

## FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

L.A. GEELHOED

fremsat den 27. januar 2005<sup>1</sup>

### I — Indledning

1. I denne sag har Bundesverwaltungsgericht (Tyskland) forelagt Domstolen et spørgsmål vedrørende foreneligheden med artikel 39 EF af nationale bestemmelser, der begrænser godtgørelsen af rejseudgifter for juridiske praktikanter (»Rechtsreferendare«) til den del af rejsen, der er foretaget på tysk område.

entschädigung (bekendtgørelse om ret til tilskud til dobbelt husførelse, herefter »TEVO«) af 29. april 1988, i den her relevante affattelse, bliver diæter og tilskud til overnatning til midlertidigt offentligt ansatte (»Beamter auf Widerruf«) i praktik ved et valgfrit praktiksted i udlandet kun beregnet efter satserne for indenlandske tjenesterejser. Afholdte rejseudgifter til og fra praktikstedet godtgøres kun for så vidt angår de nødvendige udgifter til befordring på laveste klasse med et kollektivt transportmiddel til det tyske grænseovergangssted og retur (TEVO, § 6, stk. 7).

### II — Faktiske omstændigheder og retsgrundlag

#### A — *De nationale bestemmelser*

2. I henhold til § 7, stk. 4, fjerde og femte afsnit, i Land Nordrhein-Westfalens Verordnung über die Gewährung von Trennungs-

3. En tilsvarende ordning gælder i henhold til TEVO's § 5, stk. 4, sammenholdt med § 7, stk. 7, for rejsetilskud til familiehjemrejser under praktikperioden.

<sup>1</sup> — Originalsprog: engelsk.

B — *Twisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål*

4. Under den juridiske praktikperiode forud for den anden juridiske statsprøve i Tyskland valgte sagsøgeren i hovedsagen, Karl Robert Kranemann, at tilbringe fire måneder som praktikant i et advokatfirma i London. Karl Robert Kranemann var på dette tidspunkt bosiddende i Aachen, Tyskland, og han havde i henhold til tysk lovgivning status af midlertidigt offentligt ansat.

5. I denne periode modtog Karl Robert Kranemann, ud over sin praktikløn, et tilskud til dobbelt husførelse på 1 686,68 DEM fra sagsøgte i hovedsagen, Land Nordrhein-Westfalen. Karl Robert Kranemann ansøgte også Land Nordrhein-Westfalen om at få godtgjort udgifterne til rejsen frem og tilbage mellem hans bopæl i Aachen og praktikstedet og til en weekendhjemrejse i november 1995, svarende til et beløb på 539,60 DEM. Denne ansøgning blev kun imødekommet med et beløb på 83,25 DEM, svarende til diæter for en tjenesterejse og et tilskud til overnatning. Da afholdte rejseudgifter i henhold til TEVO kun kunne godtgøres for så vidt angår de nødvendige udgifter til befordring til og fra det tyske grænseovergangssted, og da Aachen blev anset for at være et sådant, fik Karl Robert Kranemann ikke godtgjort sine øvrige rejseudgifter.

6. Karl Robert Kranemann anlagde sag til prøvelse af dette afslag, og Land Nordrhein-Westfalen blev frifundet i såvel første som anden instans. Karl Robert Kranemann indbragte herefter sagen for Bundesverwaltungsgericht, der besluttede at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er en national retsforordning, hvorefter en juridisk praktikant (»Rechtsreferendar«), der afvikler en del af sin obligatoriske uddannelse på et valgfrit praktiksted i en anden medlemsstat, kun har ret til at få godtgjort sine rejseudgifter for så vidt angår den indenlandske del af rejsen, forenelig med artikel 39 EF?«

7. Den nationale ret var navnlig i tvivl om følgende spørgsmål: (1) Er juridiske praktikanter, der har bestået den første juridiske statsprøve, omfattet af arbejdstagerbegrebet? (2) Udgør en arbejdsgivers afslag på at godtgøre rejseudgifterne i forbindelse med en praktikperiode i udlandet i sig selv en relevant begrænsning af arbejdskraftens frie bevægelighed i strid med artikel 39 EF? (3) Indebærer artikel 39 EF en forpligtelse til at godtgøre udgifterne til en hjemrejse ud over godtgørelsen af praktikantens basisudgifter til rejsen til og fra praktikstedet? (4) Kan en sådan begrænsning af arbejdskraftens frie bevægelighed i bekræftende fald med rette begrundes i budgethensyn?

8. I overensstemmelse med artikel 23 i Domstolens statut har Karl Robert Krammann, Land Nordrhein-Westfalen og Kommissionen indgivet skriftlige indlæg i den foreliggende sag.

melle anvendelsesområde for artikel 39 EF. I denne henseende er tre mulige spørgsmål blevet rejst i parternes indlæg: om juridiske praktikanter er omfattet af arbejdstagerbegrebet i artikel 39 EF, om den foreliggende situation er et rent internt spørgsmål i en medlemsstat, der ikke har tilstrækkelig forbindelse til fællesskabslovgivningen, og om juridiske praktikanter er omfattet af undtagelsen vedrørende ansættelser i den offentlige administration i artikel 39, stk. 4, EF.

### III — Bedømmelse

9. Det spørgsmål, som Bundesverwaltungsgericht har forelagt Domstolen, kan efter min mening bedst besvares i tre dele. For det første: Henhører en bestemmelse som den, der er tale om i hovedsagen, under det formelle anvendelsesområde for artikel 39 EF? For det andet: Hvis dette er tilfældet, hindrer en sådan bestemmelse da den frie bevægelighed i en grad, der er uforenelig med artikel 39 EF? For det tredje: Hvis dette er tilfældet, findes der da en gyldig begrundelse for en sådan bestemmelse? Jeg vil kort behandle disse spørgsmål et ad gangen.

Er »Rechtsreferendare« omfattet af arbejdstagerbegrebet i artikel 39 EF?

11. Land Nordrhein-Westfalen har gjort gældende, at det arbejde, en juridisk praktikanter udfører under sin praktikperiode, ikke har nogen økonomisk værdi og ikke giver anledning til aflønning i dette udtryks betydning i henhold til retspraksis.

12. Dette argument bør efter min mening forkastes.

*A — Henhører en sådan bestemmelse under det formelle anvendelsesområde for artikel 39 EF?*

10. Det er efter min mening klart, at en bestemmelse som den, der er tale om i den foreliggende sag, henhører under det for-

13. Det fremgår af fast retspraksis, at arbejdstagerbegrebet i fællesskabsretten skal fortolkes vidt og skal defineres på grundlag af objektive kriterier, som karakteriserer rettigheder og pligter i de pågældende personers arbejdsforhold. Domstolen har fastslået, at det væsentlige kendetegn ved et arbejdsforhold er, at en person i en vis periode præsterer ydelser mod vederlag for en anden

og efter dennes anvisninger. Hvorvidt arbejdsforholdet efter national ret har en sui generis-karakter, og spørgsmålet om den pågældendes større eller mindre produktivitet eller spørgsmålet om, hvorledes midlerne til at sikre aflønningen tilvejebringes, eller den begrænsede størrelse af denne aflønning, er ikke afgørende for arbejdstagerbegrebet i fællesskabsrettens forstand<sup>2</sup>.

14. Domstolen har således fastslået, at lærerkandidater i Tyskland er omfattet af arbejdstagerbegrebet ud fra den betragtning, at »den omstændighed, at det pædagogiske kursus — ligesom læretiden i andre erhverv — kan betragtes som en praktisk forberedelse til selve udøvelsen af professionen, kan ikke forhindre anvendelsen af artikel [39], stk. 1, når kurset gennemføres under de vilkår, der gælder for lønnet beskæftigelse«<sup>3</sup>.

15. Kriteriet er navnlig, om de juridiske praktikanter udøver en reel og faktisk

beskæftigelse, bortset fra beskæftigelse af så ringe omfang, at den fremtræder som et rent marginalt supplement<sup>4</sup>. Efter min mening er denne betingelse opfyldt i den foreliggende sag af følgende årsager:

16. For det første må de opgaver, som juridiske praktikanter som Karl Robert Kramemann udfører, og som f.eks. kan omfatte udarbejdelse af notater, gennemførelse af juridiske undersøgelser og juridisk sagsbehandling, betragtes som reelle og faktiske ydelser, der præsteres for praktikstedet. Som den forelæggende ret har anerkendt i forelæggelseskendelsen, kan de opgaver, som en juridisk praktikant udfører under praktikperioden, navnlig ikke anses for udelukkende at være til gavn for praktikanten og ikke for praktikstedet<sup>5</sup>.

4 — Jf. dom af 23.3.1982, sag 53/81, Levin, Sml. s. 1035, præmis 17 (deltidsbeskæftigelse tilstrækkelig til at give en person status som arbejdstager, selv om aflønningen er mindre end den garanterede minimumsindkomst i den pågældende sektor), af 21.6.1988, sag 197/86, Brown, Sml. s. 3205 (erhvervspraktik for universitetsstudium af omkring otte måneders varighed blev anset for at være tilstrækkelig til at give status som arbejdstager), af 31.5.1989, sag 344/87, Bettray, Sml. s. 1621, præmis 15 og 16, af 26.2.1992, sag C-3/90, Bernini, Sml. I, s. 1071 (ti ugers praktikophold var tilstrækkeligt til at give status som arbejdstager), af 19.11.2002, sag C-188/00, Kurz, Sml. I, s. 10691, præmis 32, og af 6.11.2003, sag C-413/01, Ninni-Orasche, Sml. I, s. 13187, samt Trojani-dommen, nævnt i fodnote 2, præmis 16.

5 — Som Kommissionen har bemærket, har Domstolen analogt hermed fastslået, at de ydelser, der præsteres af en juridisk praktikant, falder inden for anvendelsesområdet for direktiv 76/207 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder for så vidt angår adgang til beskæftigelse, erhvervsuddannelse, forfremmelse samt arbejdsvilkår, jf. dom af 7.12.2000, sag C-79/99, Schnorbus, Sml. I, s. 10997, præmis 28, hvor Domstolen fastslår, at en »Rechtsreferendars« praktiske uddannelse udgør »en uddannelsesperiode og en nødvendig forudsætning for at kunne opnå ansættelse som dommer eller i en højere offentlig stilling« og derfor henhører under ligebehandlingsdirektivet.

2 — Jf. dom af 3.7.1986, sag 66/85, Lawrie-Blum, Sml. s. 2121, præmis 17, af 23.3.2004, sag C-138/02, Collins, Sml. I, s. 2703, præmis 26, og af 7.9.2004, sag C-456/03, Trojani, Sml. I, s. 7573, præmis 16.

3 — Lawrie-Blum-dommen, præmis 19.

17. For det andet udgør det tilskud, som praktikanten modtager under praktikken, en form for aflønning i dette udtryks betydning i henhold til Domstolens praksis. I denne forbindelse er den omstændighed, at dette tilskud kan være lavere end den løn, der betales for fuldtidsbeskæftigelse, ikke til hinder for, at de juridiske praktikanter er omfattet af arbejdstagerbegrebet, forudsat at de udfører en reel og faktisk beskæftigelse<sup>6</sup>. Derudover modtager mange juridiske praktikanter en praktikløn fra praktikstedet, som også udgør aflønning som omhandlet i Domstolens praksis.

Er Karl Robert Krammanns sag et rent internt tysk anliggende?

18. Land Nordrhein-Westfalen har gjort gældende, at den situation, der er tale om i hovedsagen, er et rent internt anliggende i en medlemsstat og derfor ikke er omfattet af fællesskabslovgivningen, fordi et praktikophold i udlandet udelukkende udgør en del af praktikantens nationale juridiske uddannelse.

19. Som den forelæggende ret har anført i forelæggelseskendelsen, er dette argument ikke relevant. Den omstændighed, at Karl Robert Krammann valgte at tilbringe fire måneder af sin praktik i en anden medlemsstat, er efter min mening et »tilknytningsmoment«, der er tilstrækkeligt til, at hans

tilfælde henhører under fællesskabsrettens anvendelsesområde<sup>7</sup>.

Finder artikel 39, stk. 4, EF anvendelse?

20. Den forelæggende ret har rejst spørgsmålet om den mulige anvendelse af artikel 39, stk. 4, EF, der udelukker ansættelser i den offentlige administration fra artikel 39 EF's anvendelsesområde.

21. Det står efter min mening klart, at juridiske praktikanter som Karl Robert Krammann ikke er omfattet af undtagelsen i artikel 39, stk. 4, EF. Denne bestemmelse finder kun anvendelse på stillinger, der direkte eller indirekte indebærer deltagelse i udøvelse af offentlig myndighed og andre opgaver, der har til formål at beskytte statens

7 — Jf. analogt hermed i forbindelse med borgernes frie bevægelighed dom af 11.7.2002, sag C-224/98, D'Hoop, Sml. I, s. 6191, præmis 30: »Da en unionsborger i alle medlemsstaterne skal undergives samme retlige behandling som den, der tilkommer statsborgere fra disse medlemsstater, der befinder sig i samme situation, ville det være uforeneligt med retten til fri bevægelighed, hvis den pågældende i den medlemsstat, hvori han er statsborger, får en behandling, der er mindre gunstig end den, han ville få, hvis han ikke havde gjort brug af sine beføjelser efter traktaten for så vidt angår borgernes bevægelighed.« Jf. ligeledes dom af 26.1.1999, sag C-18/95, Terhoeve, Sml. I, s. 345, præmis 27.

6 — Jf. de domme, der er nævnt i fodnote 4.

eller andre offentlige myndigheders almene interesser, navnlig når ansættelsen omfatter »et særligt solidaritetsforhold« med staten <sup>8</sup>.

ikke af »Rechtsreferendares« formelle status som midlertidigt offentligt ansatte. Arten af retsforholdet mellem en arbejdstager og dennes arbejdsgiver er ikke afgørende for, om artikel 39 EF finder anvendelse eller ej <sup>12</sup>.

22. Efter min opfattelse er der intet grundlag for at mene, at der findes et sådant solidaritetsforhold, når der er tale om praktikanter inden for advokatvirksomhed <sup>9</sup>. Analogt hermed fastslog Domstolen i Reyners-sagen, at udøvelsen af advokaterhvervet ikke var »forbundet med udøvelse af offentlig myndighed« som omhandlet i artikel 45 EF <sup>10</sup>. Dette gælder navnlig praktikperioder i private virksomheder som den periode, der er tale om i hovedsagen, og som Karl Robert Kranemann afviklede i et advokatfirma i London. Som Domstolen fastslog i sagen Kommissionen mod Italien, »omfatter udtrykket »ansættelser i den offentlige administration« ikke ansættelse hos en privatretlig fysisk eller juridisk person, uanset hvilke opgaver den ansatte udfører« <sup>11</sup>.

*B — Hindrer en sådan bestemmelse arbejdskraftens frie bevægelighed i en grad, der er uforenelig med artikel 39 EF?*

24. Det næste trin i bedømmelsen er at undersøge, om en bestemmelse som den, der her er tale om, såfremt den henhører under det formelle anvendelsesområde for artikel 39 EF, kan hindre arbejdskraftens frie bevægelighed.

23. Dette ræsonnement, der er baseret på ansættelsesforholdets art, berøres tydeligvis

25. I denne forbindelse har den forelæggende ret og Land Nordrhein-Westfalen

8 — Dom af 17.12.1980, sag 149/79, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 3881. Jf. ligeledes forslag til afgørelse fra generaladvokat Stix-Hackl i sagen Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española (dom af 30.9.2003, sag C-405/01, Sml. I, s. 10391).

9 — Jeg bemærker, at sagsøgte i hovedsagen ikke har fremsat noget argument om, at sagen skulle være omfattet af artikel 39, stk. 4, EF.

10 — Dom af 21.6.1974, sag 2/74, Reyners, Sml. s. 631.

11 — Dom af 31.5.2001, sag C-283/99, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 4363, præmis 25.

12 — Som Domstolen fastslog i Sotgiu-sagen (dom af 12.2.1974, sag 152/73, Sml. s. 153, præmis 5): »[D]a der ikke er nogen sondring i den nævnte bestemmelse, er det uden interesse, om arbejdstageren er ansat som arbejder, funktionær eller tjenestemand, og endvidere, om ansættelsesforholdet henhører under den offentlige ret eller privatretten; disse juridiske kriterier er forskellige, alt efter de nationale retssystemer og kan følgelig ikke yde et fortolkningsbidrag, som kan opfylde fællesskabets krav.«

givet udtryk for det synspunkt, at en sådan bestemmelse rent faktisk ikke hindrer arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Den Europæiske Union, fordi et afslag på at betale rejseudgifterne ikke reelt påvirker praktikantens beslutning om at rejse til udlandet på grund af det relativt ringe pengebeløb, der er tale om<sup>13</sup>. Det er blevet gjort gældende, at dette fremgår af den omstændighed, at »Rechtsreferendare« nu ofte vælger at afvikle en del af deres praktikperiode i udlandet.

26. Jeg finder ikke dette argument overbevisende. Det er klart, at forbuddet i artikel 39 EF omfatter nationale bestemmelser, der finder anvendelse uanset de berørte arbejdstageres nationalitet, men som hindrer deres frie bevægelighed<sup>14</sup>. Som Domstolen har fastslået, udgør »[b]estemmelser, som — selv om de finder anvendelse uden forskel — forhindrer en statsborger i en medlemsstat i eller afholder ham fra at forlade sit oprindelsesland med henblik på at udøve retten til fri bevægelighed, [...] hindringer for denne frihed«<sup>15</sup>.

13 — I Karl Robert Kranemanns tilfælde beløb den godtgørelse for rejseudgifter, han har gjort krav på, sig til 539,60 DEM, mens han i forbindelse med den samme praktikperiode modtog 1686,68 DEM fra Land Nordrhein-Westfalen i form af tilskud til dobbelt husførelse.

14 — Dom af 15.12.1995, sag C-415/93, Bosman, Sml. I, s. 4921, af 27.1.2000, sag C-190/98, Graf, Sml. I, s. 493, præmis 18, og af 29.4.2004, sag C-387/01, Weigel, Sml. I, s. 4981, præmis 52. If. ligeledes artikel 39, stk. 3, EF, der bestemmer, at arbejdskraftens frie bevægelighed indebærer retten til »[m]ed forbehold af de begrænsninger, der retfærdiggøres af hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed [...] frit at bevæge sig inden for medlemsstaternes område i dette øjemed [...]«.

15 — Graf-dommen, nævnt i fodnote 14, præmis 23.

27. Jeg er ikke enig i, at et afslag på at betale rejseudgifter i forbindelse med praktikperioder i udlandet ikke vil afholde en praktikant fra at benytte sig af sin ret til fri bevægelighed. Spørgsmålet om, hvorvidt en arbejdstager vil kunne afholdes fra at benytte sig af denne ret, skal undersøges i lyset af alle sagens omstændigheder. Selv om de beløb, der er tale om i den foreliggende sag, måske er relativt små, skal de, som det fremgår af Karl Robert Kranemanns indlæg, ses i forhold til det begrænsede tilskud, som juridiske praktikanter modtager under deres praktik. Derfor mener jeg, at den omstændighed, at de fulde rejseudgifter godtgøres i forbindelse med praktik, der afvikles i Tyskland, men ikke i andre medlemsstater, i mangel af supplerende finansielle midler meget vel kan have indflydelse på en praktikants beslutning om, hvorvidt denne skal benytte sig af sin ret til fri bevægelighed i henhold til artikel 39 EF.

28. I denne henseende har den foreliggende sag en vis lighed med Köbler-sagen, som Kommissionen har henvist til. I denne sag ansøgte sagsøgeren, der var ansat af den østrigske stat som universitetsprofessor, om en særlig lønforhøjelse, der tildeles efter 15 års tjeneste ved østrigske universiteter. Ansøgningen blev afslået, da sagsøgeren, selv om han havde 15 års anciennitet, hvis hans erfaringer fra alle universiteter i andre medlemsstater blev medregnet, ikke havde optjent sin anciennitet udelukkende ved østrigske universiteter. Domstolen fandt, at en sådan ordning sandsynligvis ville hindre arbejdskraftens frie bevægelighed. Den afviste navnlig det argument, at eftersom

den relevante østrigske lov for at fremme ansættelsen af udenlandske universitetsprofessorer indeholdt en bestemmelse, der gav hjemmel til at udbetale en højere grundløn til vandrende universitetsprofessorer, er deres løn ofte højere end den, som østrigske universitetsprofessorer modtager, selv når det særlige anciennitetstillæg medregnes. Domstolen fandt ikke, at denne omstændighed udelukkede, at den pågældende bestemmelse udgjorde en forskelsbehandling mellem vandrende universitetsprofessorer og østrigske universitetsprofessorer og dermed indebar en hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed<sup>16</sup>.

relativt lille beløb, kan det ikke desto mindre indvirke på en praktikants beslutning om, hvorvidt han skal gennemføre en del af sin praktikperiode i udlandet, da han måske har begrænsede finansielle midler til sin rådighed.

*C — Findes der en begrundelse for en sådan bestemmelse, der kan gøre den forenelig med artikel 39 EF?*

29. Af tilsvarende årsager mener jeg, at en afvisning af at indrømme praktikanter, der afvikler deres praktikperiode i udlandet, en ret til at få godtgjort hjemrejseomkostningerne på samme vilkår som praktikanter, der gennemfører deres praktikperiode i Tyskland, i princippet udgør en hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed. Selv om det ved første øjekast kan se ud som et

30. Den sidste del af min bedømmelse består i at afgøre, om en bestemmelse som den, der her er tale om, er begrundet i hensynet til almenhedens interesse.

31. I denne henseende giver den forelæggende ret i sin forelæggelseskendelse udtryk for usikkerhed med hensyn til, om en sådan bestemmelse, såfremt den i princippet udgør en hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed, kan begrundes med nationale budgetmæssige hensyn. Jeg skal bemærke, at Land Nordrhein-Westfalen ikke i sine skriftlige bemærkninger har nævnt en sådan begrundelse.

16 — Dom af 30.9.2003, sag C-224/01, Köbler, Sml. I, s. 10239, præmis 75 og 76. Domstolen fastslog, at »den ubetingede afvisning af at anerkende perioder, der er tilbagelagt som universitetsprofessor i en anden medlemsstat end Republikken Østrig, [er] en hindring for den frie bevægelighed for arbejdstagere, der er etableret i Østrig, idet det kan afholde sådanne arbejdstagere fra at forlade landet for at udøve den nævnte frihed« (præmis 74). Tilsvarende fandt Domstolen i *Sotgiu-sagen*, nævnt i fodnote 12, at et tilskud for dobbelt husførelse henhørte under begrebet »arbejdsvilkår« i henhold til forordning nr. 1612/68, da det udgjorde en ekstra løn, der blev tildelt for at afhjælpe de ulemper, en arbejdstager har ved at være væk fra sit hjem (præmis 8).

32. Det står klart, at rent økonomiske hensyn, herunder betragtninger af national budgetmæssig karakter, principielt ikke udgør en relevant begrundelse for at hindre arbejdskraftens frie bevægelighed<sup>17</sup>.

kes, at en risiko for et alvorligt indgreb i den sociale sikringsordnings økonomiske ligevægt kan udgøre et tvingende alment hensyn, som kan berettigede en sådan begrænsning<sup>18</sup>.

33. I denne forbindelse har Kommissionen henvist til Kohll-sagen, som vedrørte foreneligheden med artikel 49 EF af Luxembourg's bestemmelser om, at der kræves en tilladelse fra den sikredes sociale sikringsinstitution som betingelse for godtgørelse af udgifterne til tandbehandling udført af en specialtandlæge i en anden medlemsstat. I denne sag udtalte Domstolen som svar på argumentet om, at sådanne regler var nødvendige for ikke at ødelægge ligevægten i den sociale sikringsordning, at det ikke kunne udeluk-

34. Jeg vil gerne understrege, at Domstolens udtalelse i Kohll-sagen efter min mening ikke på nogen måde sætter spørgsmålstegn ved det generelle princip om, at økonomiske hensyn ikke er tilstrækkelige til at berettigede en restriktion af retten til fri bevægelighed. Tværtimod fremsatte Domstolen denne udtalelse i forbindelse med en meget specifik situation, nemlig hvor den potentielle begrundelse for den pågældende bestemmelse er at bevare sammenhængen i en bestemt national social sikringsordning. De hensyn, der gør sig gældende i en sådan situation, adskiller sig grundlæggende fra de hensyn, der gør sig gældende, når formålet med den pågældende bestemmelse, som det hævdes i den foreliggende sag, er at beskytte statens budget generelt<sup>19</sup>.

17 — Jf. f.eks. dom af 26.4.1988, sag 352/85, Bond van Adverteerders m.fl., Sml. s. 2085, præmis 34 (en hindring af den frie udveksling af tjenesteydelser kan ikke begrundes i hensynet til at sikre, at en national offentligretlig institution modtager samtlige indtægter fra reklameindslag, som specielt henvender sig til publikum i vedkommende medlemsstat), af 5.6.1997, sag C-398/95, SETTG, Sml. I, s. 3091 (opretholdelse af arbejdsfreden som middel til at bringe en kollektiv konflikt til ophør og således undgå, at en økonomisk sektor, og dermed et lands økonomi, lider negative følger deraf, er et formål af økonomisk art, der ikke kan berettigede en restriktion af retten til fri udveksling af tjenesteydelser), samt forslag til afgørelse fra generaladvokat Stix-Hackl i Lindman-sagen (dom af 13.11.2003, sag C-42/02, Sml. I, s. 13519, punkt 88) (økonomiske hensyn i forbindelse med hasardspil, herunder finansiering af almenyttige formål, er ikke en gyldig begrundelse for en begrænsning af den frie udveksling af tjenesteydelser). Jf. tillige i forbindelse med ligebehandling af mænd og kvinder dom af 24.2.1994, sag C-343/92, Roks m.fl., Sml. I, s. 571, og af 6.4.2000, sag C-226/98, Jørgensen, Sml. I, s. 2447.

18 — Dom af 28.4.1998, sag C-158/96, Kohll, Sml. I, s. 1931, præmis 42. Domstolen fandt imidlertid på grundlag af sagens faktiske omstændigheder, at godtgørelse af udgifterne til tandbehandling i en anden medlemsstat i henhold til satserne i den medlemsstat, hvor den pågældende er forsikret (dvs. Luxembourg), ikke havde »væsentlig betydning« for finansieringen af Luxembourg's sociale sikringsordning.

19 — Jeg bemærker under alle omstændigheder, at fastsættelsen af den tyske grænse som et »skæringspunkt« for godtgørelse af rejseudgifterne ud fra et budgetmæssigt synspunkt forekommer tilfældigt og ikke nødvendigvis tjener til at udelukke godtgørelse af rejseudgifter, der er større end andre. Det er, som anført af Karl Robert Krammann, klart, at rejseudgifter for en juridisk praktikant fra den ene ende af Tyskland til den anden (f.eks. fra München til Berlin) meget vel i mange tilfælde kan være højere end rejseudgifterne lige over grænsen til en anden medlemsstat (f.eks. fra Aachen til Liège).

35. I denne forbindelse er det naturligvis korrekt, at nationale eller regionale regeringsorganer med rette kan tage hensyn til budgetmæssige betragtninger, når de beslutter, om og i hvilket omfang juridiske praktikanter skal have godtgjort rejseudgifter og andre udgifter. Når de gør dette, er de dog

ikke desto mindre forpligtet til at overholde det grundlæggende princip om arbejdskraftens frie bevægelighed, som det fremgår af punkt 10 ff. i dette forslag til afgørelse, og uanset hvilken godtgørelsesordning der vælges, skal den være i overensstemmelse med dette princip.

#### **IV — Forslag til afgørelse**

36. Henset til ovenstående mener jeg, at Domstolen bør besvare det spørgsmål, den har fået forelagt af Bundesverwaltungsgericht, således:

»En national bestemmelse, der begrænser godtgørelsen af en »Rechtsreferendars« rejseudgifter til den del af rejsen, der tilbagelægges på medlemsstatens område, udgør en restriktion af arbejdskraftens frie bevægelighed, der er i strid med artikel 39 EF.«