DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)
27. november 1997 *

I sag C-57/96,

angående en anmodning, som Nederlandse Raad van State i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

H. Meints

mod

Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 4 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 (EØF) nr. 2001/83 af 2. juni 1983 (EFT L 230, s. 6) samt af artikel 7 i Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT L 257, s. 2),

har

* Processprog: nederlandsk.

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C. Gulmann, og dommerne M. Wathelet, J. C. Moitinho de Almeida, D. A. O. Edward (refererende dommer) og L. Sevón,

generaladvokat: C. O. Lenz
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— den nederlandske regering ved juridisk konsulent A. Bos, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. Patakia og H. van Vliet, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der er afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 29. maj 1997 af den nederlandske regering ved assisterende juridisk konsulent M. Fierstra, som befuldmægtiget, af den franske regering ved ekspeditionssekretær C. Chavance, Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, og af Kommissionen ved H. van Vliet,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 16. september 1997,

afsagt følgende

Dom

1 Ved mellemafgørelse af 22. februar 1996, indgået til Domstolen den 26. februar 1996, har Nederlandse Raad van State i medfør af EF-traktatens artikel 177 forelagt to præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 4 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 (EØF) nr. 2001/83 af 2. juni 1983 (EFT L 230, s. 6) samt af artikel 7 i Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT L 257, s. 2).

2 Spørgsmålene er blevet rejst under en sag mellem Meints og ministeren for landbrug, naturforvaltning og fiskeri (Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij) i anledning af, at denne har afslået at yde Meints en ydelse til arbejdstagere i landbruget, der er blevet arbejdsløse som følge af foranstaltningerne til nedlæggelse af deres tidligere arbejdsgivers landbrugsjord.

Fællesskabsretten

3 Ifølge artikel 4, stk. 1, litra g), i forordning nr. 1408/71 finder denne anvendelse på enhver lovgivning om de sociale sikringsgrene, der bl.a. vedrører ydelser ved arbejdsløshed.

4 I første betragtning til forordning nr. 1612/68 udtales følgende: »Arbejdskraftens frie bevægelighed skal være gennemført inden for Fællesskabet senest ved overgangsperiodens udløb; dette indebærer afskaffelse af enhver i nationaliteten begrundet forskelsbehandling mellem medlemsstaternes arbejdstagere for så vidt angår beskæftigelse, aflønning og øvrige arbejdsvilkår samt ret for disse arbejdstagere til — med forbehold af de begrænsninger, der retfærdiggøres af hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed — frit at skifte opholdssted inden for Fællesskabet med henblik på at have lønnet beskæftigelse.«

5 I tredje og fjerde betragtning til samme forordning udtales det dels, at »alle medlemsstaternes arbejdstagere skal have bekræftet retten til at have beskæftigelse efter eget valg inden for Fællesskabet«, dels at »denne ret skal anerkendes uden forskel for 'permanente' arbejdstagere, sæsonarbejdere, grænsearbejdere og arbejdstagere, der udfører arbejde som led i en tjenesteydelse«.

6 Herefter bestemmer artikel 7 i forordning nr. 1612/68 følgende:

»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.«

Den nederlandske lovgivning

7 I Nederlandene er Stichting Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw (Fonden for Udvikling og Rationalisering i Landbruget, herefter »Fonden«) en privatretlig juridisk person, hvis vedtægtsmæssige formål er at fremme udviklingen og rationaliseringen af landbruget og med henblik herpå er pålagt offentlige opgaver, herunder gennemførelse i national ret af visse fællesskabsbestemmelser. Fondens midler hidrører fra budgettet i Ministeriet for Landbrug, Naturforvaltning og Fiskeri.

8 Derfor vedtog Fonden Vergoedingsregeling voor uittreding van werknemers in de landbouw (afgørelse vedrørende ordning om udtrædelsesgodtgørelse til arbejdstagere i landbruget, *Staatscourant* nr. 114 af 16.6.1988, s. 23, herefter »udtrædelsesordningen«), der tager sigte på at fordele en national støtte til landbrugssektoren med henblik på at bidrage til de tilpasninger, der er nødvendiggjort i sektoren af fællesskabsretten.

9 Ifølge den nævnte afgørelse kan Fondens bestyrelse efter ansøgning, og når visse betingelser er opfyldt, tildele en ydelse til arbejdstagere i landbruget, hvis ansættelsesforhold er bragt til ophør som følge af nedlæggelse af landbrugsjord hos deres tidligere arbejdsgiver.

10 Der er tale om en fast engangsydelse, hvis størrelse alene afhænger af modtagerens alder. Såfremt arbejdstageren er under 50 år, er der ifølge godtgørelsesordningen tillige mulighed for et bidrag til omskolingsudgifter.

11 Godtgørelsesordningens artikel 4, litra e), betinger tildelingen af den omtvistede ydelse af, at arbejdstageren har ret til en ydelse i henhold til Werkloosheidswet

(lov om obligatorisk arbejdsløshedsforsikring). Sidstnævnte lovs artikel 19, stk. 1, litra f), bestemmer, at en arbejdstager, der har bopæl eller af andre grunde end ferie opholder sig uden for Nederlandene, ikke har ret til en ydelse ved arbejdsløshed.

12 Efter godtgørelsesordningens artikel 6 fortabes retten til den omtvistede ydelse, såfremt modtageren på ny ansættes af sin tidligere arbejdsgiver i løbet af en periode på tolv måneder efter ophøret af den tidligere arbejdskontrakt. Kommissionen har herved, uden at dette er blevet bestridt, anført, at ydelsen principielt skal tilbagebetales.

13 Efter godtgørelsesordningens artikel 13 kan det samlede beløb af de udbetalte ydelser i løbet af et år ikke overstige 1 mio. HFL. Den nederlandske regering har dog over for Domstolen oplyst, at de budgetmidler, der er blevet afsat til dækning af den omtvistede ydelse, hidtil aldrig er blevet opbrugt i løbet af et år.

14 Den nederlandske regering har desuden præciseret, at enhver, som opfylder godtgørelsesordningens betingelser for at erhverve ydelsen, og som har indgivet ansøgning herom, inden for de budgetmæssige rammer har en individuel ret til at erhverve ydelsen. Myndighedernes skønsbeføjelse er begrænset til muligheden for at fravige betingelserne for at tildele ydelsen under særlige omstændigheder for at kunne tildele den til personer, der ikke formelt har krav herpå.

Tvisten i hovedsagen

15 Meints, der er tysk statsborger, arbejdede i en nederlandsk landbrugsbedrift, men havde samtidig bopæl i Tyskland.

16 I anledning af den tidligere arbejdsgivers foranstaltninger med henblik på at nedlægge landbrugsjord mistede Meints sit arbejde og oppebar derefter en ydelse ved arbejdsløshed i Tyskland. Han ansøgte desuden de nederlandske myndigheder om en ydelse i henhold til godtgørelsesordningen.

17 Ansøgningen blev afslået ved afgørelse af 28. august 1991 med henvisning til, at Meints, som ikke boede i Nederlandene, ikke havde ret til en ydelse i medfør af Werkloosheidswet og dermed ikke opfyldte betingelsen i godtgørelsesordningens artikel 4, litra e).

18 Den 16. september 1991 påklagede Meints afgørelsen til Fondens bestyrelse, som afviste klagen ved afgørelse af 9. juli 1992. Denne afgørelse påklagede Meints herpå til ministeren for landbrug, naturforvaltning og fiskeri, som den 2. marts 1994 afviste denne anden klage.

19 Derefter indbragte Meints sagen for Arrondissementsrechtbank, Haag, som ved dom af 15. februar 1995 frifandt sagsøgte.

20 Ved anke af 6. marts 1995 indbragte Meints dommen for Nederlandse Raad van State. For denne ret har han i det væsentlige gjort gældende, at afslaget på at tildele ham den omtvistede ydelse med henvisning til, at han bor i Tyskland, er uforenelig enten med forordning nr. 1408/71 eller med forordning nr. 1612/68.

21 Da den forelæggende ret nærer tvivl om fortolkningen af bestemmelserne i disse to forordninger, har den besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen nedenstående to præjudicielle spørgsmål:

»1) Finder forordning nr. 1408/71 anvendelse på en ydelse som den, der er omhandlet i Vergoedingsregeling voor uittreding van werknemers in de landbouw (ordning om udtrædelsesgodtgørelse til arbejdstagere i landbruget), som ikke er afhængig af arbejdsløshedsperiodens længde, og som udgør en del af et system af foranstaltninger til forbedring af strukturen i landbruget, hvorved bemærkes, at et væsentligt formål med ordningen er at fremme hel eller delvis nedlæggelse af bedrifter og landmænds ophør inden for erhvervet?

Hvilke andre omstændigheder er i denne forbindelse eventuelt af betydning?

2) Såfremt spørgsmål 1 besvares benægtende, skal en ydelse i henhold til ordningen da anses for en social fordel som omhandlet i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68? Skal kravet om, at den pågældende arbejdstager skal have bopæl i Nederlandene, i så fald anses for en efter forordningens artikel 7 forbudt forskelsbehandling på grundlag af nationalitet?«

Første spørgsmål

22 Med dette spørgsmål spørger den nationale ret reelt, om forordning nr. 1408/71 finder anvendelse på en godtgørelsesordning som den, der er omtvistet i hovedsagen, og hvorefter arbejdstagere i landbruget, hvis arbejdskontrakt er ophørt som følge af deres tidligere arbejdsgivers nedlæggelse af landbrugsjord, kan oppebære en engangsydelse, hvis størrelse alene afhænger af modtagerens alder, og som skal tilbagebetales, såfremt modtageren på ny ansættes af sin tidligere arbejdsgiver inden for en periode på tolv måneder efter ophøret af arbejdskontrakten.

23 Det bemærkes, at sondringen mellem ydelser, der ikke er omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 1408/71, og ydelser, der er omfattet, ifølge fast retspraksis hovedsagelig er baseret på de enkelte elementer i den pågældende ydelse, navnlig dens formål og de betingelser, under hvilke ydelsen tilkendes, og ikke på, om en ydelse betegnes som en social sikringsydelse i den nationale lovgivning (jf. navnlig dom af 10.3.1993, sag C-111/91, Kommissionen mod Luxembourg, Sml. I, s. 817, præmis 28, og af 27.3.1985, sag 249/83, Hoeckx, Sml. s. 973, præmis 11).

24 En ydelse kan anses for en social sikringsydelse, såfremt den for det første tildeles de berettigede uden nogen individuel skønsmæssig bedømmelse af personlige behov, men efter lovbestemte kriterier, og for det andet, forudsat, at den vedrører en af de risici, der udtrykkeligt er anført i artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 (dom af 2.8.1993, sag C-66/92, Acciardi, Sml. I, s. 4567, præmis 14).

25 En ydelse som den i hovedsagen omtvistede kan ikke betragtes som en ydelse, der vedrører en af de risici, som udtrykkeligt er anført i artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1408/71.

26 Blandt de i denne artikel nævnte sociale sikringsgrene er den eneste, der kunne være relevant i denne sag, således den gren, der vedrører ydelser ved arbejdsløshed.

27 En »ydelse ved arbejdsløshed« efter betydningen i artikel 4, stk. 1, litra g), i forordning nr. 1408/71 kan kun antages at foreligge, når ydelsen har til formål at erstatte arbejdsløn, der er bortfaldet som følge af arbejdsløshed, og at bidrage til den arbejdsløses underhold.

28 Det er ikke tilfældet med en ydelse som den i hovedsagen omtvistede, der er karakteriseret ved samtlige nedenstående træk.

29 For det første er ydelsens modtager pligtig at tilbagebetale den, såfremt han på ny ansættes hos sin tidligere arbejdsgiver inden for en periode på tolv måneder efter ophøret af arbejdskontrakten.

30 For det andet er hverken retten til at modtage ydelsen eller dens størrelse afhængig af arbejdsløshedens varighed, eftersom det for at være berettiget til den er tilstrækkeligt, at den tidligere arbejdskontrakt er ophørt, og at modtageren er arbejdsløs, når han modtager ydelsen.

31 For det tredje udbetales den omtvistede ydelse ikke periodisk, men kun som en engangsydelse med et fast beløb, der kun varierer efter ansøgerens alder.

32 For det fjerde indgår ydelsen blandt de ydelser ved arbejdsløshed, der hjemles i den nationale socialsikringsordning, hvorved retten til de sidstnævnte kun er en af betingelserne for udbetaling.

33 Det fremgår tillige af sagen, at ydelsen hovedsagelig tager sigte på at afbøde de sociale følger af den strukturelle tilpasning i landbrugssektoren, som er nødvendiggjort af fællesskabslovgivningen, her nedlæggelse af landbrugsjord. Hermed svarer ydelsens formål til formålet med en afskedigelsesgodtgørelse finansieret af det offentlige i forbindelse med foranstaltninger, der ledsager ophør af økonomisk virksomhed.

34 Under disse omstændigheder kan den omtvistede ydelse ikke betegnes som »ydelse ved arbejdsløshed« efter betydningen i artikel 4, stk. 1, litra g), i forordning nr. 1408/71.

35 Der må således svares på det første spørgsmål, at forordning nr. 1408/71 ikke finder anvendelse på en godtgørelsesordning som den i hovedsagen omtvistede, hvorefter arbejdstagere i landbruget, hvis arbejdskontrakt er ophørt som følge af deres tidligere arbejdsgivers nedlæggelse af landbrugsjord, har ret til en engangsydelse, hvis størrelse alene afhænger af modtagerens alder, og som skal tilbagebetales, såfremt modtageren på ny ansættes af sin tidligere arbejdsgiver inden for en periode på tolv måneder efter ophøret af arbejdskontrakten.

Andet spørgsmål

36 Dette spørgsmål indeholder to selvstændige dele. Den første del angår begrebet social fordel efter betydningen i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68, den anden del den mulige forskelsbehandling, der hidrører fra den ved godtgørelsesordningen fastsatte bopælsbetingelse.

Begrebet social fordel

37 Med den første del af andet spørgsmål spørger den nationale ret reelt, om en ydelse som den i hovedsagen omtvistede, der udbetales som en engangsydelse til arbejdstagere i landbruget, hvis arbejdskontrakt er ophørt som følge af deres tidligere arbejdsgivers nedlæggelse af landbrugsjord, kan betegnes som en social fordel efter betydningen i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68.

38 Den nederlandske regering og Kommissionen antager med rette, at en ydelse som den i hovedsagen omtvistede er en »social fordel« efter betydningen i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68.

39 Det må påpeges, at henvisningen til de »sociale fordele« i artikel 7, stk. 2, i nævnte forordning ikke kan fortolkes indskrænkende (dom af 30.9.1975, sag 32/75, Cristini, Sml. s. 1085, præmis 12). Det antages i fast retspraksis, at »sociale fordele« omfatter de rettigheder, 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 bopæl på det nationale område, og hvis udstrækning til også at gælde arbejdstagere med statsborgerskab i andre medlemsstater må antages at kunne fremme disses mobilitet inden for Fællesskabet (dom af 27.5.1993, sag C-310/91, Schmid, Sml. I, s. 3011, præmis 18).

40 Som Domstolen tillige har fastslået i dom af 21. juni 1988 (sag 39/86, Lair, Sml. s. 3161, præmis 36), består visse rettigheder, der beror på vandrende arbejdstageres status som arbejdstagere, fortsat, selv om de pågældende ikke længere er i beskæftigelse.

41 En ydelse som den omtvistede, der tildeles på betingelse af, at der har bestået et arbejdsforhold, som kort forinden er ophørt, opfylder disse betingelser. Retten til ydelsen er indholdsmæssigt forbundet med modtagernes objektive status som arbejdstagere.

42 Der må derfor svares på den første del af det andet spørgsmål, at en ydelse som den i hovedsagen omtvistede, der udbetales som en engangsydelse til arbejdstagere i landbruget, hvis arbejdskontrakt er ophørt som følge af deres tidligere arbejdsgivers nedlæggelse af landbrugsjord, må betegnes som en social fordel i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68's forstand.

Bopælsbetingelsen

43 Med den anden del af det andet spørgsmål ønsker den nationale ret reelt klarlagt, om en medlemsstat kan gøre ydelsen af en social fordel i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68's forstand betinget af, at modtagerne bor på den pågældende stats nationale område.

44 Ifølge Domstolens faste praksis forbyder ligebehandlingsprincippet i såvel traktatens artikel 48 som artikel 7 i forordning nr. 1612/68 ikke alene åbenlys forskelsbehandling begrundet i nationalitet, men enhver form for skjult forskelsbehandling, som ved anvendelse af andre kriterier reelt fører til samme resultat (jf. navnlig dom af 23.5.1996, sag C-237/94, O'Flynn, Sml. I, s. 2617, præmis 17).

45 En national retsforskrift må, medmindre den er objektivt begrundet og står i rimeligt forhold til det tilstræbte formål, anses for at medføre indirekte forskelsbehandling, når den efter selve sin karakter er egnet til i højere grad at berøre vandrende end indenlandske arbejdstagere og dermed risikerer navnlig at stille de vandrende arbejdstagere ringere (ovennævnte O'Flynn-dom, præmis 20).

46 Dette er tilfældet med en bopælsbetingelse som den i hovedsagen omtvistede, der lettere opfyldes af de indenlandske arbejdstagere end af arbejdstagerne fra de andre medlemsstater.

47 Den nederlandske regering har fremhævet, at der i godtgørelsesordningen ikke udtrykkeligt findes en bopælsbetingelse, men at ordningen henviser til Werkloosheidswet, som indeholder denne betingelse. Formålet med kravet om, at modtageren har ret til en ydelse i medfør af sidstnævnte lov, er ikke at forbeholde retten

til den omtvistede ydelse til alene at gælde personer med bopæl i Nederlandene, men i godtgørelsesordningen at inkorporere en anden betingelse fra Werkloosheidswet, nemlig at ansøgere, der selv er skyld i arbejdsløshed, ikke kan gøre krav på den omhandlede ydelse.

48 Denne begrundelse er uholdbar. Inkorporeringen i godtgørelsesordningen af en bopælsbetingelse er hverken nødvendig eller egnet til at opnå formålet at udelukke personer, der selv er skyld i arbejdsløshed, fra ydelsen. Ansøgerens bopæl har ingen betydning med hensyn til spørgsmålet, om vedkommende selv er skyld i arbejdsløshed.

49 Den franske og den nederlandske regering har desuden bemærket, at en grænsearbejder ikke under nogen som helst omstændigheder kan påberåbe sig bestemmelserne i artikel 7 i forordning nr. 1612/68 for at opnå sociale fordele. Forordningen indeholder ingen mulighed for »eksport« af sådanne fordele.

50 Med denne argumentation ses der dog bort fra ordlyden af forordning nr. 1612/68. I fjerde betragtning til forordningen udtales det udtrykkeligt, at retten til fri bevægelighed skal anerkendes »uden forskel for 'permanente' arbejdstagere, sæsonarbejdere, grænsearbejdere og arbejdstagere, der udfører arbejde som led i en tjenesteydelse«, og i artikel 7 står der uden forbehold »en arbejdstager, der er statsborger i en medlemsstat«.

51 I lyset af de ovenstående betragtninger må der svares på den anden del af det andet spørgsmål, at en medlemsstat ikke kan gøre tildeling af en social fordel i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68's forstand betinget af, at modtagerne af fordelen har bopæl på denne stats nationale område.

Sagens omkostninger

52 De udgifter, der er afholdt af den nederlandske regering og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Nederlandse Raad van State ved mellemafgørelse af 22. februar 1996, for ret:

1) 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 (EØF) nr. 2001/83 af 2. juni 1983 finder ikke anvendelse på en godtgørelsesordning som den i hovedsagen omtvistede, hvorefter arbejdstagere i landbruget, hvis arbejdskontrakt er ophørt som følge af deres tidligere arbejdsgivers nedlæggelse af landbrugsjord, har ret til en engangsydelse, hvis størrelse alene afhænger af modtagerens alder, og som skal tilbagebetales, såfremt modtageren på ny ansættes af sin tidligere arbejdsgiver inden for en periode på tolv måneder efter ophøret af arbejdskontrakten.

2) **En ydelse som den i hovedsagen omtvistede, der udbetales som en engangsydelse til arbejdstagere i landbruget, hvis arbejdskontrakt er ophørt som følge af deres tidligere arbejdsgivers nedlæggelse af landbrugsjord, må betegnes som en social fordel i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68's forstand.**

3) **En medlemsstat kan ikke gøre tildeling af en social fordel i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68's forstand betinget af, at modtagerne af fordelen har bopæl på denne stats nationale område.**

Gulmann Wathelet Moitinho de Almeida

Edward Sevón

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 27. november 1997.

R. Grass C. Gulmann

Justitssekretær Formand for Femte Afdeling