DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

17. marts 2005 *

I sag C-109/04,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Bundesverwaltungsgericht (Tyskland) ved afgørelse af 17. december 2003, indgået til Domstolen den 2. marts 2004, i sagen:

Karl Robert Kranemann

mod

Land Nordrhein-Westfalen,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, P. Jann, og dommerne K. Lenaerts (refererende dommer), N. Colneric, K. Schiemann og E. Levits,

* Processprog: tysk.

generaladvokat: L.A. Geelhoed
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Karl Robert Kranemann, som selvmøder

— Land Nordrhein-Westfalen ved M. Statthalter, som befuldmægtiget

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved G. Rozet og H. Kreppel, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 27. januar 2005,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af EF-traktatens artikel 48 (efter ændring nu artikel 39 EF). Den er indgivet i forbindelse med en sag

anlagt af Karl Robert Kranemann, der som juridisk praktikant har afviklet en del af sin praktikperiode i Det Forenede Kongerige, til prøvelse af Land Nordrhein-Westfalens afslag på at godtgøre hans udgifter til rejsen til praktikstedet for så vidt angår den del af rejsen, der er foretaget uden for tysk område.

De nationale bestemmelser

2 I henhold til § 7, stk. 4, fjerde og femte afsnit, i Land Nordrhein-Westfalens bekendtgørelse om ret til tilskud til dobbelt husførelse (Verordnung über die Gewährung von Trennungsentschädigung, herefter »TEVO«) af 29. april 1988, i den her relevante affattelse af 27. juni 1994 (GVBl. NW 1994, s. 444), bliver diæter og tilskud til overnatning til midlertidigt offentligt ansatte i praktik ved et valgfrit praktiksted i udlandet kun beregnet efter satserne for indenlandske tjenesterejser. Afholdte rejseudgifter godtgøres kun for så vidt angår de nødvendige udgifter til befordring på laveste klasse med et kollektivt transportmiddel til det tyske grænseovergangssted og retur.

3 En tilsvarende ordning gælder i henhold til TEVO's § 5, stk. 4, sammenholdt med § 7, stk. 7, for rejsetilskud til familiehjemrejser under praktikperioden.

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

4 Under den obligatoriske juridiske praktikperiode forud for den anden juridiske statsprøve og som midlertidigt offentligt ansat uddannede Karl Robert Kranemann sig i perioden fra den 1. august til den 30. november 1995 i et advokatfirma i London.

5 I denne periode modtog han fra Land Nordrhein-Westfalen, ud over sin praktikløn, et tilskud til dobbelt husførelse på 1 686,68 DEM. Hans ansøgning om at få godtgjort udgifterne til rejsen frem og tilbage mellem hans bopæl i Aachen (Tyskland) og praktikstedet og til en weekendhjemrejse blev kun imødekommet med et beløb på 83,25 DEM, der omfattede diæter for en tjenesterejse over flere dage samt tilskud til overnatning. Derimod fik Karl Robert Kranemann ikke godtgjort sine øvrige rejseudgifter, som han havde opgjort til 539,60 DEM, fordi afholdte rejseudgifter i henhold til TEVO kun kunne godtgøres for så vidt angår de nødvendige udgifter til befordring til det tyske grænseovergangssted og retur, og Aachen anses for at være et sådant.

6 Karl Robert Kranemann anlagde sag til prøvelse af dette afslag, og da Land Nordrhein-Westfalen blev frifundet i såvel første som anden instans, har han iværksat revisionsanke ved Bundesverwaltungsgericht.

7 I forelæggelseskendelsen har Bundesverwaltungsgericht bemærket, at det endnu ikke er afklaret i Domstolens praksis, om midlertidigt offentligt ansatte under den juridiske praktikperiode (»Rechtsreferendare« eller »juridiske praktikanter«) er omfattet af arbejdstagerbegrebet efter traktatens artikel 48.

8 Endvidere finder Bundesverwaltungsgericht det tvivlsomt, om afslaget på at godtgøre rejseudgifterne i udlandet i sig selv udgør en tilstrækkeligt direkte hindring for den frie bevægelighed for personer, og om det i givet fald i medfør af traktatens artikel 48 ud over godtgørelsen af udgifterne til rejsen til og fra det udenlandske praktiksted er påbudt at dække udgifterne til en familiehjemrejse under praktikperioden.

9 Endelig finder Bundesverwaltungsgericht det tvivlsomt, om en eventuel krænkelse af den frie bevægelighed for personer kan begrundes med økonomiske hensyn, og om sådanne hensyn kan føre til generelt at udelukke tilskud til dobbelt husførelse og godtgørelse af rejseudgifter til juridiske praktikanter.

10 På denne baggrund har Bundesverwaltungsgericht besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er en national retsforskrift, hvorefter en juridisk praktikant (»Rechtsreferendar«), der afvikler en del af sin obligatoriske uddannelse på et valgfrit praktiksted i en anden medlemsstat, kun har ret til at få godtgjort sine rejseudgifter for så vidt angår den indenlandske del af rejsen, forenelig med [traktatens artikel 48]?«

Om det præjudicielle spørgsmål

11 Det skal indledningsvis afgøres, om situationen med hensyn til en juridisk praktikant, der afvikler en del af sin juridiske praktikperiode i en anden medlemsstat end den medlemsstat, hvor han er statsborger, er omfattet af traktatens artikel 48.

Om anvendelsesområdet for traktatens artikel 48

12 Det følger af fast retspraksis, at arbejdstagerbegrebet i traktatens artikel 48 er et fællesskabsretligt begreb, som ikke må fortolkes indskrænkende. Enhver person, der udøver en reel og faktisk beskæftigelse, bortset fra beskæftigelse af så ringe omfang, at den fremtræder som et rent marginalt supplement, skal anses for »arbejdstager«. Kendetegnet ved et arbejdsforhold er ifølge denne praksis, at en person i en vis periode præsterer ydelser mod vederlag for en anden og efter dennes anvisninger (jf. bl.a. dom af 3.7.1986, sag 66/85, Lawrie-Blum, Sml. s. 2121, præmis 16 og 17, af 26.2.1992, sag C-3/90, Bernini, Sml. I, s. 1071, præmis 14, og af 7.9.2004, sag C-456/02, Trojani, Sml. I, s. 7573, præmis 15).

13 Med hensyn til personer, der afvikler en praktikperiode, har Domstolen fastslået, at når praktikken gennemføres under de vilkår, der gælder for faktisk og reel lønnet beskæftigelse, er den omstændighed, at praktikken kan betragtes som en praktisk forberedelse til selve erhvervsudøvelsen, ikke til hinder for, at traktatens artikel 48 finder anvendelse (Lawrie-Blum-dommen, præmis 19, og Bernini-dommen, præmis 15).

14 Som Domstolen har fastslået i sin dom af 7. december 2000, Schnorbus (sag C-79/99, Sml. I, s. 10997, præmis 28), udgør den i Tyskland fastsatte juridiske praktikperiode en uddannelsesperiode og en nødvendig forudsætning for at kunne opnå ansættelse som dommer eller i en højere offentlig stilling.

15 Med hensyn til den beskæftigelse, der udøves af juridiske praktikanter, fremgår det af forelæggelseskendelsen, dels at praktikanterne under praktikperioden skal anvende

de juridiske kundskaber, de har erhvervet under studiet, i praksis og dermed under praktikstedets vejledning bidrager til den virksomhed, som praktikstedet udøver, dels at juridiske praktikanter under uddannelsen modtager et vederlag i form af et underholdsbidrag.

16 I modsætning til, hvad Land Nordrhein-Westfalen har anført, falder et sådant ansættelsesforhold ikke uden for anvendelsesområdet for traktatens artikel 48, blot fordi det tilskud, som udbetales til praktikanterne, for det første kun udgør en støtte, som gør det muligt for dem at få dækket deres fornødenheder, og for det andet fordi udbetalingen af et sådant tilskud fra staten til praktikanter, der afvikler en praktikperiode uden for den offentlige sektor, ikke kan betragtes som en modydelse for ydelser præsteret af praktikanten.

17 Det fremgår således af fast retspraksis, at hverken den begrænsede størrelse af aflønningen eller spørgsmålet om, hvorledes midlerne til at sikre aflønningen tilvejebringes, er afgørende for arbejdstagerbegrebet i fællesskabsrettens forstand (jf. dom af 23.3.1982, sag 53/81, Levin, Sml. s. 1035, præmis 16, og af 31.5.1989, sag 344/87, Bettray, Sml. s. 1621, præmis 16, samt Trojani-dommen, præmis 16).

18 Eftersom de juridiske praktikanter udøver faktisk og reel lønnet beskæftigelse, skal de betragtes som arbejdstagere efter traktatens artikel 48.

19 Anvendelsen af traktatens artikel 48 kan ikke udelukkes på grundlag af undtagelsesbestemmelsen vedrørende »ansættelser i den offentlige administration«

i samme artikels stk. 4. For så vidt som praktikanten, som i det foreliggende tilfælde, afvikler en del af praktikperioden uden for den offentlige sektor, er det tilstrækkeligt at henvise til, at udtrykket »ansættelser i den offentlige administration« ikke omfatter ansættelse hos en privatretlig fysisk eller juridisk person, uanset hvilke opgaver den ansatte udfører (dom af 31.5.2001, sag C-283/99, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 4363, præmis 25).

20 Den situation, som en juridisk praktikant, der har forladt sit oprindelsesland for at afvikle en del af sin praktikperiode i en anden medlemsstat, befinder sig i, kan heller ikke udelukkes fra traktatens anvendelsesområde som en situation vedrørende en medlemsstats rent interne forhold.

21 På baggrund af det foregående må det fastslås, at en juridisk praktikant, som er statsborger i en medlemsstat og gennemfører en del af sin praktik i en anden medlemsstat ved udøvelse af faktisk og reel lønnet beskæftigelse, er en arbejdstager i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i traktatens artikel 48.

22 Det skal herefter undersøges, om de regler om godtgørelse af rejseudgifter, som finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, udgør en hindring for den ret til fri bevægelighed, som arbejdstagerne er tillagt ved traktatens artikel 48.

Om hindringen for arbejdskraftens frie bevægelighed

23 Det bemærkes, at eftersom godtgørelse af udgifter afholdt af en juridisk praktikant, der afvikler en del af sin praktikperiode uden for Tyskland, i henhold til TEVO's § 7

er undergivet satserne for indenlandske tjenesterejser, er det i medfør af denne bestemmelse udelukket at godtgøre rejseudgifter, som en sådan praktikant har afholdt uden for tysk område.

24 Det følger heraf, at mens praktikanter, der afvikler deres praktikperiode på en arbejdsplads på tysk område, har ret til godtgørelse af deres samlede rejseudgifter, uanset afstanden mellem deres bopæl og praktikstedet, skal praktikanter, der har valgt at gennemføre en del af deres praktik i en anden medlemsstat, selv betale den del af rejseudgifterne, der svarer til den del af rejsen, der foretages uden for tysk område.

25 I denne forbindelse må det understreges, at Domstolen i en række afgørelser har fastslået, at 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 være til ugunst for disse borgere, såfremt de ønsker at udøve en erhvervsmæssig beskæftigelse på en anden medlemsstats område (dom af 7.7.1988, forenede sager 154/87 og 155/87, Wolf m.fl., Sml. s. 3897, præmis 13, af 15.12.1995, sag C-415/93, Bosman, Sml. I, s. 4921, præmis 94, af 26.1.1999, sag C-18/95, Terhoeve, Sml. I, s. 345, præmis 37, og af 27.1.2000, sag C-190/98, Graf, Sml. I, s. 493, præmis 21).

26 Nationale bestemmelser, som forhindrer en arbejdstager, der er 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, selv om de finder anvendelse uafhængigt af de berørte arbejdstageres nationalitet (Bosman-dommen, præmis 96, Terhoeve-dommen, præmis 39, og Graf-dommen, præmis 23, samt dom af 30.9.2003, sag C-224/01, Köbler, Sml. I, s. 10239, præmis 74, og af 2.10.2003, sag C-232/01, Van Lent, Sml. I, s. 11525, præmis 16).

27 Det følger heraf, at hvis en medlemsstat fastsætter en ordning for adgang til bestemte stillinger, der er baseret på en forberedende praktikperiode, hvorunder praktikanterne udøver faktisk og reel lønnet beskæftigelse, og herudover tillader, at en praktikant kan gennemføre praktikken i en anden medlemsstat, skal medlemsstaten drage omsorg for, at de nærmere bestemmelser om organiseringen af praktikken ikke skaber nogen hindringer for de grundlæggende friheder, som er sikret ved traktaten.

28 For så vidt som det i henhold til nationale retsforskrifter som TEVO kræves af praktikanter, der gennemfører deres praktik i en anden medlemsstat, at de selv betaler deres rejseudgifter for så vidt angår den del af rejsen, der er foretaget i udlandet, heri indbefattet udgifterne til en familiehjemrejse under praktikperioden, befinder en praktikant, der gennemfører sin praktik i en anden medlemsstat, sig i en mere ugunstig situation, end hvis han havde gennemført praktikken i sin oprindelsesmedlemsstat, eftersom han i så fald ville have været berettiget til at få dækket sine rejseudgifter.

29 Sådanne retsforskrifter skaber således en økonomisk hindring, der kan afholde juridiske praktikanter, og særligt sådanne, hvis økonomiske midler er begrænsede, fra at tage en stilling som praktikant i en anden medlemsstat, uanset om beslutningen om at gennemføre en sådan praktik i almindelighed, som anført af Land Nordrhein-Westfalen, kan tilskrives motiver, der vedrører praktikantens specialisering, eller personlige motiver såsom ønsket om at få kendskab til en anden retskultur.

30 Følgelig kan en foranstaltning som den, der fremgår af TEVO's § 7, hindre arbejdskraftens frie bevægelighed, hvilket i princippet er forbudt i medfør af traktatens artikel 48.

31 Den forelæggende ret ønsker imidlertid oplyst, om en sådan hindring kan begrundes med budgetmæssige hensyn.

32 Ifølge Karl Robert Kranemann kan den omstændighed, at der alene gives afslag på at godtgøre rejseudgifter til praktikanter, der har gennemført deres praktik i udlandet, ikke begrundes med budgetmæssige hensyn, hvis det viser sig, at disse udgifter ikke nødvendigvis er større end de udgifter, der er afholdt af praktikanter, der har valgt et praktiksted i Tyskland. Budgetmæssige hensyn kan højst føre til et loft for det beløb, som kan godtgøres.

33 Det bemærkes, at en foranstaltning, som hindrer arbejdskraftens frie bevægelighed, kun kan godkendes, hvis den forfølger et legitimt mål, som er foreneligt med traktaten, og er begrundet i tvingende almene hensyn. Men hertil kræves det desuden, at anvendelsen af en sådan foranstaltning skal være egnet til at sikre gennemførelsen af det pågældende mål og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det (jf. bl.a. dom af 31.3.1993, sag C-19/92, Kraus, Sml. I, s. 1663, præmis 32, samt Bosman-dommen, præmis 104, og Köbler-dommen, præmis 77).

34 Det fremgår imidlertid af fast retspraksis, at rent økonomiske hensyn ikke kan være tvingende almene hensyn, der kan begrunde en begrænsning af en grundlæggende frihed, som er sikret ved traktaten (dom af 26.4.1988, sag 352/85, Bond van Adverteerders m.fl., Sml. s. 2085, præmis 34, af 25.7.1991, sag C-288/89, Collectieve Antennevoorziening Gouda, Sml. I, s. 4007, præmis 11, af 5.6.1997, sag C-398/95, SETTG, Sml. I, s. 3091, præmis 23, af 6.6.2000, sag C-35/98, Verkooijen, Sml. I, s. 4071, præmis 48, og af 16.1.2003, sag C-388/01, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 721, præmis 22).

35 Under alle omstændigheder er det, som anført af Karl Robert Kranemann og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, ikke udelukket, at udgifterne til en rejse, som foretages på tysk område, i visse tilfælde kan være større end udgifterne til en rejse til en anden medlemsstat.

36 Det præjudicielle spørgsmål skal derfor besvares med, at traktatens artikel 48 er til hinder for en national foranstaltning, hvorefter en person, der under en praktikperiode har udøvet faktisk og reel lønnet beskæftigelse i en anden medlemsstat end sin oprindelsesmedlemsstat, kun har ret til godtgørelse af rejseudgifter for så vidt angår den indenlandske del af rejsen, mens de samlede rejseudgifter ville være blevet godtgjort, hvis en sådan beskæftigelse var blevet udøvet i indlandet.

Sagens omkostninger

37 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 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 (Første Afdeling) for ret:

EF-traktatens artikel 48 (efter ændring nu artikel 39 EF) er til hinder for en national foranstaltning, hvorefter en person, der under en praktikperiode har udøvet faktisk og reel lønnet beskæftigelse i en anden medlemsstat end sin oprindelsesmedlemsstat, kun har ret til godtgørelse af rejseudgifter for så vidt angår den indenlandske del af rejsen, mens de samlede rejseudgifter ville være blevet godtgjort, hvis en sådan beskæftigelse var blevet udøvet i indlandet.

Underskrifter