

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
SIR GORDON SLYNN
FREMSAT DEN 10. DECEMBER 1981¹

Høje Domstol.

Ægteparret Reina er italienske statsborgere, der i mange år har opholdt sig i Forbundsrepublikken Tyskland som arbejdstagere. Den 1. oktober 1979 indgav de ansøgning til Landeskreditbank i Baden-Württemberg (hvor de havde bopæl) om et barselslån i anledning af, at de havde fået tvillinger. Sådanne lån er hjemlet i et »cirkulære angående familielån« udstedt af arbejds-, sundheds- og socialministeriet i delstaten Baden-Württemberg. Lånet ydes af banken, idet udgiften afholdes af delstaten på de vilkår, der er fastsat i »cirkulæret«. Dette bestemmer, at der ydes rentefri lån i anledning af et barns fødsel, hvis forældrene er gift og har sædvanlig bopæl i Baden-Württemberg, og hvis deres gennemsnitlige månedlige indkomst ikke overstiger et vist beløb, idet det dog er en betingelse for at opnå et lån, at mindst en af forældrene er tysk statsborger. Banken afslog ansøgningen alene med den begrundelse, at ingen af forældrene havde tysk statsborgerskab.

Ægteparret Reina anlagde sag ved Verwaltungsgericht Stuttgart med påstand om, at banken tilpligtedes at yde dem lånet. De påberåbte sig i første række artikel 7, stk. 2, i Rådets forordning nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT 1968 II, s. 467), der har følgende ordlyd:

- »1. En arbejdstager, der er statsborger i en medlemsstat, må ikke på grund af

sin nationalitet behandles anderledes på de øvrige medlemsstaters område end indenlandske arbejdstagere med hensyn til beskæftigelses- og arbejdsvilkår, navnlig for så vidt angår aflønning, afskedigelse og, i tilfælde af arbejdsløshed, genoptagelse af beskæftigelse i faget eller genansættelse.

2. Arbejdstageren nyder samme sociale og skattemæssige fordele som indenlandske arbejdstagere.«

Ægteparret Reina anførte, at et barselslån var en social fordel, og at den omstændighed, at de på grund af deres nationalitet var blevet nægtet et lån, betød, at de ikke nød de samme sociale fordele som indenlandske arbejdstagere. Banken anførte, at dette lån ikke var en social fordel, og at den var forpligtet til at overholde de betingelser, der var fastlagt i cirkulæret, der i intet tilfælde skabte et retskrav på et lån, idet dette blev ydet skønsmæssigt.

Herefter forelagde Verwaltungsgericht Domstolen to spørgsmål, hvorefter det første har følgende ordlyd:

»Skal artikel 7, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT 1968 II, s. 467) fortolkes således, at den også

¹ — Oversat fra engelsk.

fordrer ligestilling af EF-borgere fra andre medlemsstater med statens egne borgere, når en offentlig låneinstitution på grundlag af interne forvaltningsforskrifter — som borgeren ikke kan støtte ret på — i forbindelse med et barns fødsel og for at undgå, afbøde eller overvinde økonomiske problemer efter ansøgning yder rentefri lån til ægtepar, hvis indtægt ikke overstiger en bestemt grænse, for hvilke lån delstaten Baden-Württemberg yder støtte til låneinstitutionen til lånenes forrentning i henhold til en på finansloven opført bevilling, bl.a. med den begrundelse, at det faldende fødselstal i Forbundsrepublikken Tyskland bør modvirkes og antallet af svangerskabsafbrydelser ligeledes nedsættes gennem foranstaltninger til støtte for familien?»

Indledningsvis gjorde banken indsigelse mod Domstolens kompetence til at besvare spørgsmålet under henvisning til, at kendelsen ikke var afsagt af en forskriftsmæssigt sammensat ret. Banken anførte, at kendelsen om at udsætte sagen og forelægge spørgsmålet for Domstolen blev afsagt af kun tre juridiske dommere, mens artikel 5, stk. 3, i Verwaltungsgerichtsordnung (den tyske lov om rettens pleje ved forvaltningsdomstole) bestemmer, at en forvaltningsdomstol, der træffer afgørelse i første instans, sammensættes af tre juridiske dommere og to lægdommere.

Det tilkommer naturligvis Domstolen at afgøre, hvorvidt en myndighed, der anmoder Domstolen om en afgørelse efter EØF-traktatens artikel 177, er »en ret i en af Medlemsstaterne«. Det be-

strides ikke, at Verwaltungsgericht er en ret i en medlemsstat, så dette spørgsmål opstår ikke. Hvorvidt denne ret er forskriftsmæssigt sammensat med henblik på afsigelse af en kendelse efter de retsplejeregler, der gælder for den, er et andet spørgsmål. I sag 75/63, *Hoekstra mod Bedrijfsvereniging voor Detailhandel en Ambachten* (Sml. 1954-1964, s. 471) blev der gjort indsigelse imod, at spørgsmålene var formuleret og fremsendt af præsidenten for den nationale ret, i stedet for af den samlede ret i dens dom; alligevel besvarede Domstolen spørgsmålene. Jeg finder ikke, således som sagen foreligger oplyst for Domstolen, at der her foreligger en mangel (i den forstand, at forelæggelsen ikke kunne foretages og underskrives af de tre juridiske dommere), der kan medføre forelæggelsens ugyldighed, og forelæggelsen må derfor efter min opfattelse kunne antages til realitetsbehandling.

Ifølge præamblen til cirkulæret angående familielånene, blev ordningen indført »for at undgå de økonomiske vanskeligheder, som familier, enlige forældre og gravide kvinder stilles overfor, eller at mindske disse eller ophæve deres virkning«. Ifølge cirkulærets artikel 6 »er formålet med indførelsen af familielån at støtte familien«. I sin forelæggelseskendelse har Verwaltungsgericht henvist Domstolen til uddrag af forhandlingerne i delstaten Baden-Württembergs lovgivende forsamling (Landtag), der viser, at de, der støttede ordningen, var bekymrede over det lave fødselstal og det store antal svangerskabsafbrydelser i delstaten, og at de håbede at kunne imødegå denne tendens ved at tilbyde bistand til gravide kvinder med økonomiske vanskeligheder. Lånene var en del af denne bistand. Sammen med de omstændigheder, der nævnes af Verwaltungsgericht i dens første spørgsmål, viser disse betragt-

ninger, at lånene først og fremmest skal anses som en form for social bistand.

Ikke desto mindre har banken hævdet, at de ikke har karakter af sociale fordele efter artikel 7 i forordning nr. 1612/68, fordi der ikke er nogen som helst sammenhæng mellem ydelsen af lånet og modtagerens status som »arbejdstager«, ligesom de heller ikke på nogen måde påvirker arbejdskraftens bevægelighed inden for Fællesskabet. Det blev anført, at disse lån blev ydet af demografiske årsager, og at der ikke kunne findes noget holdepunkt for at beskrive dem som betingelser for beskæftigelse efter EØF-traktatens artikel 48, stk. 2.

Det er utvivlsomt diskutabelt, om artikel 7, stk. 2, skal fortolkes således, at den alene omfatter sociale fordele, der tillægges indenlandske arbejdstagere i deres egenskab af arbejdstagere. Imidlertid har Domstolen allerede truffet afgørelse, hvorefter udtrykket »sociale fordele« i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68 ikke kan fortolkes indskrænkende og i særdeleshed, at det ikke kan begrænses til fordele, der er forbundet med selve arbejdskontrakten. Jeg henviser til sag 32/75, *Anita Cristini mod Société Nationale des Chemins de fer Français* (Sml. 1975, s. 1085, dommen, s. 1094) og til sag 207/78, *Ministère Public mod Even* (Sml. 1979, s. 2019, dommen, s. 2034). Endvidere pålægger artikel 49 Rådet en pligt til ved udstedelse af forordninger at vedtage de foranstaltninger, der er nødvendige for at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed, »især ved at« gennemføre de herefter opregnede foranstaltninger. Udtrykket »især ved at« viser, at den følgende opregning ikke er udtømmende. Regler vedrørende retten til ydelser af social art, der forskelsbehandler statsborgere fra

forskellige medlemsstater, kan efter min opfattelse udgøre hindringer for arbejdskraftens frie bevægelighed, også selv om de ikke er forbundet med arbejdskontrakten. Sådanne regler kan derfor ophæves ved hjælp af lovgivning, der gennemføres i overensstemmelse med EØF-traktatens artikel 49.

Det forekommer mig, at dette synspunkt er i overensstemmelse med Domstolens dom i sag 9/74, *Casagrande mod Landeshauptstadt München* (Sml. 1974, s. 773), hvori det blev fastslået, at forbudet mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet i artikel 12 i forordning nr. 1612/68 ikke alene omfatter regler vedrørende børns adgang til skoleundervisning, men også de generelle foranstaltninger, der skal lette deltagelsen i denne.

Den omstændighed, at en social fordel kan være tillagt bl.a. af hensyn til den demografiske politik, forhindrer efter min opfattelse ikke, at den kan være omfattet af artikel 7, stk. 2, således som generaladvokat Trabucchi bemærkede det i *Cristini*-sagen, s. 1098.

»Det drejer sig utvivlsomt om en *social fordel*, som, selv om den er knyttet til en befolkningspolitik, der muligt stadig er aktuel, ikke derfor kan miste sit karakteristiske kendetegn, en 'udligning af familiebyrder'«.

Jeg kan derfor ikke anerkende bankens anbringende, hvorefter ordningen med barselslån ikke blev indført for at pålægge udlændinge en byrde, men for at afhjælpe det lave fødselstal blandt tyske statsborgere i forhold til den uden-

landske befolknings, og hvorefter dette skulle bestemme udfaldet til ugunst for ægteparret Reina. Selv om fødselshyppigheden er relativt høj blandt alle vandrede arbejdstagere, således som man synes at hævde det, ændrer det ikke ved den kendsgerning, at disse lån ydes på grundlag af lavindkomstfamiliers behov. En arbejdstager, der er statsborger i en anden medlemsstat, er berettiget til de samme sociale fordele som indenlandske arbejdstagere i denne henseende.

Jeg kan heller ikke acceptere bankens anbringende, hvorefter de pågældende lån falder uden for området for »sociale fordele« på grund af den omstændighed, at hver medlemsstat har kompetence til at behandle sine egne statsborgere og udlændinge forskelligt med hensyn til civile retlige rettigheder og pligter. Naturligvis eksisterer der forhold, der falder inden for området af de civile retlige rettigheder og uden for anvendelsesområdet for EØF-traktatens artikler 48-51 og den lovgivning, der er gennemført i medfør heraf. Jeg mener ikke, at barselslån, som de i sagen omhandlede kan karakteriseres som civile retlige rettigheder, der falder uden for området for EØF-traktatens artikler 48-51. Bankens anbringende kan efter min opfattelse ikke finde støtte i *Gilbert Even*-sagen, som banken henviser til. Denne sag, der angik en ordning, hvorved der tillagdes krigsofre ydelser, havde hovedsagelig til formål »at bevidne belgiske arbejdstagere, som har kæmpet i de allierede styrker i tidsrummet mellem 10. maj 1940 og 8. maj 1945, og som er blevet uarbejdsdygtige som følge af en krigs-

handling, en national anerkendelse ... og ... at indrømme dem en kompensations for den indsats, de har ydet deres land« (s. 2032, præmis 12). En sådan ydelse ifølge en ordning, der hviler på en national anerkendelse, kan ikke anses som en social fordel efter artikel 7. Det skal dog bemærkes, at Domstolen i denne sag fandt, at fordele, som, »uanset om de er forbundet med en arbejdskontrakt, almindeligvis indrømmes indenlandske arbejdstagere, hovedsagelig på grund af deres objektive status som arbejdstagere, eller alene fordi de har bopæl på det nationale område, og hvis udvidelse til også at gælde for arbejdstagere, der er statsborgere i de andre medlemsstater, derfor forekommer egnet til at fremme disses mobilitet inden for Fællesskabet« (præmis 22), er omfattet af forordning nr. 1612/68. Den pågældende ydelse blev ikke ydet »den indenlandske arbejdstager hovedsagelig på grund af dennes status som arbejdstager, eller fordi den pågældende har bopæl på det nationale område, og opfylder derfor ikke de karakteristiske egenskaber for 'sociale fordele' i artikel 7, stk. 2«.

Banken har videre hævdet, at der foreligger en objektiv begrundelse for fremgangsmåden med forskelsbehandling mellem tyske statsborgere og udlændinge, fordi mange vandrede arbejdstagere vender tilbage til deres oprindelsesland i løbet af lånets tilbagebetalingsperiode, der løber over syv år. Det er blevet anført, at det ofte er vanskeligt at finde sådanne arbejdstageres nye adresser, og at inddrivelsen af lånet i sådanne tilfælde medfører yderligere retlige og administrative omkostninger.

Det er muligt, at sådanne betragtninger kan begrunde, at der pålægges betingelser, der tager sigte på at beskytte banken, såfremt låntagerne ved afrejse ikke længere har indenlandsk værneting. Imidlertid kan disse betragtninger ikke begrunde udelukkelsen af statsborgere fra andre medlemsstater fra ordninger i dens helhed selv i tilfælde, hvor sådanne statsborgere er varigt bosat i delstaten Baden-Württemberg, især da tyske statsborgere har ret til lånene uden hensyn til, om de har til hensigt at skifte bopæl.

Endelig har banken hævdet, at de pågældende lån ikke har karakter af sociale fordele efter artikel 7 i forordning nr. 1612/68, fordi de i modsætning til de koncessionsmæssige takster i *Cristini*-sagen ikke ydes som et retskrav, men alene på et skønsmæssigt grundlag. Det hævdes ikke, at fællesskabsretten ikke kan stifte ret til, hvad der ellers ville være en skønsmæssig ydelse, men derimod, at en skønsmæssig ydelse ikke er en »social fordel« efter artikel 7, stk. 2. Det ville have yderst vidtgående konsekvenser, dersom man anerkendte et sådant standpunkt, eftersom sociale fordele, der tillægges af de nationale myndigheder på et skønsmæssigt grundlag til personer i trang, ikke er ualmindelige; dersom alle disse ydelser skulle udelukkes fra begrebet »sociale fordele«, måtte man forvente, at dette udtrykkeligt var nævnt i artiklen. Det er det imidlertid ikke: der henvises tværtimod til »sociale fordele« og ikke til »sociale rettigheder«. Udelukkelsen af statsborgere fra andre medlemsstater fra adgangen til at komme i betragtning til sådanne ydelser ville udgøre en væsentlig hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed. Jeg

må derfor nå til det resultat, at udtrykket »sociale fordele« i artikel 7 omfatter ydelser, der tillægges skønsmæssigt.

Jeg er følgelig af den opfattelse, at det første spørgsmål må besvares bekræftende. Dersom dette synspunkt anerkendes, er det overflødigt at besvare Verwaltungsgericht's andet spørgsmål, som Domstolen alene anmodes om at besvare, såfremt det første spørgsmål besvares benægtende. Domstolen anmodes ved det andet spørgsmål om at afgøre, hvorvidt EØF-traktatens artikel 7 udelukker, at der sker forskelsbehandling mellem tyske statsborgere og statsborgere fra andre medlemsstater ved ydelsen af barselslån. Den pågældende artikel bestemmer bl.a., at:

»Inden for denne Traktats anvendelsesområde og med forbehold af dennes særlige bestemmelser er al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, forbudt.«

Af de grunde, som jeg allerede har anført, kan de vilkår og betingelser, der gælder for ydelsen af barselslån, udgøre hindringer for arbejdskraftens frie bevægelighed, der efter artikel 49 skal ophæves. I dette omfang falder sådanne vilkår og betingelser inden for traktatens anvendelsesområde og ville være omfattet af den almindelige regel i artikel 7, dersom de ikke var omfattet af den særlige regel i artikel 7 i Rådets forordning nr. 1612/68.

Det er derfor min opfattelse, at Domstolen bør besvare Verwaltungsgericht's første spørgsmål således:

Dersom en medlemsstat træffer bestemmelse om (ifølge interne administrative forskrifter og uden at der består noget retskrav herpå) ydelsen af rentefrie lån fra en offentligretlig låneinstitution til ægtepar i anledning af et barns fødsel på vilkår, at parrets indkomst ikke overstiger et vist beløb og med det formål at afbøde, mindske eller fjerne økonomiske vanskeligheder, idet vedkommende regering støtter institutionen med offentlige midler i forbindelse med disse lån på grundlag af midler, der regelmæssigt afsættes på finansloven (og selv om dette måtte være sket bl.a. for gennem familiestøtteforanstaltninger at imødegå nedgangen i fødselshyppigheden i en medlemsstat og for at reducere antallet af svangerskabsafbrydelser), er sådanne lån »sociale fordele« efter artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68, og følgelig er alle arbejdstagere, der er statsborgere i en af medlemsstaterne, berettiget til sådanne lån på lige fod med statsborgere i den stat, hvor sådanne lån kan ydes.