Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
E. SHARPSTON
fremsat den 27. september 2012 [1]

Sag C-379/11

Caves Krier Frères S.àr.l.
mod
Directeur de l'Administration de l'emploi

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Cour administrative (Storhertugdømmet Luxembourg))

»Arbejdskraftens frie bevægelighed — artikel 21 TEUF og 45 TEUF — national lovgivning — en medlemsstats tilbagebetaling af socialsikringsbidraget til arbejdsgivere, som ansætter arbejdsløse arbejdstagere, som er ældre end 45 år, og som har tilmeldt sig hos den kompetente myndighed i en medlemsstat — begrænsning — begrundelse«

1. I Luxembourg kan arbejdsgivere, der ansætter en arbejdsløs arbejdstager, som er ældre end 45 år, modtage et tilskud ved ansættelsen [2]. Tilskuddet ydes i form af tilbagebetaling til arbejdsgiveren af socialsikringsbidraget. Det er dog en betingelse, at den ansatte har været tilmeldt som jobsøgende hos et arbejdsformidlingskontor under den luxembourgske arbejdsformidling [3]. Cour administrative (den administrative appeldomstol) i Luxembourg har forelagt spørgsmålet, om en sådan betingelse er forenelig med artikel 21 TEUF og 45 TEUF om henholdsvis retten for personer til at færdes og opholde sig frit og om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Den Europæiske Union.

Retsforskrifter

EU-retlige forskrifter

Traktatbestemmelser

2. I henhold til artikel 21 TEUF har enhver unionsborger ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område.

3. Artikel 45 TEUF bestemmer:

»1. Arbejdskraftens frie bevægelighed sikres inden for Unionen.

2. Den forudsætter afskaffelse af enhver i nationaliteten begrundet forskelsbehandling af medlemsstaternes arbejdstagere, for så vidt angår beskæftigelse, aflønning og øvrige arbejdsvilkår.«

1 — Originalsprog: engelsk.
2 — Jf. punkt 9 nedenfor.
3 — Administration de l'emploi (»ADEM«).

4. Artikel 45, stk. 1 og 2, TEUF er undergivet medlemsstaternes mulighed for at indføre begrænsninger for at beskytte den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed som nævnt i artikel 45, stk. 3.

Forordning (EØF) nr. 1408/71

5. Forordning nr. 1408/71 [4] samordner medlemsstaternes nationale lovgivninger om social sikring for at beskytte vandrende arbejdstageres sociale rettigheder i EU [5]. Alle arbejdstagere, herunder grænsearbejdere, er omfattet af forordningen [6]. Forordningen bestemmer, at personer, som er bosiddende i EU, har samme pligter og rettigheder i henhold til en medlemsstats lovgivning om sociale sikringsydelser som denne medlemsstats egne statsborgere [7]. Reglerne om ydelser ved arbejdsløshed er med på listen over forhold, som er omfattet af forordningens artikel 4, stk. l, litra g). Sådanne ydelser består ikke alene i pengeydelser, men også i den bistand i forbindelse med faglig genindslusning, som arbejdsformidlingen yder de tilmeldte arbejdstagere [8].

6. Bestemmelserne i Afsnit II i forordning nr. 1408/71 (»Bestemmelse af, hvilken lovgivning der skal anvendes«) udgør et fuldstændigt og ensartet sæt af regler, som har til formål at sørge for, at arbejdere, som flytter inden for EU, kun er omfattet af de sociale sikringsregler i en enkelt medlemsstat [9]. Artikel 13 bestemmer således:

»1. Med forbehold af artikel 14 c er de personer, der er omfattet af denne forordning, alene undergivet lovgivningen i én medlemsstat. Spørgsmålet om, hvilken lovgivning der skal anvendes, afgøres efter bestemmelserne i dette afsnit.

2. Med forbehold af artikel 14-17:

a) Artikel 13, stk. 2, litra a), bestemmer, at med forbehold af artikel 14-17 er en person, der har lønnet beskæftigelse på en medlemsstats område, omfattet af denne stats lovgivning, selv om han er bosat på en anden medlemsstats område, eller den virksomhed eller arbejdsgiver, der beskæftiger ham, befinder sig på en anden medlemsstats område.

[…]«

4 — Rådets forordning af 14.6.1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet. På tidspunktet for de faktiske omstændigheder i sagen var den relevante udgave indeholdt i bilag A, del I, til Rådets forordning (EF) nr. 118/97 af 2.12.1996 om ændring og ajourføring af forordning (EØF) nr. 1408/71 og af forordning (EØF) nr. 574/72 om regler til gennemførelse af forordning (EØF) nr. 1408/71 (EFT L 28, s. 1). Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 883/2004 af 29.4.2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger (EUT L 166, s. 1) ophævede og erstattede forordning nr. 1408/71 fra den 1.5.2010, da den trådte i kraft i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 987/2009 af 16.9.2009 om de nærmere regler til gennemførelse af forordning (EF) nr. 883/2004 (EUT L 28, s. 1). Artikel 90 i forordning nr. 883/2004 bestemmer, at forordning nr. 1408/71 forbliver i kraft, og dens retsvirkninger bevares med henblik på visse retsakter, der ikke er relevante i den foreliggende sag.

5 — Jf. første til femte betragtning til forordning nr. 1408/71.

6 — Artikel 1, litra a). Ifølge forordningens artikel 1, litra b), betyder udtrykket »grænsearbejder« enhver arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende, som udøver sin erhvervsmæssige virksomhed på en medlemsstats område, men er bosat på en anden medlemsstats område, hvortil han som hovedregel vender tilbage hver dag eller mindst en gang om ugen.

7 — Artikel 3, stk. 1.

8 — Jf. dom af 12.6.1986, sag 1/85, Miethe, Sml. I, s. 1409, præmis 16.

9 — Jf. dom af 13.3.1997, sag C-131/95, Huijbrechts, Sml. I, s. 1409, præmis 17 og den deri nævnte retspraksis.

7. Kapitel 6 i Afsnit III indeholder særlige bestemmelser om arbejdsløshedsydelser. Artikel 71 indeholder bestemmelser om arbejdsløse arbejdstagere, som under deres seneste beskæftigelse var bosiddende i en anden medlemsstat end den kompetente stat. Bestemmelsen indeholder forskellige regler afhængig af, om en arbejdsløs arbejdstager er grænsearbejder [artikel 71, stk. 1, litra a)] eller ikke er grænsearbejder [artikel 71, stk. 1, litra b)]. For så vidt angår grænsearbejdere udgør artikel 71, stk. 1, litra a), en undtagelse til hovedreglen i artikel 13, stk. 2, litra a). Artikel 71, stk. 1, litra a), har følgende ordlyd:

»1. Arbejdsløse arbejdstagere, som under deres seneste beskæftigelse var bosat i en anden medlemsstat end den kompetente stat, modtager ydelser efter følgende regler: [10]

a) i) Grænsearbejdere, der er delvis eller periodisk arbejdsløse i den virksomhed, hvor de er beskæftiget, modtager ydelser efter lovgivningen i den kompetente stat, som om de var bosat på denne stats område; disse ydelser udbetales af den kompetente institution.

b) ii) Grænsearbejdere, der er helt arbejdsløse, modtager ydelser efter lovgivningen i den medlemsstat, på hvis område de er bosat, som om de under deres seneste beskæftigelse havde været omfattet af denne lovgivning; disse ydelser udbetales af bopælsstedets institution for denne institutions regning.

[…]«

8. En arbejdstager, som er omfattet af kategorien »andre arbejdstagere end grænsearbejdere« og derfor af artikel 71, stk. 1, litra b), har en valgmulighed. Vedkommende kan indgive begæring om arbejdsløshedsydelser enten til den kompetente myndighed, der er ansvarlig for udbetaling af arbejdsløshedsydelser i den medlemsstat, hvor vedkommende senest havde beskæftigelse, eller indgive begæring om ydelser i den stat, hvor vedkommende har bopæl [11].

National lovgivning

9. Den i hovedsagen omtvistede bestemmelse er artikel L.541-1, stk. 1, i code du travail (lov om arbejdsforhold), som giver mulighed for tilbagebetaling af socialsikringsbidraget (herefter »ansættelsestilskuddet«) på følgende vilkår:

»Beskæftigelsesfonden tilbagebetaler arbejdsgiverens og den forsikredes andel af socialsikringsbidraget til den private arbejdsgiver, når den ansatte før ansættelsen har været arbejdsløs, uanset om den ansatte har modtaget arbejdsløshedsydelse, såfremt den ansatte er ældre end 45 år og har været tilmeldt et arbejdsformidlingskontor under [ADEM] som arbejdssøgende i mindst en måned.«

10. Artikel L.541-1, stk. 3, bestemmer, at kravet om tilmelding ikke gælder for jobsøgende, som er ældre end 40 år, og som er omfattet af en forhandlet nedskæringsplan (en »socialplan«) som beskrevet i artikel L.514-3 i code de travail [12].

11. Artikel L.622-6, stk. 1, bestemmer, at »alle arbejdssøgende skal tilmelde sig som arbejdssøgende hos ADEM«.

10 — Den kompetente stat er den medlemsstat, på hvis område den kompetente institution befinder sig [artikel 1, litra q)]. Ordet »institution« er defineret i artikel 1, litra n), som det organ eller den myndighed, som det påhviler at administrere hele lovgivningen om social sikring eller en del af den. Den kompetente institution udpeges i overensstemmelse med artikel 1, litra o). Den omfatter bl.a. den institution, som den pågældende er tilsluttet på tidspunktet for indgivelse af begæringen om ydelser.

11 — Jf. f.eks. dom af 29.6.1995, sag C-454/93, van Gestel, Sml. I, s. 1707, præmis 23.

12 — Artikel L.513-1 i code de travail forpligter arbejdsmarkedets parter til at udarbejde en socialplan i tilfælde af, at en virksomhed opsiger fem personer eller flere samtidigt.

Faktiske omstændigheder, retsforhandlinger og det forelagte spørgsmål

12. Michèle Krier er født den 30. juli 1955. Hun er luxembourgsk statsborger og bor sammen med sin familie i Tyskland. Den 1. maj 2008 ansatte Caves Krier Frère S.à.r.l. (herefter »Caves Krier«), som er en luxembourgsk virksomhed, Michèle Krier, som på det tidspunkt var 52 år, i en fast stilling. Michèle Krier har altid arbejdet i Luxembourg, selv om hun umiddelbart forud for ansættelsen hos Caves Krier havde været arbejdsløs som følge af hendes tidligere arbejdsgivers beslutning om at fyre hende. I denne periode havde Michèle Krier været tilmeldt som arbejdsløs hos de tyske myndigheder og havde som følge heraf modtaget arbejdsløshedsydelser i sin bopælsstat.

13. Den 2. september 2008 sendte Caves Krier i forbindelse med ansættelsen af Michèle Krier en ansøgning til ADEM om at få udbetalt ansættelsestilskuddet. Ved en afgørelse af 4. september 2008 afslog direktøren for ADEM anmodningen med den begrundelse, at Michèle Krier ikke havde tilmeldt sig som arbejdssøgende hos ADEM i overensstemmelse med den omtvistede nationale bestemmelse. Den 11. januar 2008 anlagde Caves Krier sag ved Tribunal administratif (den administrative domstol i første instans) med påstand om ophævelse af afslaget.

14. Ved dom af 14. juli 2010 frifandt Tribunal administratif ADEM. Den konstaterede, at situationen for en arbejdsløs person, som er bosiddende i Luxembourg og derfor kan tilmelde sig som arbejdsløs hos ADEM, ikke er sammenlignelig med situationen for en arbejdsløs person, der ikke er bosiddende i Luxembourg og derfor ikke kan tilmelde sig hos ADEM, men som derimod må tilmelde sig hos arbejdsformidlingen i den stat, hvor vedkommende er bosiddende.

15. Den 12. august 2010 iværksatte Caves Krier appel til prøvelse af denne dom til Cour administrative.

16. Denne ret finder, at sagen rejser et spørgsmål om anvendelsen af EU-retten vedrørende ansættelsestilskuddet i henhold til den omtvistede nationale bestemmelse, og navnlig kravet om tilmelding [13]. Retten er af den opfattelse, at »det er ubestridt, at kun hjemmehørende på det luxembourgske område kan tilmelde sig som arbejdssøgende, og at arbejdsløse [arbejdstagere], der ikke er bosiddende i Luxembourg, ikke kan tilmelde sig som arbejdssøgende hos ADEM, hvilket indebærer, at støtten reelt forbeholdes de arbejdsgivere, der ansætter arbejdsløse [arbejdstagere], som er bosiddende på det luxembourgske område«.

17. Den forelæggende ret har anført, at staten, idet den ikke er part i sagen, ikke har haft lejlighed til at godtgøre, at en sådan begrænsning på grundlag af bopæl støttes på objektive almene hensyn, der er uafhængige af de pågældende personers nationalitet og står i rimeligt forhold til det formål, der lovligt tilstræbes med den nationale lovgivning. Den nationale ret er af den opfattelse, at den ikke ex officio kan afhjælpe manglende begrundelser. Den har derfor besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er artikel L.541-1, stk. 1, i den luxembourgske code du travail i overensstemmelse med EU-retten, og nærmere bestemt artikel 21 [TEUF] og 45 [TEUF], for så vidt som bestemmelsen alene giver private arbejdsgivere ret til at opnå tilbagebetaling af arbejdsgiverens og den forsikredes andel af socialsikringsbidraget ved ansættelse af arbejdsløse, som er ældre end 45 år, uanset om de har modtaget arbejdsløshedsydelse, på betingelse af, at disse har været tilmeldt et luxembourgsk arbejdsformidlingskontor som arbejdssøgende i mindst en måned, hvorimod arbejdsgivere, der ansætter arbejdsløse, der er tilmeldt som arbejdssøgende hos tilsvarende udenlandske organer, ikke har en sådan ret?«

13 — Forud for denne forelæggelse har Cour administrative anmodet om og modtaget en præjudiciel afgørelse fra Cour constitutionelle (forfatningsdomstolen) vedrørende den omtvistede nationale lovgivnings forenelighed med artikel 10a, stk. 1, i den luxembourgske forfatning.

18. Caves Krier, den luxembourgske, den tjekkiske, den østrigske og den polske regering samt Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg.

19. Caves Krier, Luxembourg, Den Tjekkiske Republik og Kommissionen har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 21. juni 2012.

Retlig vurdering

Indledende bemærkninger

20. Østrig har gjort gældende, at den nationale rets spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling af følgende grunde. For det første er forelæggelsesafgørelsen uklar, for så vidt som det ikke heri er specificeret, om den i hovedsagen omtvistede nationale bestemmelse indfører et bopælskrav eller et tilmeldingskrav. Følgelig har Østrig argumenteret for, at den nationale ret har undladt at beskrive den faktiske og lovgivningsmæssige sammenhæng i spørgsmålet på en måde, som sætter Domstolen i stand til at give et brugbart svar [14]. For det andet har den nationale ret henvist til det forhold, at kravet om tilmelding ikke finder anvendelse i forhold til arbejdstagere, som er afskediget i forbindelse med en socialplan [15]. Den forelæggende ret har imidlertid ikke vedlagt den i hovedsagen omtvistede nationale bestemmelse til sin forelæggelseskendelse. For det tredje har Østrig – støttet af Den Tjekkiske Republik – gjort gældende, at den forelæggende rets spørgsmål er hypotetisk, for så vidt som den pågældende nationale foranstaltning rent faktisk ikke afskærer Michèle Krier fra at udøve sin ret til fri bevægelighed og til at tage beskæftigelse i Luxembourg.

21. Efter min opfattelse opfylder spørgsmålet betingelserne for at kunne antages til realitetsbehandling.

22. For det første forekommer det mig, at den nationale ret har beskrevet de væsentligste elementer i den nationale lovgivningsmæssige sammenhæng og sagens udspring på nationalt niveau med tilstrækkelig klarhed til at sætte Domstolen i stand til at identificere de dele af sagen, som er relevante for at vurdere og undersøge det præjudicielle spørgsmål. Hertil kommer, at sagens parter i deres indlæg har kunnet tage stilling til de spørgsmål, som opstår, og at formulere deres anbringender i overensstemmelse hermed. Derfor mener jeg, at Domstolen kan besvare det stillede spørgsmål i den foreliggende sag.

23. For det andet er det ikke bestridt, at Michèle Krier er en arbejdstager, der er blevet afskediget inden for rammerne af en socialplan og således er undtaget fra kravet om tilmelding i henhold til artikel L.513-1, stk. 3, i code du travail. Det er derfor ufornødent at undersøge, om en sådan ordning er forbudt i henhold til artikel 21 TEUF og 45 TEUF.

24. For det tredje er det i forbindelse med påstanden om, at den nationale rets spørgsmål er hypotetisk, nødvendigt se på følgende forhold.

25. Det er ubestridt, at Michèle Krier er grænsearbejder, og at hun kan påberåbe sig retten til fri bevægelighed i medfør af artikel 45 TEUF. Hun har udøvet disse rettigheder ved at vælge at bo i et andet land end Luxembourg, hendes oprindelsesland, selv om hun arbejder i denne medlemsstat.

14 — Østrig har henvist til dom af 23.3.2006, sag C-237/04, Enirisorse, Sml. I, s. 2843, præmis 17-19.

15 — Jf. punkt 10 ovenfor.

26. Det følger af fast retspraksis, at nationale bestemmelser, som forhindrer eller afskrækker en statsborger i en medlemsstat fra at forlade sit oprindelsesland med henblik på at udøve retten til fri bevægelighed, udgør hindringer for denne frihed, uanset om de finder anvendelse uafhængigt af de pågældende arbejdstageres nationalitet [16].

27. Ved vurderingen af den nationale ret spørgsmål er det derfor nødvendigt at se på, om Michèle Krier stilles ringere, fordi hun bor i Tyskland og derfor ikke har mulighed for at tilmelde sig hos ADEM. En konsekvens af Michèle Kriers forhold er, at hendes arbejdsgiver, Caves Krier, ikke kan få udbetalt ansættelsestilskuddet i forbindelse med beslutningen om at ansætte hende.

28. Domstolen har fastslået, at for at arbejdstagernes ret til at tage ansættelse og at have beskæftigelse kan være effektiv, må denne ret nødvendigvis suppleres af arbejdsgivernes ret til at ansætte arbejdstagere under hensyn til reglerne om arbejdskraftens frie bevægelighed [17].

29. I dette lys anser jeg ikke den nationale rets spørgsmål for at være hypotetisk. Det spørgsmål, der skal tages stilling til, er, om Caves Krier i egenskab af arbejdsgiver for Michèle Krier er blevet stillet dårligere, fordi virksomheden har fået afslag på udbetaling af ansættelsestilskud for ældre medarbejdere i forbindelse med ansættelsen af Michèle Krier. Det er ikke et hypotetisk spørgsmål, idet dette spørgsmål har givet anledning til en konkret tvist på nationalt plan, som kræver en løsning. Derudover drejer sagens kerne sig om Michèle Kriers rettigheder til som grænsearbejder at bo i en medlemsstat og samtidig arbejde i en anden. Spørgsmålet er, om den i hovedsagen omtvistede nationale bestemmelse udgør en begrænsning for udøvelsen af disse rettigheder, som stiller en person som Michèle Krier ringere [18].

30. Afslutningsvis finder jeg det dog nødvendigt at foreslå en afgørelse, der alene drejer sig om fortolkningen af artikel 45 TEUF. I henhold til artikel 21 TEUF har enhver unionsborger ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område. Den finder særligt udtryk i artikel 45 TEUF i forbindelse med arbejdskraftens frie bevægelighed. For så vidt som hovedsagen er omfattet af anvendelsesområdet for sidstnævnte bestemmelse, mener jeg, at det er ufornødent at træffe særskilt afgørelse om anvendelsen af artikel 21 TEUF [19].

Spørgsmålet, om der er tale om en begrænsning af arbejdskraftens frie bevægelighed

Den omhandlede begrænsnings karakter

31. I sit spørgsmål har den nationale ret beskrevet ansættelsestilskuddet som betinget af, at de arbejdsløse arbejdstagere har været tilmeldt som arbejdssøgende hos et arbejdsformidlingskontor under ADEM. Retten har videre anført, at »det er ubestridt, at kun hjemmehørende på det luxembourgske område kan tilmelde sig som arbejdssøgende, og at arbejdsløse [arbejdstagere], der ikke er bosiddende i Luxembourg, ikke kan tilmelde sig som arbejdssøgende hos ADEM, hvilket indebærer, at støtten reelt forbeholdes de arbejdsgivere, der ansætter arbejdsløse [arbejdstagere], som er bosiddende på det luxembourgske område«.

32. Luxembourg har bestridt den nationale rets fortolkning af de relevante nationale bestemmelser. Luxembourg har anført, at tilmelding hos ADEM ikke er begrænset til arbejdstagere, der er bosiddende i Luxembourg. Luxembourg har videre gjort gældende, at alle EU-borgere har ret til at tilmelde sig hos ADEM. Denne medlemsstat har anført, at der ikke gælder noget nationalitetskrav i

16 — Dom af 16.3.2010, sag C-325/08, Olympique Lyonnais, Sml. I, s. 2177, præmis 33 og 34 og den deri nævnte retspraksis.

17 — Dom af 11.1.2007, sag C-208/05, Innovative Technology Center, Sml. I, s. 181, præmis 23.

18 — Jf. punkt 37-39 nedenfor.

19 — Jf. dommen i sagen Innovative Technology Center, nævnt i fodnote 17 ovenfor, præmis 63-65 og den deri nævnte retspraksis.

forbindelse med tilmeldingen. Derfor kan en arbejdsløs arbejdstager som Michèle Krier, som bor i Tyskland og er tilmeldt som arbejdsløs dér, og som i den forbindelse modtager arbejdsløshedsydelser i Tyskland, også tilmelde sig hos ADEM i Luxembourg med det formål at søge beskæftigelse i den medlemsstat. Luxembourg har gjort gældende, at der derfor ikke er nogen begrænsning i henhold til artikel 45 TEUF.

33. Caves Krier og Kommissionen er enige i den nationale rets fortolkning og er af den opfattelse, at virkningen af den i hovedsagen omtvistede nationale bestemmelse er, at der pålægges et bopælskrav som betingelse for tilmelding hos ADEM.

34. Den i hovedsagen omtvistede nationale bestemmelse indeholder ingen angivelse af, om der gælder et sådant bopælskrav. Jeg finder det imidlertid påfaldende, at tre retsinstanser i Luxembourg [20] har fortolket lovgivningen med udgangspunkt i, at der gælder et sådan bopælskrav.

35. Med hensyn til fortolkningen af bestemmelser i national ret er Domstolen som udgangspunkt nødt til at lægge den forelæggende rets beskrivelse af sagen i forelæggelsesafgørelsen til grund. Det følger af fast retspraksis, at Domstolen ikke har kompetence til at fortolke en medlemsstats nationale lovgivning [21]. I den præjudicielle procedure er Domstolens og den forelæggende rets opgaver klart adskilte, og det tilkommer alene den sidstnævnte at fortolke national lovgivning [22].

36. I overensstemmelse hermed er det min opfattelse, at enhver vurdering af, om artikel 45 TEUF er til hinder for et bopælskrav i forbindelse med forudgående tilmelding som jobsøgende, når en sådan tilmelding er en betingelse for udbetaling af ansættelsestilskud til en potentiel arbejdsgiver, må bygge på den i hovedsagen omtvistede nationale bestemmelse, således som den er fortolket af den forelæggende ret, der anmoder om en præjudiciel afgørelse, dvs. som indeholdende et bopælskrav.

Bopælskrav

37. For så vidt som det følger af de relevante nationale bestemmelser, at bopæl i Luxembourg er en betingelse for tilmelding hos ADEM, og at tilmelding hos ADEM er en betingelse for at opnå ansættelsestilskuddet, er en luxembourgsk arbejdsgiver, som ønsker at ansætte en arbejdsløs arbejdstager, som er ældre end 45 år, mere tilbøjelig til at ansætte en arbejdstager, som er bosiddende i Luxembourg, end en grænsearbejder, som ikke giver ret til udbetaling af ansættelsestilskud [23].

38. Det er derfor sandsynligt, at det er sværere for en arbejdsløs, som er ældre end 45 år, og som er bosiddende uden for Luxembourg, at opnå beskæftigelse i dette land. En sådan betingelse er derfor egnet til at afholde sådanne personer fra at flytte til og bosætte sig i en nabostat.

39. Jeg mener derfor, at et bopælskrav som det, der er tale om i hovedsagen, udgør en begrænsning for arbejdskraftens frie bevægelighed i Den Europæiske Union, således som denne rettighed er garanteret i artikel 45 TEUF.

20 — Tribunal administratif, Cour constitutionelle i relation til vurderingen af det præjudicielle spørgsmål, der blev forelagt den (jf. fodnote 13) og den forelæggende ret (Cour administrative). Jeg vil tilføje, at næsten al offentligt tilgængelig information på ADEM's hjemmeside støtter denne antagelse (jf. www.adem.public.lu/demandeur/placement/index.html).

21 — Dom af 28.6.2011, forenede sager C-128/01 og C-129/10, Naftiliaki Etaireia Thasou, Sml. I, s. 1885, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis.

22 — Dom af 17.7.2008, sag C-500/06, Corporación Dermoestética, Sml. I, s. 5785, præmis 21.

23 — Artikel L.622-6, stk. 1, i code de travail, som finder anvendelse på alle personer, der er bosiddende i Luxembourg, gør det obligatorisk for en arbejdsløs arbejdssøgende person at tilmelde sig som jobssøgende hos ADEM (jf. punkt 11 ovenfor).

40. Den nationale ret har forklaret, at den ønsker oplyst, om et bopælskrav alligevel kan være begrundet. Den har understreget, at den luxembourgske regering, som ikke er part i hovedsagen, ikke har haft lejlighed til at godtgøre, at et sådant krav er begrundet som omhandlet i artikel 45 TEUF, og at retten ikke ex officio kan afhjælpe manglende begrundelser.

41. Det følger af fast retspraksis, at en foranstaltning, som hindrer arbejdskraftens frie bevægelighed, kun kan anses for begrundet, hvis den forfølger et legitimt mål, som er foreneligt med traktaten og er begrundet i tvingende almene hensyn. Hertil kræves desuden, at de nævnte regler skal være egnede til at sikre gennemførelsen af det pågældende mål og ikke må gå ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå det [24].

42. Det påhviler således medlemsstaten, når dens myndigheder har vedtaget en foranstaltning, der fraviger en grundlæggende frihed, at godtgøre, at foranstaltningen er egnet til at opnå det påberåbte formål og ikke går videre end nødvendigt for at opnå det. De hensyn, som en medlemsstat påberåber sig som begrundelse, skal derfor ledsages af en analyse af, om de foranstaltninger, som medlemsstaten har truffet, er egnede og forholdsmæssige, og af konkrete beviser, der underbygger dens argumenter [25].

43. Under en præjudiciel forelæggelsesprocedure er det (til forskel fra et traktatbrudssøgsmål i medfør af artikel 258 TEUF) den nationale ret og ikke Domstolen, som afgør, om den i hovedsagen omtvistede nationale bestemmelse er begrundet [26]. Domstolens opgave er at give den nationale ret vejledning. Det er imidlertid særligt vanskeligt, når beskrivelsen af de faktiske forhold og den juridiske sammenhæng ikke er fuldstændig på visse punkter (dog ikke i en sådan grad, at forelæggelsen må afvises [27]), hvorved Domstolen forhindres i at besvare de forelagte spørgsmål med den ønskede nøjagtighed. Derfor kan Domstolen blive nødt til at lade visse aspekter stå åbne [28].

44. Forud for retsmødet opfordrede Domstolen den luxembourgske regering til at tage stilling til spørgsmålet om begrundelse, som ikke var behandlet i dens skriftlige indlæg. På trods af en yderligere hasteanmodning (under retsmødet) om vejledning med hensyn til begrundelsen har Luxembourg afstået fra at fremføre nogen argumenter herom.

45. I mangel af oplysninger, som peger på, at et bopælskrav som det, der er genstand for sagen, forfølger et legitimt formål, mener jeg, at Domstolen ikke kan udtale sig om, hvorvidt kravet står i et rimeligt forhold til et sådant mål. Når den nationale ret undersøger dette spørgsmål, kan følgende bemærkninger ikke desto mindre være retningsgivende.

46. Hvor bopæl er en absolut betingelse for tilmelding, har det nødvendigvis den virkning, at det forhindrer en person i Michèle Kriers situation i at kunne tilmelde sig hos den kompetente myndighed. Som følge heraf er en arbejdsgiver, som ansætter en person i denne situation, afskåret fra at modtage ansættelsestilskud. Et bopælskrav som beskrevet af den nationale ret har derfor en så vidtrækkende virkning, at det er usandsynligt, at det er forholdsmæssigt, selv om de kompetente nationale myndigheder kan godtgøre, at det har et legitimt formål [29].

47. Derfor vil jeg mene, at et sådant bopælskrav må afvises som uforeneligt med artikel 45 TEUF i den udstrækning, det er afgørende for, om ansættelsestilskuddet kan udbetales eller ej til en potentiel arbejdsgiver, der ansætter en person, som er ældre end 45 år, og som den nævnte betingelse gælder for.

24 — Olympique Lyonnais-dommen, nævnt i fodnote 16 ovenfor, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis.

25 — Dom af 13.4.2010, sag C-73/08, Bressol og Chaverot, Sml. I, s. 2735, præmis 71. Jf. ligeledes dom af 14.6.2012, sag C-542/09, Kommissionen mod Nederlandene, præmis 81.

26 — Dommen i sagen Bressol og Chaverot, nævnt i fodnote 25 ovenfor, præmis 74.

27 — Jf. punkt 22 ovenfor.

28 — Jf. dom af 30.3.2000, sag C-236/98, Jämställdhetsombudsmannen, Sml. I, s. 2189, præmis 34.

29 — Jf. f.eks. dom af 11.7.2002, sag C-224/98, D'Hoop Sml. I, s. 6191, præmis 39.

Tilmeldingskrav

48. For så vidt som den nationale ret har anført, at den ønsker en afklaring af spørgsmålet, om et krav om *bopæl* som betingelse for *tilmelding* er forbudt i medfør af artikel 45 TEUF, er det ufornødent at undersøge, om et simpelt krav om tilmelding i sig selv udgør en hindring. Da Luxembourg imidlertid påstår, at den i hovedsagen omtvistede nationale bestemmelse ikke pålægger et bopælskrav, og i betragtning af, at de øvrige medlemsstater, som har afgivet indlæg, har undersøgt ordningen, som om der var tale om et simpelt krav om tilmelding, vil jeg tage stilling til denne synsvinkel subsidiært.

49. Forordning nr. 1408/71 er ikke direkte relevant for spørgsmålet. Ansættelsestilskuddet er ikke en social sikringsordning, som er omfattet af forordningen. Hertil kommer, at sagen ikke drejer sig om Michèle Kriers ansøgning om arbejdsløshedsydelser. Ikke desto mindre har Østrig gjort gældende, at forordning nr. 1408/71 udgør udgangspunktet for vurderingen af den sociale kompensation, dvs. ansættelsestilskuddet, i denne sag [30]. Polen har anført, at fordi Michèle Krier er grænsearbejder, følger det af Domstolens faste praksis vedrørende artikel 71 i forordning nr. 1408/71 og særligt af Miethe-dommen [31], at hun har ret til at vælge, om hun vil tilmelde sig som arbejdsløs og modtage arbejdsløshedsydelser i Tyskland, som er hendes bopælsstat, eller i Luxembourg, som er det land, hvor hun senest havde beskæftigelse. I betragtning af, at hun valgte at tilmelde sig i bopælsstaten frem for i Luxembourg, er hendes manglende opfyldelse af tilmeldingskravet, der er fastsat i den i hovedsagen omtvistede nationale bestemmelse, en følge af hendes eget valg og dermed ikke af disse bestemmelser. Kommissionen har anført, at Michèle Krier i medfør af forordning nr. 1408/71 har ret til at tilmelde sig i både Tyskland og i Luxembourg, men at hun er afskåret fra dette som følge af de i hovedsagen omtvistede nationale bestemmelser.

50. I almindelighed indebærer tilmelding hos ADEM bl.a., at en person, der søger arbejde, er til rådighed for arbejdsmarkedet og har ret til at benytte ADEM's ydelser i forbindelse med jobsøgning. Når de arbejdssøgende er berettigede hertil, kan tilmelding også indebære udbetaling af arbejdsløshedsydelse fra ADEM. Muligheden for tilmelding er dog åben for alle personer, uanset om de også får udbetalt arbejdsløshedsydelse fra ADEM.

51. Artikel 13, stk. 2, i forordning nr. 1408/71 bestemmer, hvilken stats lovgivning der finder anvendelse på krav om arbejdsløshedsydelser [32]. Den fastsætter imidlertid ikke betingelserne for, hvornår der er ret eller pligt til at blive medlem af en social sikringsordning [33]. Som hovedregel er den kompetente medlemsstat for så vidt angår arbejdsløshedsydelser den medlemsstat, hvor den arbejdsløse arbejdstager senest havde beskæftigelse [34]. Det er i princippet denne medlemsstat, der skal betale disse ydelser, og som skal sørge for supplerende ikke-økonomiske ydelser, såsom eksempelvis hjælp med at finde ny beskæftigelse.

52. Imidlertid fastsætter artikel 71, stk. 1, litra a), en undtagelse fra dette princip for så vidt angår grænsearbejdere. Det fremgår klart af artikel 71, stk. 1, litra a), ii), at en grænsearbejder, som er fuldtidsarbejdsløs, ikke er berettiget til ydelser i den medlemsstat, hvor vedkommende sidst havde beskæftigelse, selv om vedkommende betalte socialsikringsbidraget i dette land, men at vedkommende har ret til at kræve sociale ydelser fra den medlemsstat, hvor bopælen er beliggende [35].

30 — Såvel Østrig som Kommissionen har henvist til bestemmelserne i forordning nr. 883/2004 i deres skriftlige indlæg. Eftersom denne foranstaltning imidlertid ikke var trådt i kraft på det for sagen relevante tidspunkt (jf. fodnote 4 ovenfor), har jeg henvist til forordning nr. 1408/71 i dette forslag til afgørelse.

31 — Nævnt i fodnote 8 ovenfor.

32 — Jf. punkt 6 ovenfor.

33 — Huijbrechts-dommen, nævnt i fodnote 9 ovenfor, præmis 17 og den deri nævnte retspraksis.

34 — Huijbrechts-dommen, nævnt i fodnote 9 ovenfor, præmis 21 og den deri nævnte retspraksis.

35 — Miethe-dommen, nævnt i fodnote 8 ovenfor, præmis 9 og 11. Disse præmisser drager en klar sondring mellem *andre* arbejdstagere end grænsearbejdere, som udøver det valg, der er givet dem i artikel 71, stk. 1, litra b), ved at stille sig til rådighed enten for arbejdsformidlingen i den medlemsstat, hvor de sidst havde beskæftigelse, eller for arbejdsformidlingen i den medlemsstat, hvor de har bopæl, og grænsearbejdere, som er omfattet af artikel 71, stk. 1, litra a), og som ikke har et sådant valg. Relevansen af Miethe-dommen i lyset af forordning nr. 883/2004 er i øjeblikket under behandling af Domstolen i sag C-443/11, Jeltes.

53. I Miethe-domme fastslog Domstolen videre, at en arbejdstager, som er omfattet af artikel 71, stk. 1, litra a), ii), i særlige tilfælde kan betragtes som »andet end en grænsearbejder«, når vedkommende har særlig stærk tilknytning til den medlemsstat, hvor vedkommende senest var beskæftiget og derfor kunne blive omfattet af artikel 71, stk. 1, litra b). En sådan arbejderstager kan vælge at modtage arbejdsløshedsydelser fra den medlemsstat, hvor vedkommende senest var beskæftiget, i stedet for fra bopælsstaten [36].

54. Hvis Michèle Kriers situation var omfattet af artikel 71, stk. 1, litra a) (som den ser ud til at være), havde hun ikke nogen valgmulighed med hensyn til, hvor hun ønskede at tilmelde sig for at modtage arbejdsløshedsydelser. Hun var nødt til at tilmelde sig i Tyskland, som er hendes bopælsstat. På den anden side, hvis hun (undtagelsesvis) skulle betragtes som »andet end grænsearbejder« i overensstemmelse med retspraksis efter Miethe-dommen, men hun alligevel vælger at tilmelde sig i Tyskland, ville hun ikke modtage arbejdsløshedsydelser fra både Luxembourg og denne stat [37]. Hvis hun derfor modtog arbejdsløshedsydelser i Tyskland, ville hun tilsvarende skulle stå til rådighed for arbejdsmarkedet i denne medlemsstat.

55. Det fremgår imidlertid ikke heraf, at Luxembourg er afskåret fra at lade personer som Michèle Krier tilmelde sig hos ADEM for at få hjælp til jobsøgning i denne stat. EU-retten forbyder heller ikke arbejdsløse grænsearbejde at tilmelde sig hos ADEM med dette formål. Under sådanne omstændigheder ville arbejdsgivere, som ansatte sådanne personer, som et supplement få mulighed for at søge om ansættelsesstøtte.

56. Det er korrekt, således som den luxembourgske regering har anført, at tilmeldingskravet ikke er udtryk for direkte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet.

57. Derfor (og såfremt der ikke gælder ikke et bopælskrav) ville grænsearbejdere som Michèle Krier i princippet kunne tilmelde sig hos ADEM.

58. I betragtning af, at arbejdsløse grænsearbejdere i medfør af artikel 71 i forordning nr. 1408/71 har pligt til at tilmelde sig i deres bopælsstat for at modtage arbejdsløshedsydelser, bliver spørgsmålet, om et yderligere krav om tilmelding også hos den kompetente myndighed i den medlemsstat, hvor vedkommende senest havde beskæftigelse, udgør en begrænsning som omhandlet i artikel 45 TEUF, for så vidt som sådanne personer pålægges en yderligere byrde, som ikke gælder for arbejdstagere, som bor i Luxembourg, og som ikke behøver at tilmelde sig hos to kompetente myndigheder, for at en potentiel arbejdsgiver kan få udbetalt ansættelsestilskud.

59. Efter min opfattelse ville en sådan situation, selv om (i en sådan hypotese) grænsearbejdere ganske vist ville skulle tilmelde sig i to medlemsstater, ikke udgøre en begrænsning af deres ret til fri bevægelighed.

60. For det første er grænsearbejdere som følge af deres særlige forhold vant til at følge med i forhold i både bopælsmedlemsstaten og i den stat, hvor de er beskæftiget. For det andet må tilmeldingsprocessen formodes at indebære udfyldelse af formularer, sandsynligvis via en hjemmeside, og eventuelt også en samtale. Det er derfor usandsynligt, at dette er så byrdefuldt og/eller dyrt, at det udgør en unødvendig byrde. For det tredje er det i grænsearbejderens interesse at finde beskæftigelse i den medlemsstat, hvor den pågældende har de bedste muligheder for at finde nyt arbejde. Som følge heraf er der en formodning for, at sådanne personer er motiverede til også at tilmelde sig i den medlemsstat, hvor de senest har arbejdet, for at finde ny beskæftigelse.

36 — Miethe-dommen, præmis 17 og 18.

37 — van Gestel-dommen, nævnt i fodnote 11 ovenfor, præmis 23 og den deri nævnte retspraksis.

61. Hvis der ikke gælder et bopælskrav, vil jeg derfor ikke mene, at et simpelt krav om tilmelding i den medlemsstat, hvor vedkommende senest har været i beskæftigelse, ud over tilmeldingen i bopælsstaten, er en yderligere byrde for grænsearbejderen og dermed en hindring i den frie bevægelighed i henhold til artikel 45 TEUF i relation til udbetaling af ansættelsestilskuddet.

62. I lyset af denne konklusion er det ufornødent at overveje spørgsmålet om en begrundelse. For at give den forelæggende ret alle nødvendige elementer i sagen vil jeg dog også kort se på de anbringender, som er fremført på dette punkt.

63. Caves Krier har i sit skriftlige indlæg angivet, at formålet med ansættelsestilskuddet er at få arbejdsgivere til at ansætte ældre langtidsledige og at øge deres muligheder for at komme tilbage på arbejdsmarkedet [38]. Der er imidlertid ingen oplysninger om formålet med kravet om tilmelding i den i hovedsagen omtvistede bestemmelse.

64. Østrig, Den Tjekkiske Republik, Luxembourg og Polen har gjort gældende, at indførelse af et tilmeldingskrav er omfattet af medlemsstaternes beføjelser til at føre en beskæftigelsespolitik, for så vidt som den sikrer, at modtageren af hjælpen har en forbindelse til arbejdsmarkedet i den pågældende stat, ved at kræve, at vedkommende har været tilmeldt i en vis periode.

65. Domstolen har fastslået, at medlemslandene kan vælge de foranstaltninger, hvormed målene for deres beskæftigelsespolitik kan realiseres. Den har anerkendt, at medlemsstaterne har et vidt skøn med henblik på udøvelsen af denne beføjelse. Yderligere udgør initiativer til fremme af beskæftigelsen et legitimt socialpolitisk formål [39].

66. Det er i almindelighed rimeligt at antage, at tilmelding hos ADEM er nødvendig for, at organisationen har de nødvendige oplysninger til at sammenholde arbejdssøgende med ledige stillinger. Der er ingen oplysninger om, hvorfor det er nødvendigt, at en person skal have været tilmeldt i mindst en måned.

67. I forbindelse med bevillingen af ansættelsestilskuddet gør jeg opmærksom på, at tilmeldingskravet ikke gælder for alle arbejdsløse arbejdstagere. Hvor en arbejder er fyret som led i en socialplan, er der ikke krav om tilmelding hos ADEM [40].

68. Det er derfor ikke klart ud fra den i hovedsagen omtvistede lovgivning, hvad det nærmere mål måtte være, eller hvorfor lovgivningen er udformet som den er. Det er derfor ikke muligt at foretage yderligere analyser af, om bestemmelsen står i et rimeligt forhold til det ønskede mål.

Anerkendelse af tilmelding i en anden medlemsstat

69. Kommissionen har gjort gældende, at i henhold til EU-retten skal forhold eller begivenheder, som finder sted i en anden medlemsstat, behandles, som om de var sket på den medlemsstats område, hvor lovgivningen gælder (idet dette skulle være et naturligt udtryk for eller en naturlig forlængelse af ligebehandlingsprincippet) [41]. Ifølge Kommissionen følger det af Domstolens faste retspraksis, at Luxembourg skal tage det forhold i betragtning, at Michèle Krier var tilmeldt som arbejdsløs i Tyskland, og at dette skulle være tilstrækkeligt til at opfylde tilmeldingskravet i forbindelse med muligheden for at modtage ansættelsesstøtte.

38 — Caves Krier har i denne henseende henvist til document parlementaire nr. 3798. s. 3, session 1992-1993.

39 — Dommen i sagen Innovative Technology Center, nævnt i fodtnote 17 ovenfor, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis.

40 — Jf. punkt 10 ovenfor.

41 — Kommissionen har støttet sig på dom af 15.10.1969, sag 15/69, Ugliola, Sml. 1969, s. 93, org.ref.: Rec. s. 363, af 4.10.1991, sag C-349/87, Paraschi, Sml. I, s. 4501, og af 22.11.1995, sag C-443/93, Vougioukas, Sml. I, s. 4033.

70. Jeg er ikke enig i Kommissionens fortolkning.

71. Betingelserne for og formålene med tilmelding afgøres af hver enkelt medlemsstat, og de er ikke nødvendigvis ens. Da der ikke foreligger oplysninger om, hvorvidt andre medlemsstater har en tilsvarende arbejdsformidlingstjeneste, som er direkte sammenlignelig med ADEM og nogen form for ordning med gensidig anerkendelse af tilmeldingskrav for arbejdsløshedsydelser mellem medlemsstaterne [42], er jeg ikke overbevist om, at en arbejdsløs arbejdstager blot ved at tilmelde sig hos den nationale myndighed i et medlemsland kan anses for at opfylde betingelserne for at opnå sådanne ydelser i en anden medlemsstat og dermed opnå ret til, at dennes nye arbejdsgiver i denne stat modtager et ansættelsestilskud.

Forslag til afgørelse

72. På dette grundlag mener jeg, at Domstolen bør besvare spørgsmålet fra Cour administrative således:

»Artikel 45 TEUF er til hinder for nationale bestemmelser, såsom artikel L.541-1, stk. 1, i code du travail, for så vidt som arbejdsløse arbejdstagere skal opfylde et bopælskrav for at tilmelde sig hos de kompetente nationale myndigheder, og ydelse af et ansættelsestilskud til en arbejdsgiver, som ansætter en kategori af arbejdsløse arbejdstagere, er betinget af en sådan tilmelding.«

42 — Der findes ingen bestemmelse om gensidig anerkendelse af tilmeldingskrav i forordning nr. 1408/71. Jeg vil henvise til, at forordning nr. 883/2004 indfører bestemmelse om udveksling af oplysninger mellem medlemsstaternes kompetente myndigheder, men det ændrer ikke konklusionen med hensyn til gensidig anerkendelse af tilmeldingskrav.