmis 26, og af 26.4.2007, sag C-392/05, Alevizos, Sml. I, s. 3505, præmis 66).

62 Da hovedsagen er omfattet af sidstnævnte bestemmelse, er det ikke nødvendigt at tage stilling til fortolkningen af artikel 18 EF (jf. Oteiza Olazabal-dommen, præmis 26, og Alevizos-dommen, præmis 80), og det er således ufornødent at besvare det fjerde spørgsmål.

Sagens omkostninger

63 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

1) **En ydelse som den, der ydes efter lov om hjælp ved uarbejdsdygtighed til handicappede unge (Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten) af 24. april 1997, skal betragtes som en særlig ikke-bidragspligtig ydelse i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 4, stk. 2a, 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, som ændret og ajourført ved Rådets forordning (EF) nr. 118/97 af 2. december 1996, som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 1223/98 af 4. juni 1998, således at det i forhold til personer, der befinder sig i samme situation som sagsøgeren i hovedsagen, udelukkende er koordineringsreglen i forordningens artikel 10a, der finder anvendelse, og udbetalingen af denne ydelse kan lovligt begrænses til personer bosiddende i den medlemsstat, der**

udbetaler ydelsen. Den omstændighed, at den pågældende tidligere modtog en ydelse til handicappede unge, som kunne eksporteres, er uden betydning for anvendelsen af de pågældende bestemmelser.

2) **Artikel 39 EF og artikel 7 i Rådets forordning nr. 1612/68/EØF af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en national lovgivning, som anvender artikel 4, stk. 2a, og artikel 10a i forordning nr. 1408/71, i den udgave, der er ændret og ajourført ved forordning nr. 118/97, som ændret ved forordning nr. 1223/98, og fastsætter, at en særlig ikke-bidragspligtig ydelse, som er anført i bilag IIa til sidstnævnte forordning, kun kan ydes til personer, der er bosiddende på det nationale område. Gennemførelsen af denne lovgivning må imidlertid ikke gøre et indgreb i de rettigheder, som en person i sagsøgeren i hovedsagens situation har, der går videre, end hvad der er nødvendigt henset til gennemførelsen af det lovlige formål, som forfølges med den nationale lov. Det tilkommer den nationale ret, som i videst muligt omfang skal fortolke den nationale lov i overensstemmelse med fællesskabsretten, at tage hensyn bl.a. til den omstændighed, at den pågældende arbejdstager har bevaret alle sine økonomiske og sociale bånd til sin oprindelsesstat.**

Underskrifter