FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CARL OTTO LENZ

fremsat den 21. marts 1996 *

A — Indledning

1. Den foreliggende sag drejer sig om, hvorvidt det er i strid med fællesskabsretten, at en medlemsstat yder finansiel støtte til personer med beskedne indtægter, for at de kan bekoste en begravelse, når denne støtte er betinget af, at begravelsen finder sted i den pågældende medlemsstat selv.

2. I Det Forenede Kongerige er myndighederne forpligtet til at sikre, at enhver afdød person får en i det mindste enkel begravelse eller ligbrænding. Ifølge oplysningerne fra Det Forenede Kongerige opfyldes denne forpligtelse hovedsagelig ved, at de stedlige myndigheder skal sørge for begravelsen eller ligbrændingen, hvis ikke andre erklærer sig rede hertil. Denne forpligtelse suppleres af muligheden for, at der ydes en finansiel støtte til personer, som har erklæret sig rede til at sørge for begravelsen. Denne støtte betegnes »funeral payment« (begravelsesgodtgørelse).

3. Bestemmelserne om betingelserne for at opnå ret til begravelsesgodtgørelse findes i Social Fund (Maternity and Funeral Expenses) Regulations 1987 [1] (bekendtgørelse af 1987 om den sociale fond (udgifter i anledning af moderskab og begravelsesudgifter)).

4. For at kunne udbetale begravelsesgodtgørelse er det bl.a. en betingelse, at ansøgeren forpligter sig til at afholde begravelsesudgifterne. Desuden skal ansøgeren opfylde et vist trangskriterium, som dog ikke er relevant i denne sag [2]. Navnlig udbetales ydelsen kun, såfremt begravelsen finder sted i Det Forenede Kongerige [3].

5. Med forbehold af regulation 8 og Part IV i førnævnte bekendtgørelse af 1987 [4] skal begravelsesgodtgørelsen udgøre et tilstrækkeligt stort beløb til at dække de »hovedudgifter«, som er nævnt i bekendtgørelsen. Disse udgifter omfatter bl.a.

»a) udgifterne i forbindelse med udstedelse af de nødvendige dokumenter

* Originalsprog: tysk.

1 — SI 1987 nr. 481. Denne bekendtgørelse blev udstedt på grundlag af section 32 i Social Security Act 1986. Ifølge oplysningerne fra Det Forenede Kongerige er denne bestemmelse nu optaget i section 138 i Social Security Contributions and Benefits Act 1992.

2 — Ydelsen udbetales, f.eks. når ansøgeren får udbetalt indkomstbistand, familieydelser, ydelser i anledning af uarbejdsdygtighed eller boligstøtte (Regulation 7(1)(a)(i)).

3 — Regulation 7(1)(c).

4 — Disse bestemmelser vedrører medregningen af visse midler, som ansøgeren råder over til begravelsen (f.eks. en formue, som overstiger et bestemt beløb).

b) udgifterne til en almindelig kiste og, i tilfælde af ligbrænding, til en almindelige urne«

og

»f) udgifterne på grund af yderligere omkostninger som følge af afdødes religiøse tro, dog ikke over 75 £« [5].

6. John O'Flynn er irsk statsborger og har siden 1944 været bosat i Det Forenede Kongerige, hvor han var beskæftiget som arbejdstager, indtil han blev pensioneret i 1982. I 1988 afgik hans søn ved døden. På dette tidspunkt oppebar O'Flynn en alderspension, en erhvervspension og et boligtilskud fra Det Forenede Kongerige.

7. O'Flynn forpligtede sig til at afholde udgifterne i forbindelse med begravelsen af sin søn. Gudstjenesten blev afholdt i Det Forenede Kongerige, men begravelsen fandt sted i en familiegrav i Republikken Irland. I retsformandens protokol vedrørende den mundtlige forhandling ved Social Security Appeal Tribunal [6] anføres det, at udgifterne til begravelsen ifølge John O'Flynn's oplysninger var den væsentligste grund til, at den fandt sted i Irland og ikke i Det Forenede Kongerige.

8. Den 1. september 1988 ansøgte John O'Flynn om begravelsesgodtgørelse. Ifølge den forelæggende rets oplysninger var han berettiget til at indgive ansøgning, da han oppebar en af de ydelser, som giver ret til godtgørelsen (nemlig boligtilskud). Ydelsen blev imidlertid afslået den 15. november 1988 af en adjudication officer med den begrundelse, at begravelsen havde fundet sted uden for Det Forenede Kongerige. John O'Flynn indbragte denne afgørelse for Social Security Appeal Tribunal, som ved sin afgørelse af 17. juli 1989 stadfæstede adjudication officer's afgørelse. Denne afgørelse indankede John O'Flynn derpå for Social Security Commissioner, som forkastede appellen den 8. marts 1991. Derpå indgav John O'Flynn yderligere appel til Court of Appeal, som den 5. august 1992 ophævede afgørelsen fra Social Security Commissioner og henviste sagen til fornyet behandling ved denne.

9. Under sagen ved Social Security Commissioner påberåbte John O'Flynn sig artikel 7, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet [7]. Ifølge denne bestemmelse har arbejdstagere fra andre medlemsstater end den, hvori de er

5 — Regulation 7(2).

6 — Se herom straks i det følgende under punkt 8.

7 — EFT 1968 II, s. 467.

beskæftiget, »samme sociale og skattemæssige fordele som indenlandske arbejdstagere«. Det er uomtvistet mellem parterne i hovedsagen, at den i sagen omhandlede begravelsesgodtgørelse er en social fordel i denne bestemmelses forstand.

10. Under sagen ved de nationale domstole gjorde John O'Flynn gældende, at allerede betingelsen om, at begravelsen skal finde sted i Det Forenede Kongerige for at få begravelsesgodtgørelsen udbetalt, er diskriminerende. Subsidiært anførte han, at der foreligger en forskelsbehandling, når det er mindre sandsynligt, at statsborgere i en anden medlemsstat, selv om de handler på fornuftig og normal vis, vil få udbetalt ydelsen end statsborgere i Det Forenede Kongerige. Efter John O'Flynn's opfattelse foreligger der en forskelsbehandling, hvis statsborgere fra blot *en* medlemsstat stilles ringere.

11. Sagsøgte i hovedsagen, adjudication officer, gjorde heroverfor gældende, at der kun foreligger en forskelsbehandling, når det under hensyn til samtlige omstændigheder, herunder krav som følge af skik og brug eller kulturelle forhold, i praksis er umuligt eller betydeligt vanskeligere for statsborgere fra andre medlemsstater at opfylde den pågældende betingelse. Efter adjudication officer's opfattelse kan en betingelse kun betragtes som diskriminerende, såfremt relativt væsentligt færre statsborgere fra Det Forenede Kongerige har mulighed for at opfylde den. Der bør her foretages en sammenligning med de øvrige medlemsstater *under ét*. I hvert fald kunne John O'Flynn ikke påberåbe sig, at der forelå forskelsbehandling, da hans beslutning om at lade begravelsen foregå i Irland udelukkende beroede på omkostningerne.

12. Social Security Commissioner har derfor forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er det foreneligt med fællesskabsrettens forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet i henhold til artikel 7 i forordning nr. 1612/68, at Det Forenede Kongerige gør udbetalingen af en ydelse fra en social fond til dækning af begravelsesudgifter afhængig af en territorial betingelse, nemlig at begravelsen har fundet sted i Det Forenede Kongerige?

2) Afhænger svaret på spørgsmål 1) af følgende:

a) Skal der anvendes et af nedenstående kriterier for, om der foreligger en indirekte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, nemlig:

i) at det på grund af den territoriale betingelse er mindre sandsynligt, at statsborgere fra andre medlemsstater — i forhold til statsborgere fra Det Forenede Kongerige — under normale omstændigheder, selv om de følger en rimelig handlemåde, kan erhverve den pågældende ydelse

(og om det i bekræftende fald må godtgøres, at det på grund af denne betingelse er sandsynligt, at relativt væsentligt færre statsborgere fra andre medlemsstater end statsborgere fra Det Forenede Kongerige vil kunne erhverve ydelsen)

ii) eller at det i praksis er betydeligt vanskeligere for statsborgere fra andre medlemsstater at opfylde betingelsen

iii) eller skal der anvendes andre kriterier, og da hvilke?

b) Er det i hvert enkelt tilfælde tilstrækkeligt at foretage en sammenligning mellem statsborgere fra Det Forenede Kongerige og statsborgere fra den medlemsstat, hvori den pågældende ansøger er statsborger, eller er det nødvendigt at foretage en sammenligning mellem statsborgere fra Det Forenede Kongerige og statsborgere fra samtlige andre medlemsstater?

3) Kan den omhandlede betingelse medføre ulovlig forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, og/eller kan en ansøger påberåbe sig, at der foreligger en sådan forskelsbehandling, når den omstændighed, at han ikke opfylder betingelsen, skyldes forhold, som er uden forbindelse med hans statsborgerskab, idet de beror på udgifternes størrelse?«

B — Stillingtagen

13. Som tidligere nævnt er parterne i hovedsagen med rette enige om, at den omhandlede begravelsesgodtgørelse er en social fordel i den betydning, der er forudsat i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68. Der er kun tvist om, hvorvidt kravet om, at begravelsen skal finde sted i Det Forenede Kongerige, er en overtrædelse af det i denne bestemmelse indeholdte forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet. Jeg er her enig med Kommissionen i, at de forelagte spørgsmål kan besvares under ét.

Forskelsbehandling

14. Det fremgår klart, at en betingelse som den her i sagen omhandlede ikke udgør nogen åbenlys forskelsbehandling, da den gælder for såvel statsborgere fra Det Forenede Kongerige som statsborgere fra andre medlemsstater. Efter Domstolens faste praksis indebærer det ligebehandlingsprincip, som er indeholdt i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68 og tilsvarende bestemmelser, ikke blot et forbud mod »åbenlys forskelsbehandling begrundet i nationalitet, men ...

enhver form for forskelsbehandling, som ved anvendelse af andre kriterier reelt fører til samme resultat« [8].

15. Den i sagen omtvistede betingelse gælder for såvel statsborgere fra Det Forenede Kongerige som fra andre medlemsstater. Som John O'Flynn og Kommissionen imidlertid med rette har anført, er der fare for, at denne betingelse navnlig vil være til skade for statsborgere fra andre medlemsstater. Erfaringen viser nemlig, at mange vandrende arbejdstagere, som arbejder eller har arbejdet i en anden medlemsstat, fortsat føler sig bundet til deres oprindelsesland. Det er derfor mere sandsynligt, at sådanne vandrende arbejdstagere vil beslutte sig til at begrave deres familiemedlemmer eller lade deres egen begravelse foregå i oprindelseslandet, end at statsborgere fra Det Forenede Kongerige vælger det.

16. Det Forenede Kongerige har ganske vist fremsat den formodning, at også mange statsborgere i Det Forenede Kongerige (og statsborgere fra tredjelande, som har bosat sig i Det Forenede Kongerige) ville foretrække at lade deres familiemedlemmer begrave i deres oprindelsesland, såfremt de havde de nødvendige midler dertil. I betragtning af den omstændighed, at en ikke uvæsentlig del af statsborgerne i Det Forenede Kongerige oprindelig stammer fra andre stater, kan dette meget vel tænkes at være rigtigt. Det ændrer imidlertid intet ved den konklusion, som jeg er nået frem til.

Efter min opfattelse er det afgørende spørgsmål nemlig, om det er mere sandsynligt, at statsborgere fra andre medlemsstater bliver begravet eller lader deres familiemedlemmer begrave i en anden *medlemsstat*, end det er tilfældet for statsborgere fra Det Forenede Kongerige. Dette må antages. Hvad angår de statsborgere fra Det Forenede Kongerige, som den britiske regering har omtalt, og som stammer fra *tredjelande*, ses det ikke, hvorfor de skulle nære noget ønske om selv at blive begravet eller lade deres familiemedlemmer begrave i en anden medlemsstat [9]. Det samme må gælde for statsborgere fra Det Forenede Kongerige, som oprindelig stammer fra en af Fællesskabets andre medlemsstater. Den omstændighed, at disse personer har erhvervet statsborgerskab i Det Forenede Kongerige, taler for, at de nu hovedsagelig føler sig bundet til denne medlemsstat.

17. Da det er lettere for statsborgere i Det Forenede Kongerige end for statsborgere fra andre medlemsstater at opfylde den i sagen omtvistede betingelse, hvorefter begravelsesgodtgørelsen kun kan kræves udbetalt, såfremt begravelsen finder sted i Det Forenede Kongerige, foreligger der en skjult forskelsbehandling.

18. Heroverfor har Det Forenede Kongerige indvendt, at der kun kan antages at foreligge en forskelsbehandling, såfremt det er umuligt

8 — Dom af 23.2.1994, sag C-419/92, Scholz, Sml. I, s. 505, præmis 7.

9 — Det betyder ikke, at fællesskabsrettens anvendelse må føre til, at disse personer stilles ringere end statsborgere fra medlemsstaterne. Som det vil fremgå af det følgende, er det muligt at udforme ordningen for begravelsesgodtgørelse på en sådan måde, at den er forenelig med fællesskabsretten og behandler alle berørte helt lige.

eller betydeligt vanskeligere for statsborgere fra andre medlemsstater at opfylde den pågældende betingelse. Dette må efter Det Forenede Kongeriges opfattelse efterprøves såvel kvantitativt som kvalitativt. For det første skal der være et betydeligt større antal statsborgere fra andre medlemsstater, som er berørt af ordningen end statsborgere fra den pågældende medlemsstat. For det andet må det efterprøves, om det forhold, at betingelsen ikke er opfyldt, beror på den pågældendes eget frie valg, eller om det skyldes en nødvendighed, hvilket skal afgøres under fornøden hensyntagen til skik og brug og kulturelle forhold. Det er denne opfattelse — og det modsatte synspunkt, som er gjort gældende af John O'Flynn — som ligger til grund for det præjudicielle spørgsmål under punkt 2 a), i).

19. Når man kaster et blik på Domstolens hidtidige praksis, vil man se, at den i visse sager om arbejdstageres frie bevægelighed rent faktisk har anvendt formuleringer, som kunne tyde på, at den kun antager, at der foreligger en forskelsbehandling på grund af nationalitet, såfremt lovgivningen i den pågældende medlemsstat berører betydeligt flere statsborgere fra andre medlemsstater end medlemsstatens egne statsborger. Således udtalte Domstolen i en traktatbrudssag fra 1978, som Kommissionen havde anlagt mod Irland, at den pågældende ordning var til skade for en »væsentlig del« af fiskerflåderne fra andre medlemsstater, men ikke pålagde Irlands egne statsborgere en tilsvarende forpligtelse [10]. I dommen i Stanton-sagen, som blev afsagt i 1988, fandt Domstolen, at den belgiske retsforskrift, som var omhandlet i sagen, var til skade for de selvstændige erhvervsdrivende, der havde hovedbeskæftigelse som lønmodtager i en anden medlemsstat. Domstolen fandt dog ikke at have grundlag for at fastslå, at der forelå en indirekte forskelsbehandling på grund af nationalitet, da »det ikke på grundlag af det for Domstolen oplyste« var muligt at fastslå, at forskelsbehandlingen »udelukkende eller hovedsagelig [ramte] udenlandske statsborgere«. Følgelig kunne man ifølge Domstolen se bort fra anvendelsen af EF-traktatens artikel 6 (den daværende artikel 7 i EØF-traktaten) [11]. Dommen i Spotti-sagen, som blev afsagt i 1993, vedrørte de tyske bestemmelser for lektorer, der underviser i fremmedsprog, og som gav disse en ringere stilling end de øvrige videnskabelige medarbejdere. Domstolen henviste til, at lektorer, der underviser i fremmedsprog, »helt overvejende [er] udenlandske statsborgere«, og at de tyske bestemmelser derfor udgjorde en indirekte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet [12].

20. Over for disse afgørelser står et større antal domme, hvori der ikke blev opstillet en sådan betingelse for at kunne fastslå, at der forelå en skjult forskelsbehandling.

21. For eksempel vedrørte Pinna-sagen, som blev afgjort i 1986, en bestemmelse, hvorefter der kun blev udbetalt franske familieydelser til familiemedlemmer, som var bosat i Frankrig [13]. Domstolen anså dette for en skjult forskelsbehandling, da det »først og fremmest [måtte] antages at være vandrende arbejdstagere«, der har familiemedlemmer, som bor

10 — Dom af 16.2.1978, sag 61/77, Kommissionen mod Irland, Sml. s. 417, præmis 79.

11 — Dom af 7.7.1988, sag 143/87, Sml. s. 3877, præmis 9, se tillige dom afsagt samme dag i de forenede sager 154/87 og 155/87, Wolf m.fl., Sml. s. 3897, præmis 9.

12 — Dom af 20.10.1993, sag C-272/92, Sml. I, s. 5185, præmis 18.

13 — Dom af 15.1.1986, sag 41/84, Sml. s. 1.

uden for Frankrig [14]. Domstolen antog samme opfattelse i sagerne Roviello [15], Allué m.fl. [16] og Le Manoir [17].

22. Sagen Biehl [18] vedrørte en luxembourgsk ordning, hvorefter der ikke blev tilbagebetalt for meget erlagt indkomstskat, når den skattepligtige havde bosat sig i eller forladt Luxembourg i løbet af det pågældende år. Dette anså Domstolen for en skjult forskelsbehandling, da det indebar en risiko for, at den pågældende ordning »navnlig [ville] være til skade« for vandrende arbejdstagere [19]. Domstolen indtog en tilsvarende opfattelse i Bachmann-sagen, som vedrørte den skattemæssige behandling af forsikringsbidrag [20].

23. Dommen i Paraschi-sagen har efter min opfattelse særlig interesse for den foreliggende sag [21]. Den vedrørte udbetalingen af en invalidepension i henhold til tysk ret. Ifølge de tyske bestemmelser havde ansøgeren alene krav på en sådan ydelse, såfremt han inden for de sidste 60 kalendermåneder før forsikringsbegivenhedens indtræden havde indbetalt et vist antal månedlige bidrag. Denne periode kunne under visse betingelser forlænges, f.eks. i tilfælde af sygdom eller arbejdsløshed. Betingelserne var imidlertid sådan udformet, at de kunne opfyldes af arbejdstagere i Tyskland, men ikke — eller ikke i alle tilfælde — af arbejdstagere, som var vendt tilbage til deres oprindelsesland efter at have arbejdet i Tyskland. Domstolen fastslog, at der kunne foreligge en skjult forskelsbehandling, såfremt den nationale lovgiver udformer betingelserne for erhvervelse eller bevarelse af retten til ydelse, »således at de faktisk kun kan opfyldes af statens egne borgere«, eller hvis den nationale lovgiver udformer betingelserne for fortabelse eller suspension af retten, således at de »faktisk lettere kan opfyldes af andre medlemsstaters statsborgere« [22]. Tilsvarende begrundede Domstolen i sagen Kommissionen mod Luxembourg, hvori dommen blev afsagt i 1993, sin afgørelse om, at der forelå en skjult forskelsbehandling, med, at en luxembourgsk statsborger lettere kunne opfylde den i sagen omhandlede betingelse end en statsborger fra en anden medlemsstat [23].

24. Det fremgår efter min opfattelse klart af disse afgørelser, at der foreligger en skjult forskelsbehandling, allerede når en national retsforskrift gør udbetalingen af en ydelse afhængig af en betingelse, som medlemsstatens egne statsborgere lettere eller med større sandsynlighed kan opfylde end statsborgere fra andre medlemsstater. Som generaladvokat Van Gerven med rette anførte i sit forslag til afgørelse i sagen Kraus, er størrelsen af den gruppe statsborgere fra andre medlemsstater, som stilles ringere på grund af en sådan regel,

14 — Førnævnte dom (fodnote 13), præmis 24.
15 — Dom af 7.7.1988, sag 20/85, Sml. s. 2805, præmis 15.
16 — Dom af 30.5.1989, sag 33/88, Sml. s. 1591, præmis 12.
17 — Dom af 21.11.1991, sag C-27/91, Sml. I, s. 5531, præmis 11.
18 — Dom af 8.5.1990, sag C-175/88, Sml. I, s. 1779.
19 — Førnævnte dom (fodnote 18), præmis 14.
20 — Dom af 28.1.1992, sag C-204/90, Sml. I, s. 249, præmis 9.
21 — Dom af 4.10.1991, sag C-349/87, Sml. I, s. 4501.
22 — Førnævnte dom (fodnote 21), præmis 23. Domstolen henviste i denne forbindelse til sin dom af 28.6.1978 i Kennysagen (sag 1/78, Sml. s. 1489), hvori den havde indtaget den samme opfattelse (præmis 17).
23 — Dom af 10.3.1993, sag C-111/91, Sml. I, s. 817, præmis 10.

uden betydning. Det er tilstrækkeligt, at reglerne »er egnet til at skabe en potentielt diskriminerende effekt over for statsborgere i andre medlemsstater, uden at disses antal spiller nogen rolle« [24].

25. De tidligere nævnte domme, som efterlader indtryk af, at Domstolen indtog en anden opfattelse, kan desuden fuldt ud forenes med det anførte synspunkt. I Stantondommen antog Domstolen, at den omtvistede bestemmelse var i strid med EF-traktatens artikel 48 og 52 [25]. Forbuddet i EF-traktatens artikel 6 (tidligere EØF-traktatens artikel 7) mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet kom således ikke på tale i nævnte sag. I dommene i sagerne Spotti og Kommissionen mod Irland har Domstolen tilsyneladende blot, da den fremhævede, at det helt overvejende var statsborgere fra andre medlemsstater, som var berørt af den pågældende ordning, villet give udtryk for, at der var tale om klare tilfælde af en skjult forskelsbehandling. Herfor taler navnlig, at Domstolen i den sidstnævnte dom først fastslog, at også en skjult forskelsbehandling var forbudt og derpå udtalte, at der »ubestrideligt« forelå en sådan forskelsbehandling, hvis den pågældende ordning var til skade for en »væsentlig del« af fiskerflåderne fra andre medlemsstater [26]. Af disse afgørelser kan derfor ikke sluttes, at der kun foreligger en skjult forskelsbehandling, såfremt ordningen er til skade for et væsentligt større antal statsborgere fra andre medlemsstater.

26. I øvrigt har Kommissionen med rette henvist til, at Domstolen, hvad angår det i EF-traktatens artikel 48, stk. 2, indeholdte forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, allerede har fastslået, at enhver forskelsbehandling er forbudt, også selv om den kun udgør en »mindre væsentlig hindring« for ligheden [27]. I øvrigt bør det fremhæves, at det kun er muligt at sikre, at forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet får den grundlæggende betydning, som det har inden for Fællesskabets retsorden, såfremt der anlægges en så vid fortolkning heraf.

27. Det Forenede Kongerige har i denne forbindelse tillige henvist til Domstolens praksis vedrørende forbuddet mod indirekte eller skjult forskelsbehandling af mænd og kvinder. Domstolen har på dette område altid fulgt den faste praksis, at en ordning kun er i strid med forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, såfremt den berører væsentligt flere kvinder end mænd (eller væsentligt flere mænd end kvinder) [28]. Som John O'Flynn imidlertid med rette har indvendt, kan denne praksis ikke anvendes på den foreliggende sag. Hvad angår ligebehandlingen af mænd og kvinder kan man forestille sig mange tilfælde, hvor det er tvivlsomt, om en bestemt ordning er til skade for kvinder eller mænd. Det er derfor rimeligt at antage, at der kun foreligger en forskelsbehandling på grundlag af køn, såfremt den pågældende ordning berører væsentligt flere kvinder end mænd eller væsentligt flere

24 — Forslag til afgørelse fremsat den 13.1.1993 i sagen Kraus (dom af 31.3.1993, sag C-19/92, Sml. I, s. 1663), s. 1674, se navnlig s. 1677, punkt 7, fodnote 10).

25 — Førnævnte dom (fodnote 11), præmis 14.

26 — Førnævnte dom (fodnote 10), præmis 79.

27 — Dom af 4.4.1974, sag 167/73, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 359, præmis 46.

28 — Se f.eks. dom af 13.5.1986, sag 170/84, Bilka, Sml. s. 1607, præmis 29; se endvidere fra nyere praksis dom af 6.2.1996, sag C-457/93, Lewark, Sml. I, s. 243, præmis 28.

mænd end kvinder. Ofte kan dette kun godtgøres ved statistiske undersøgelser.

I denne sag foreligger der derimod en helt anden situation. Dette fremgår klart, hvis man forsøger at vurdere den her i sagen omhandlede betingelse ud fra begge forbud. Såfremt man undersøger, om betingelsen for at udbetale begravelsesgodtgørelsen strider mod forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af køn, er svaret herpå alt andet end indlysende. Den omhandlede betingelse er nemlig således udformet, at den overhovedet ikke tager hensyn til ansøgerens køn. Der kan derfor højst foreligge en forskelsbehandling på grundlag af køn, såfremt betingelsen i praksis fører til, at væsentligt flere mænd end kvinder får udbetalt ydelsen (hvilket der naturligvis umiddelbart ikke er noget som helst holdepunkt for). Situationen er derimod helt anderledes, hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en tilsidesættelse af forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet. I denne henseende er den i sagen omhandlede betingelse netop ikke neutralt formuleret. Ved at gøre udbetalingen af ydelsen afhængig af, at begivenheden finder sted på Det Forenede Kongeriges område, opstiller den omhandlede regel en *territorial* betingelse, som er til skade for statsborgere fra andre medlemsstater, og som dermed indebærer en skjult forskelsbehandling.

28. I betragtning heraf er det ikke nødvendigt at undersøge, om personer, der er i samme situation som John O'Flynn, har fulgt »en rimelig handlemåde«, og om der har foreligget »normale omstændigheder«, således som det hedder i det forelagte præjudicielle spørgsmål, punkt 2 a) — eller om de pågældende med deres handlemåde blot har opfyldt krav, der følger af skik og brug eller kulturelle forhold (sådan som Det Forenede Kongerige har formuleret det). Disse betragtninger er uden betydning i sagen.

29. Det er ligeledes uden betydning, om den her i sagen omhandlede betingelse, som Det Forenede Kongerige har indført i sin lovgivning, kun er til skade for statsborgere fra én af de øvrige medlemsstater eller for statsborgere fra alle andre medlemsstater. Det fremgår nemlig af Domstolens praksis, at der foreligger en forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, allerede når den pågældende bestemmelse, som er udstedt af en medlemsstat, er til skade blot for nogle statsborgere i de andre medlemsstater. Kommissionen har i den forbindelse med rette henvist til dommen i Roviello-sagen, hvori Domstolen fastslog, at den omstændighed, at visse andre vandrende arbejdstagere endog opnåede fordele af den pågældende ordning, hverken kunne »ophæve eller kompensere« for den fastslåede forskelsbehandling [29].

30. Endelig skal jeg hvad angår det tredje præjudicielle spørgsmål tillige henvise til, at forskelsbehandlingen ikke afhænger af, hvilke motiver den pågældende vandrende arbejdstager har haft til sin handlemåde. Også på dette punkt har Kommissionen fremhævet de væsentligste af de betragtninger, der har betydning. Jeg kan derfor her nøjes med at resumere disse betragtninger. Som anført af Kommissionen har generaladvokat Tesauro i sit forslag til afgørelse i Paraschi-sagen henvist til, at vandrende arbejdstagere vil være tilbøjelige til »af forskellige, men indlysende grunde« at vende

29 — Se førnævnte dom (fodnote 15), præmis 16.

tilbage til deres hjemland, når de er blevet syge eller arbejdsløse [30]. Hverken generaladvokaten eller Domstolen fandt det imidlertid nødvendigt at gå nærmere ind på disse grunde. Såfremt vandrende arbejdstagere i øvrigt skulle beslutte sig til at lade en begravelse foregå i deres oprindelsesland, fordi de anså det for mindre bekosteligt, ville dette desuden være et fuldt legitimt motiv. Endvidere bør det tilføjes, at en sådan handlemåde også er i den parts interesse, som afholder omkostningerne, dvs. i denne sag Det Forenede Kongerige. Det er derfor uden betydning i sagen, om John O'Flynn's handlemåde var begrundet i omkostningsbesparende hensyn [31].

31. Endelig skal jeg behandle argumentet fra Det Forenede Kongerige, som ikke kan se, hvorledes den omhandlede betingelse på nogen måde skulle virke hindrende for den frie bevægelighed eller den sociale integration. Dette argument synes at være baseret på den overvejelse, at en vandrende arbejdstager, der som i det foreliggende tilfælde rejser til en anden medlemsstat for at tage lønnet beskæftigelse der som arbejdstager, formentlig ikke ved sin beslutning herom har ladet sig lede af, om han i tilfælde af et familiemedlems død ville få udbetalt en godtgørelse, som ville give ham mulighed for at lade begravelsen afholde i oprindelsesstaten. Dette er efter min opfattelse heller ikke nogen relevant betragtning. I mit forslag til afgørelse i Bosman-sagen har jeg redegjort for, at den frie bevægelighed for arbejdstagere, som er foreskrevet i traktatens artikel 48 — og som skulle gennemføres ved forordning nr. 1612/68 — ikke er begrænset til et forbud mod forskelsbehandling på grund af nationalitet, men også skal forstås som et forbud mod restriktioner for den frie bevægelighed [32]. Det betyder dog ikke, at princippet kun omfatter en sådan form for forskelsbehandling, som samtidig udgør en restriktion for den frie bevægelighed. Artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68 foreskriver da også helt generelt, at udenlandske arbejdstagere har de samme sociale fordele som indenlandske arbejdstagere.

32. Jeg må derfor konkludere, at en national ordning som den foreliggende, hvorefter udbetalingen af en begravelsesgodtgørelse er betinget af, at begravelsen finder sted i den pågældende medlemsstat, strider mod forbuddet mod forskelsbehandling på grund af nationalitet i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68. En sådan ordning vil derfor kun være forenelig med fællesskabsretten, hvis den er begrundet i tvingende almene hensyn [33].

Spørgsmålet om betingelsens retfærdiggørelse

33. Som Det Forenede Kongerige med rette har bemærket, har den forelæggende ret ikke udtrykkeligt spurgt, om den omhandlede

30 — Forslag til afgørelse fremsat den 6.6.1991 i førnævnte sag Paraschi (fodnote 21), Sml. I, s. 4513, se navnlig s. 4516 ff., punkt 13.

31 — Det bør i den forbindelse bemærkes, at John O'Flynn har bestridt, at hans beslutning om at lade sin søn begrave i Irland var begrundet i omkostningerne.

32 — Forslag til afgørelse fremsat den 20.9.1995 i Bosman-sagen (dom af 15.12.1995, sag C-415/93, Sml. I, s. 4921), se forslagets punkt 165 ff., s. 4991).

33 — Dom af 20.5.1992, sag C-106/91, Ramrath, Sml. I, s. 3351, præmis 31; se endvidere førnævnte dom i Kraus-sagen (fodnote 24), præmis 32.

diskriminerende betingelse vil kunne retfærdiggøres. Ved det første præjudicielle spørgsmål opfordres Domstolen dog til at besvare det spørgsmål, om en betingelse som den her i sagen omhandlede er i strid med forbuddet mod forskelsbehandling på grund af nationalitet. Da der ikke foreligger en sådan overtrædelse, hvis forskelsbehandlingen kan retfærdiggøres, anser jeg det for nødvendigt også kort at behandle dette spørgsmål for at give den nationale ret mulighed for at træffe en hensigtsmæssig afgørelse i den for den verserende sag.

34. På et spørgsmål fra Domstolen har Det Forenede Kongerige anført, at den omstændighed, at begravelsesgodtgørelsen kun ydes i de tilfælde, hvor begravelsen finder sted i Det Forenede Kongerige, blot afspejler den geografiske begrænsning af de forpligtelser, som er forbundet med foranstaltningen, da denne for Det Forenede Kongeriges vedkommende har til formål at sikre, at en person, som afgår ved døden, i det mindste får en enkel begravelse.

35. Disse betragtninger kan imidlertid ikke retfærdiggøre, at vandrende arbejdstagere stilles ringere, således som jeg har redegjort for i det foregående. Efter den gældende ordning er det helt udelukket at få udbetalt begravelsesgodtgørelsen, når begravelsen ikke finder sted i Det Forenede Kongerige. Som John O'Flynn med rette har gjort gældende, afslås det dermed også at godtgøre udgifter, som er afholdt inden for Det Forenede Kongerige. Dette er den foreliggende sag en udmærket illustration af. Som John O'Flynn har anført, var han nødt til at fremskaffe en kiste, da hans søn døde, og han henvendte sig med henblik herpå til en begravelsesforretning i Det Forenede Kongerige. Også udgifterne til dødsattesten og gudstjenesten, som fandt sted i London, blev afholdt inden for Det Forenede Kongerige. John O'Flynn kunne imidlertid ikke få godtgjort nogen af disse udgifter, fordi selve begravelsen fandt sted i en anden medlemsstat. Han havde imidlertid også måttet afholde disse udgifter, hvis han havde ladet sin søn begrave i Det Forenede Kongerige. I så fald ville han dog have fået udbetalt begravelsesgodtgørelsen og fået udgifterne refunderet (inden for den beløbsstørrelse, som er fastsat i loven). Det viser helt klart, at de gældende regler ikke kan retfærdiggøres med de grunde, som Det Forenede Kongerige har gjort gældende.

36. Det Forenede Kongerige har anført, at det ville føre til en helt uacceptabel forhøjelse af de omkostninger, som staten skal dække med begravelsesgodtgørelsen, såfremt ydelsen også blev udbetalt i tilfælde, hvor begravelsen finder sted i en anden medlemsstat. Dette er efter min opfattelse ikke korrekt. Hvis John O'Flynn havde besluttet sig for at lade begravelsen foregå i Det Forenede Kongerige, ville han nemlig have haft krav på begravelsesgodtgørelsen. Når han imidlertid kun rejser krav om godtgørelse af de omkostninger, som under alle omstændigheder er opstået og afholdt i Det Forenede Kongerige, er der ikke opstået nogen merudgifter for Det Forenede Kongerige. Det samme ville være tilfældet, såfremt John O'Flynn havde rejst krav om en begravelsesgodtgørelse til dækning af de udgifter, som er forbundet med en enkel begravelse i Det Forenede Kongerige (forudsat naturligvis, at de af ham afholdte udgifter mindst androg dette beløb) [34]. Kun såfremt Det Forenede

34 — Ifølge Det Forenede Kongeriges oplysninger andrager disse udgifter i tilfælde af en begravelse for tiden omkring 1 000 UKL.

Kongerige skulle refundere *samtlige* omkostninger til begravelsen i en anden medlemsstat, herunder eksempelvis også alle transportomkostninger, ville det således blive påført merudgifter. Det er Det Forenede Kongerige imidlertid ikke forpligtet til efter fællesskabsretten. En ordning, hvorefter begravelsesgodtgørelsen begrænses til et beløb svarende til de omkostninger, som opstår ved en begravelse i Det Forenede Kongerige, ville bringe tilsidesættelsen af fællesskabsretten til ophør uden at pålægge Det Forenede Kongerige nye økonomiske byrder. En sådan ordning ville endvidere begrænse eller helt bringe de vanskeligheder af vejen, der, som anført af Det Forenede Kongerige, kunne opstå ved efterprøvelsen af udgifter, som er afholdt i en anden medlemsstat. I øvrigt bør det fremhæves, at der allerede efter den gældende ordning er fastsat et sådant maksimumsbeløb i et bestemt tilfælde. Som tidligere nævnt godtgøres særlige omkostninger, som er nødvendige på grund af afdødes religiøse tro, nemlig kun med indtil 75 UKL [35].

37. Jeg skal til slut blot parentetisk bemærke, at den nuværende ordning under alle omstændigheder ikke er helt konsekvent. Som Det Forenede Kongerige nemlig har erkendt, udbetales begravelsesgodtgørelsen også i det tilfælde, hvor den pågældende har boet i Nordirland, men er blevet begravet i Republikken Irland. Uanset at denne særregel er motiveret af indlysende politiske grunde, viser den, at det ikke er helt utænkeligt, heller ikke for Det Forenede Kongerige, at den sociale fordel, som er omhandlet her i sagen, også ydes i de tilfælde, hvor begravelsen finder sted i en anden medlemsstat.

C — Forslag til afgørelse

38. Spørgsmålene fra Social Security Commissioner må som følge af det anførte besvares med, at en national ordning som den her i sagen omhandlede, hvorefter udbetalingen af en begravelsesgodtgørelse er betinget af, at begravelsen finder sted i den pågældende medlemsstat, er i strid med det forbud mod forskelsbehandling på grund af nationalitet, som er indeholdt i artikel 7, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 1612/68.

35 — Se ovenfor under punkt 5.