DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)
den 27 november 1997 *

I mål C-57/96,

angående en begäran enligt artikel 177 i EG-fördraget, från Nederlandse Raad van State (Nederländerna), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

H. Meints

och

Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,

angående tolkningen av artikel 4 i rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjer flyttar inom gemenskapen, i dess ändrade och uppdaterade lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 2001/83 av den 2 juni 1983 (EGT L 230, s. 6), samt av artikel 7 i rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen (EGT L 257, s. 2),

meddelar

* Rättegångsspråk: nederländska.

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C. Gulmann samt domarna M. Wathelet, J. C. Moitinho de Almeida, D. A. O. Edward (referent) och L. Sevón,

generaladvokat: C. O. Lenz,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören H. A. Rühl,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

— Nederländernas regering, genom juridiske rådgivaren A. Bos, utrikesministeriet, i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom H. van Vliet och M. Patakia, båda vid rättstjänsten, i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid sammanträdet den 29 maj 1997 av: Nederländernas regering, företrädd av biträdande juridiske rådgivaren M. Fierstra, utrikesministeriet, i egenskap av ombud, Frankrikes regering, företrädd av C. Chavance, secrétaire des affaires étrangères, utrikesministeriets rättsavdelning, i egenskap av ombud, och kommissionen, företrädd av H. van Vliet,

och efter att den 16 september 1997 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Nederlandse Raad van State har genom beslut av den 22 februari 1996, som inkom till domstolen den 26 februari samma år, i enlighet med artikel 177 i EG-fördraget ställt två frågor om tolkningen av artikel 4 i rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjer flyttar inom gemenskapen, i dess ändrade och uppdaterade lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 2001/83 av den 2 juni 1983 (EGT L 230, s. 6), samt av artikel 7 i rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen (EGT L 257, s. 2).

2 Frågorna har uppkommit i en tvist mellan H. Meints och Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (ministern för jordbruk, naturvård och fiske), på grund av den sistnämndes vägran att bevilja H. Meints en förmån för jordbruksarbetare som har blivit arbetslösa på grund av att deras tidigare arbetsgivare har lagt jordbruksmark i träda.

Gemenskapsrätten

3 Enligt artikel 4.1 g i förordning nr 1408/71 är denna tillämplig på all lagstiftning om grenar av social trygghet rörande bland annat förmåner vid arbetslöshet.

4 I första övervägandet i förordning nr 1612/68 anges att "[a]rbetskraftens fria rörlighet skall vara genomförd inom gemenskapen senast vid utgången av övergångsperioden. För att nå detta mål krävs att man avskaffar all diskriminering på grund av nationalitet mellan arbetstagare i medlemsstaterna vad avser anställning, avlöning och andra arbets- och anställningsvillkor och att arbetstagarna får rätt att röra sig fritt inom gemenskapen för att ta anställning, med förbehåll för de begränsningar som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa".

5 Av tredje och av fjärde övervägandet i samma förordning framgår å ena sidan att "[a]lla arbetstagare i medlemsstaterna skall ha erkänd rätt att själva välja sitt verksamhetsområde" och å andra sidan att "[d]enna rättighet måste utan diskriminering få åtnjutas av fast anställda, säsongarbetare och gränsarbetare och av dem som är verksamma i serviceyrkena".

6 I artikel 7 i förordning nr 1612/68 föreskrivs vidare följande:

"1. En arbetstagare som är medborgare i en medlemsstat får inom en annan medlemsstats territorium inte på grund av sin nationalitet behandlas annorlunda än landets egna arbetstagare i fråga om anställnings- och arbetsvillkor, speciellt vad avser lön, avskedande och, om han eller hon skulle bli arbetslös, återinsättande i arbete eller återanställning.

2. Arbetstagaren skall åtnjuta samma sociala och skattemässiga förmåner som landets medborgare."

Den nederländska lagstiftningen

7 I Nederländerna är Stichting Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw (jordbrukssektorns utvecklings- och saneringsfond, nedan kallad fonden) en privaträttslig juridisk person vars stadgeenliga syfte är att främja utveckling och sanering inom jordbruket och som i detta avseende har offentliga uppdrag, såsom genomförande av vissa gemenskapsrättsliga bestämmelser i den nationella rättsordningen. De anslag som fonden har till sitt förfogande härrör från budgeten för ministern för jordbruk, naturvård och fiske.

8 Fonden har således antagit Vergoedingsregeling voor uittreding van werknemers in de landbouw (beslut avseende system för ersättning till arbetstagare som upphör med jordbruksverksamhet, *Staatscourant* nr 114 av den 16 juni 1988, s. 23, nedan kallat ersättningssystemet), som syftar till att fördela ett nationellt statsbidrag som har beviljats jordbrukssektorn för att ge stöd vid de anpassningar som enligt gemenskapsrätten är nödvändiga inom denna sektor.

9 Enligt lydelsen av det ovannämnda beslutet kan fondens styrelse, på begäran och under förutsättning att vissa villkor uppfylls, bevilja en förmån till jordbruksarbetare vilkas anställningsavtal har upphört på grund av att deras tidigare arbetsgivare har lagt jordbruksmark i träda.

10 Denna förmån består av ett fast bidrag, vilket utbetalas som ett engångsbelopp och vars storlek uteslutande beror på förmånstagarens ålder. Om arbetstagaren är under 50 år, föreskrivs i ersättningssystemet dessutom att stöd skall utges för kostnaderna för omskolning.

11 Enligt artikel 4 e i ersättningssystemet förutsätter beviljandet av den omtvistade förmånen att arbetstagaren har rätt till en förmån enligt Werkloosheidswet (arbets-

löshetslagen). I artikel 19.1 f i arbetslöshetslagen föreskrivs i sin tur att en arbetstagare som har sitt hemvist utanför eller vistas utanför Nederländerna av andra skäl än semester inte har rätt till en förmån vid arbetslöshet.

12 Enligt artikel 6 i ersättningssystemet upphör emellertid rätten till den omtvistade förmånen, om förmånstagaren på nytt anställs av sin tidigare arbetsgivare under en period av tolv månader efter det att hans tidigare anställningsavtal upphörde. Kommissionen har på denna punkt, utan att detta bestridits, angett att förmånen i detta fall i princip skall återbetalas.

13 Enligt artikel 13 i ersättningssystemet får det sammanlagda beloppet av de förmåner som utbetalas under ett år inte överskrida 1 000 000 HFL. Den nederländska regeringen har emellertid underrättat domstolen om att de budgetmedel som har anslagits för den omtvistade förmånen hittills aldrig har uttömts under ett år.

14 Den nederländska regeringen har dessutom angett att varje person som uppfyller villkoren för beviljande enligt ersättningssystemet och som har lämnat in en begäran har en subjektiv rätt till förmånen, inom gränserna för denna budget. Myndigheternas utrymme för egna bedömningar begränsas till befogenheten att under särskilda omständigheter avvika från villkoren för att bevilja förmånen till personer som formellt inte har rätt till den.

Tvisten vid den nationella domstolen

15 H. Meints, som är tysk medborgare, arbetade vid ett nederländskt jordbruksföretag samtidigt som han hade sitt hemvist i Tyskland.

16 Till följd av hans tidigare arbetsgivares åtgärder för att lägga jordbruksmark i träda förlorade H. Meints sin anställning och uppbar således arbetslöshetsersättning i Tyskland. Han begärde dessutom att de nederländska myndigheterna skulle bevilja honom en förmån i enlighet med ersättningssystemet.

17 Denna begäran avslogs genom beslut av den 28 augusti 1991 med motiveringen att eftersom H. Meints inte hade sitt hemvist i Nederländerna, hade han inte rätt till en förmån med stöd av Werkloosheidswet och uppfyllde således inte villkoret enligt artikel 4 e i ersättningssystemet.

18 H. Meints lämnade den 16 september 1991 in ett klagomål mot detta beslut till fondens styrelse, som avslog klagomålet genom beslut av den 9 juli 1992. Han lämnade sedan in ett nytt klagomål mot detta beslut till ministern för jordbruk, naturvård och fiske, som den 2 mars 1994 också avslog klagomålet.

19 H. Meints väckte då talan mot det senaste beslutet vid Arrondissementsrechtbank te Den Haag, som ogillade den genom dom av den 15 februari 1995.

20 Slutligen överklagade H. Meints genom ansökan av den 6 mars 1995 denna dom till Nederlandse Raad van State. Han har vid denna domstol i huvudsak hävdat att vägran att bevilja honom den omtvistade förmånen på grund av att han har sitt hemvist i Tyskland är oförenlig antingen med förordning nr 1408/71 eller med förordning nr 1612/68.

21 Eftersom den hänskjutande domstolen hyste tvivel angående tolkningen av bestämmelserna i dessa två förordningar, beslutade den att förklara målet vilande och begära att EG-domstolen skulle meddela ett förhandsavgörande beträffande följande frågor:

"1. Är förordning nr 1408/71 tillämplig på en förmån av det slag som fastställs i Vergoedingsregeling voor uittreding van werknemers in de landbouw (system för ersättning till arbetstagare som upphör med jordbruksverksamhet), som inte beror på hur länge arbetslösheten har varat och som är en del av ett åtgärdsprogram för strukturförbättringar inom jordbrukssektorn, varvid särskild vikt fästs vid att uppmuntra jordbrukare att helt eller delvis lägga ned driften och upphöra med jordbruk?

Vilka andra omständigheter kan vara av betydelse?

2. Om fråga 1 besvaras nekande: Är en förmån som beviljats enligt Vergoedingsregeling att anse som en social förmån i den mening som avses i artikel 7.2 i förordning nr 1612/68? Om så är fallet, innebär då kravet att den berörde arbetstagaren skall ha sitt hemvist i Nederländerna att han behandlas annorlunda på grund av sin nationalitet, vilket strider mot artikel 7 i samma förordning?"

Den första frågan

22 Den nationella domstolen vill genom denna fråga i huvudsak få klarhet i om förordning nr 1408/71 är tillämplig på ett sådant ersättningssystem som det som är i fråga i tvisten vid den nationella domstolen, enligt vilket jordbruksarbetare vilkas anställningsavtal har upphört på grund av att deras tidigare arbetsgivare har lagt jordbruksmark i träda kommer i åtnjutande av en förmån som utbetalas som ett engångsbelopp, vars storlek uteslutande beror på förmånstagarens ålder och som skall återbetalas om förmånstagaren på nytt anställs av sin tidigare arbetsgivare under en period av tolv månader efter det att hans tidigare anställningsavtal upphörde.

23 Enligt domstolens rättspraxis grundar sig distinktionen mellan de förmåner som undantas och de förmåner som omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 1408/71 huvudsakligen på faktorer som är grundläggande för varje förmån, särskilt förmånens syfte och villkoren för dess beviljande, och inte på den omständigheten att en förmån i den nationella lagstiftningen betecknas som en social trygghetsförmån eller inte (se bland annat dom av den 10 mars 1993 i mål C-111/91, kommissionen mot Luxemburg, Rec. 1993, s. I-817, punkt 28, och av den 27 mars 1985 i mål 249/83, Hoeckx, Rec. 1985, s. 973, punkt 11).

24 En förmån kan betraktas som en social trygghetsförmån i den utsträckning som den för det första utan någon individuell och skönsmässig prövning av förmånstagarnas individuella behov beviljas dem på grundval av en i lagen definierad situation och i den utsträckning som den för det andra är hänförlig till någon av de risker som uttryckligen räknas upp i artikel 4.1 i förordning nr 1408/71 (dom av den 2 augusti 1993 i mål C-66/92, Acciardi, Rec. 1993, s. I-4567, punkt 14).

25 En sådan förmån som den som är i fråga i tvisten vid den nationella domstolen kan inte anses hänföra sig till en av de risker som uttryckligen räknas upp i artikel 4.1 i förordning nr 1408/71.

26 Bland de grenar av social trygghet som nämns i denna artikel skulle nämligen endast grenen rörande förmåner vid arbetslöshet kunna vara relevant i det föreliggande fallet.

27 För att kunna betecknas som en "förmån vid arbetslöshet" i den mening som avses i artikel 4.1 g i förordning nr 1408/71 skall en förmån emellertid vara avsedd att ersätta den lön som går förlorad på grund av arbetslöshet för att sörja för den arbetslöse arbetstagarens uppehälle (se i detta avseende dom av den 8 juli 1992 i mål C-102/91, Knoch, Rec. 1992, s. I-4341, punkt 44).

28 Så är inte fallet i fråga om en sådan förmån som den i tvisten vid den nationella domstolen som kännetecknas av samtliga nedanstående beståndsdelar.

29 För det första är mottagaren av förmånen skyldig att återbetala den, om han på nytt anställs av sin tidigare arbetsgivare under en period av tolv månader efter det att hans tidigare anställningsavtal upphörde.

30 För det andra är varken rätten att uppbära förmånen eller dess belopp beroende av hur länge arbetslösheten varar, eftersom det, för att få rätt till förmånen, är tillräckligt att det tidigare anställningsavtalet har upphört och att förmånstagaren är arbetslös när han uppbär förmånen.

31 För det tredje utbetalas den omtvistade förmånen inte periodiskt utan som ett engångsbelopp och utgår med ett fast belopp som endast varierar beroende på sökandens ålder.

32 För det fjärde läggs nämnda förmån till de förmåner vid arbetslöshet som föreskrivs i det nationella systemet för social trygghet, medan rätten till dessa förmåner endast utgör ett av villkoren för förmånens beviljande.

33 Dessutom framgår det av akten att nämnda förmån i huvudsak syftar till att mildra de sociala följderna av de strukturanpassningar inom jordbrukssektorn som blir nödvändiga på grund av gemenskapsrättsliga bestämmelser, i det föreliggande fallet att odlingsbar mark läggs i träda. Dess syfte motsvarar således syftet med ersättning vid uppsägning som finansieras med offentliga medel inom ramen för tilläggsåtgärder vid nedläggning av ekonomisk verksamhet.

34 Under dessa omständigheter kan förmånen i fråga inte betecknas som en "förmån vid arbetslöshet" i den mening som avses i artikel 4.1 g i förordning nr 1408/71.

35 Den första frågan skall således besvaras så, att förordning nr 1408/71 inte är tillämplig på ett sådant ersättningssystem som det som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, enligt vilket jordbruksarbetare vilkas anställningsavtal har upphört på grund av att deras tidigare arbetsgivare har lagt jordbruksmark i träda kommer i åtnjutande av en förmån som utbetalas som ett engångsbelopp vars storlek uteslutande beror på förmånstagarens ålder och som skall återbetalas, om den sistnämnde på nytt anställs av sin tidigare arbetsgivare under en period av tolv månader efter det att hans tidigare anställningsavtal upphörde.

Den andra frågan

36 Denna fråga består av två skilda delar. Den första delen rör begreppet social förmån i den mening som avses i artikel 7.2 i förordning nr 1612/68 och den andra delen den eventuella diskriminering som skulle följa av villkoret avseende hemvist som föreskrivs i ersättningssystemet.

Begreppet social förmån

37 Den nationella domstolen vill genom den första delen av den andra frågan i huvudsak få klarhet i om en förmån som, i likhet med den förmån som är i fråga i tvisten vid den nationella domstolen, utbetalas som ett engångsbelopp till jordbruksarbetare vilkas anställningsavtal har upphört på grund av att deras tidigare arbetsgivare har lagt jordbruksmark i träda kan betecknas som en social förmån i den mening som avses i artikel 7.2 i förordning nr 1612/68.

38 Den nederländska regeringen och kommissionen anser på goda grunder att en sådan förmån som den som är i fråga i målet vid den nationella domstolen utgör en "social förmån" i den mening som avses i artikel 7.2 i förordning nr 1612/68.

39 Det skall erinras om att hänvisningen till "sociala förmåner" i artikel 7.2 inte kan tolkas restriktivt (dom av den 30 september 1975 i mål 32/75, Cristini, Rec. 1975, s. 1085, punkt 12). Enligt en fast rättspraxis skall "sociala förmåner" nämligen anses avse alla de förmåner, med eller utan anknytning till ett anställningsavtal, som i allmänhet tillerkänns de inhemska arbetstagarna, på grund av deras objektiva ställning som arbetstagare eller enbart därför att de är bosatta inom det nationella territoriet och vars utsträckning till att även gälla arbetstagare som är medborgare i andra medlemsstater således kan antas underlätta deras rörlighet inom gemenskapen (dom av den 27 maj 1993 i mål C-310/91, Schmid, Rec. 1993, s. I-3011, punkt 18).

40 Såsom domstolen konstaterade i dom av den 21 juni 1988 i mål 39/86, Lair (Rec. 1988, s. 3161, punkt 36), tillförsäkras migrerande arbetstagare dessutom vissa rättigheter som har samband med deras ställning som arbetstagare, även om de inte längre har något anställningsförhållande.

41 En sådan förmån som den som är i fråga, vars beviljande beror på att det tidigare har förelegat ett anställningsförhållande som nyligen har upphört, uppfyller dessa villkor. Rätten till förmånen hänger nämligen i sig samman med förmånstagarnas objektiva ställning som arbetstagare.

42 Den första delen av den andra frågan skall således besvaras så, att en förmån som, i likhet med den förmån som är i fråga i tvisten vid den nationella domstolen, utbetalas som ett engångsbelopp till jordbruksarbetare vilkas anställningsavtal har upphört på grund av att deras tidigare arbetsgivare har lagt jordbruksmark i träda skall betecknas som en social förmån i den mening som avses i artikel 7.2 i förordning nr 1612/68.

Villkoret avseende hemvist

43 Den nationella domstolen vill genom den andra delen av den andra frågan i huvudsak få klarhet i om en medlemsstat kan göra beviljandet av en social förmån i den mening som avses i artikel 7.2 i förordning nr 1612/68 beroende av villkoret att förmånstagarna har sitt hemvist inom denna stats nationella territorium.

44 Enligt domstolens fasta rättspraxis hindrar den såväl i artikel 48 i fördraget som i artikel 7 i förordning nr 1612/68 inskrivna likabehandlingsprincipen inte endast öppen diskriminering, på grund av nationalitet, utan även alla former av dold diskriminering som genom tillämpning av andra kriterier faktiskt leder till samma resultat (se bland annat dom av den 23 maj 1996 i mål C-237/94, O'Flynn, REG 1996, s. I-2617, punkt 17).

45 Såvida en bestämmelse i nationell rätt inte är objektivt motiverad och står i proportion till det eftersträvade syftet, skall den anses som indirekt diskriminerande då den till sin natur innebär en risk för att migrerande arbetstagare drabbas i högre grad än arbetstagare som är medborgare i landet och följaktligen utgör en fara för att nackdelar skall uppkomma för de migrerande arbetstagarna (domen i det ovannämnda målet O'Flynn, punkt 20).

46 Så är fallet med ett sådant villkor avseende hemvist som det som är i fråga i tvisten vid den nationella domstolen, vilket är lättare för inhemska arbetstagare att uppfylla än för arbetstagare som är medborgare i andra medlemsstater.

47 Den nederländska regeringen har betonat att ersättningssystemet inte innehåller något uttryckligt villkor avseende hemvist utan att det hänvisar till Werkloosheidswet som innehåller detta villkor. Syftet med villkoret som innebär krav på att förmånstagaren skall ha rätt till en förmån enligt Werkloosheidswet är emel-

lertid inte att förbehålla endast personer som har sitt hemvist i Nederländerna rätten till den omtvistade förmånen, utan att förse ersättningssystemet med ett annat villkor som ingår i Werkloosheidswet, enligt vilket en sökande som har blivit arbetslös på grund av sitt eget handlande inte har rätt till den berörda förmånen.

48 Denna motivering kan inte godtas. Att förse ersättningssystemet med ett villkor avseende hemvist är varken nödvändigt eller lämpligt för att uppnå målet att personer som har blivit arbetslösa på grund av sitt eget handlande inte skall komma i åtnjutande av förmånen. Sökandens hemvist saknar nämligen helt relevans vad gäller frågan om han har blivit arbetslös på grund av sitt eget handlande.

49 Den franska och den nederländska regeringen har dessutom påpekat att en gränsarbetare inte i något fall skall kunna åberopa bestämmelserna i artikel 7 i förordning nr 1612/68 för att komma i åtnjutande av sociala förmåner. I denna förordning föreskrivs det nämligen inte någon möjlighet att "exportera" sådana förmåner.

50 Denna argumentation innebär emellertid en oriktig tolkning av lydelsen av förordning nr 1612/68. I dess fjärde övervägande föreskrivs nämligen uttryckligen att rätten till fri rörlighet "utan diskriminering [måste] få åtnjutas av fast anställda, säsongarbetare och gränsarbetare och av dem som är verksamma i serviceyrkena", och i dess artikel 7 hänvisas det utan förbehåll till "arbetstagare som är medborgare i en medlemsstat".

51 Mot bakgrund av det som har anförts ovan skall den andra delen av den andra frågan besvaras så, att en medlemsstat inte kan göra beviljandet av en social förmån i den mening som avses i artikel 7.2 i förordning nr 1612/68 beroende av villkoret att förmånstagarna har sitt hemvist inom denna medlemsstats nationella territorium.

Rättegångskostnader

52 De kostnader som har förorsakats den nederländska regeringen och Europeiska gemenskapernas kommission, vilka har inkommit med yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

— angående de frågor som genom beslut av den 22 februari 1996 ställts av Nederlandse Raad van State (Nederländerna) — följande dom:

1) Rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjer flyttar inom gemenskapen, i dess ändrade och uppdaterade lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 2001/83 av den 2 juni 1983, är inte tillämplig på ett ersättningssystem enligt vilket jordbruksarbetare vilkas anställningsavtal har upphört på grund av att deras tidigare arbetsgivare har lagt jordbruksmark i träda kommer i åtnjutande av en förmån som utbetalas som ett engångsbelopp vars storlek uteslutande beror på förmånstagarens ålder och som skall återbetalas, om förmånstagaren på nytt anställs av sin tidigare arbetsgivare under en period av tolv månader efter det att hans tidigare anställningsavtal upphörde.

2) En förmån som utbetalas som ett engångsbelopp till jordbruksarbetare vilkas anställningsavtal har upphört på grund av att deras tidigare arbetsgivare har lagt jordbruksmark i träda skall betecknas som en social förmån i den mening som avses i artikel 7.2 i rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen.

3) En medlemsstat kan inte göra beviljandet av en social förmån i den mening som avses i artikel 7.2 i förordning nr 1612/68 beroende av villkoret att förmånstagarna har sitt hemvist inom denna medlemsstats nationella territorium.

Gulmann Wathelet Moitinho de Almeida

Edward Sevón

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 27 november 1997.

R. Grass C. Gulmann

Justitiesekreterare Ordförande på femte avdelningen