

Sag C-411/22**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

21. juni 2022

Forelæggende ret:

Verwaltungsgerichtshof (Østrig)

Afgørelse af:

24. maj 2022

Revisionsappellant:

Thermalhotel Fontana Hotelbetriebsgesellschaft m.b.H.

Sagsøgt myndighed i sagen for Verwaltungsgerichtshof:Bezirkshauptmannschaft Südoststeiermark**Hovedsagens genstand**

Betaling af en kompensation for det indtægtstab, der opstår for arbejdstagere som følge af en af sundhedsmyndighederne fastsat isolation (»karantæne«) på grund af et positivt covid-19-testresultat – begrebet »ydelse ved sygdom« som omhandlet i artikel 3, stk. 1, litra a), i forordning (EF) nr. 883/2004 – grænsearbejdere – begrænsning af arbejdstagernes frie bevægelighed ved betingelsen om, at isolationen skal være fastsat af en indenlandsk myndighed

Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse

Fortolkning af EU-retten, artikel 267 TEUF

Præjudicielle spørgsmål

1. Udgør et kompensationsbeløb, som arbejdstagere er berettiget til under deres isolation som covid-19-syge, -sygdomsmistænkte eller -smittefarlige personer som kompensation for de indtægtstab, der opstår, fordi de ikke kan udøve deres erhverv, og som i første omgang skal udbetales af arbejdsgiveren til arbejdstageren, idet kompensationskravet over for forbundsstaten overgår til

arbejdsgiveren på tidspunktet for udbetalingen, en ydelse ved sygdom som omhandlet i artikel 3, stk. 1, litra a), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 883/2004 af 29. april 2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger?

Såfremt det første spørgsmål besvares benægtende:

2. Skal artikel 45 TEUF og artikel 7 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 492/2011 af 5. april 2011 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Unionen fortolkes således, at de er til hinder for en national ordning, hvorefter betaling af en kompensation for det indtægtstab, der opstår for arbejdstagere på grund af en af sundhedsmyndighederne fastsat isolation på grund af et positivt covid-19-testresultat (idet kompensationen i første omgang skal udbetales af arbejdsgiveren til arbejdstageren, og et kompensationskrav mod forbundsstaten dermed overgår til arbejdsgiveren), er afhængig af, at isolationen fastsættes af en indenlandsk myndighed på grundlag af nationale epidemiretlige bestemmelser, således at en sådan kompensation ikke betales til arbejdstagere, der som grænsearbejdere har deres bopæl i en anden medlemsstat, og hvis isolation (»karantæne«) fastsættes af sundhedsmyndighederne i deres bopælsstat?

Anførte EU-retlige bestemmelser

Artikel 45 TEUF; artikel 7 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 492/2011 af 5. april 2011 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Unionen; artikel 1-3, 5 og 11 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 883/2004 af 29. april 2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger

Anførte nationalretlige forskrifter

§ 7, stk. 1, i Epidemiegesetz (epidemiloven): »De anmeldelsespligtige sygdomme, i tilfælde af hvilke der kan fastsættes isolationsforanstaltninger for syge, sygdomsmistænkte eller smittefarlige personer, fastsættes ved bekendtgørelse. [...]«

Epidemilovens § 32: »(1) Til fysiske og juridiske personer samt handelsretlige personselskaber betales en kompensation for de indtægtstab, der opstår, fordi de ikke kan udøve deres erhverv, hvis

1. de er blevet isoleret i henhold til §§ 7 eller 17, [...]

og der derved er opstået et indtægtstab.

(2) Kompensationen betales for hver dag, der er omfattet af den i stk. 1 nævnte administrative fastsættelse.

(3) Kompensationen for personer, der har et fast ansættelsesforhold, fastsættes ud fra den normale løn. Arbejdsgiverne skal udbetale dem det kompensationsbeløb, som de er berettiget til, på de sædvanlige lønudbetalingstidspunkter i virksomheden. Retten til kompensation over for forbundsstaten overgår til arbejdsgiveren på tidspunktet for udbetalingen [...].«

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen samt parternes vigtigste argumenter i hovedsagen

- 1 Revisionsappellanten har hjemsted i Østrig, hvor virksomheden driver et hotel. I forbindelse med kontroltests på dette hotel blev flere arbejdstagere testet positive for covid-19. Revisionsappellanten anmeldte dette til den østrigske sundhedsmyndighed, som imidlertid ikke fastsatte isolation for de pågældende arbejdstagere, da disse arbejdstagere havde bopæl i henholdsvis Slovenien og Ungarn. Den østrigske myndighed informerede imidlertid de kompetente myndigheder i disse andre medlemsstater, som efterfølgende fastsatte isolation af arbejdstagerne på deres respektive bopæle i Slovenien og Ungarn i nærmere fastsatte perioder (fra den 23.10.2020 til den 18.11.2020, fra den 21.10.2020 til den 17.11.2020 og fra den 26.10.2020 til den 13.11.2020). Revisionsappellanten fortsatte i disse isolationsperioder med at betale den respektive løn til de berørte arbejdstagere.
- 2 Den 1. december 2020 anmodede revisionsappellanten Bezirkshauptmannschaft Südoststeiermark (en lokal administrativ myndighed) om kompensationen for indtægtstabet, da arbejdstagernes krav på denne var overgået til revisionsappellanten med udbetalingen af lønnen. Disse anmodninger blev afslået ved afgørelser af 29. december 2020.
- 3 Ved fem afgørelser frifandt Landesverwaltungsgericht Steiermark (den regionale forvaltningsdomstol i Steiermark) Bezirkshauptmannschaft Südoststeiermark i de søgsmål, som revisionsappellanten havde anlagt til prøvelse af disse afgørelser, da der ifølge denne domstols opfattelse ikke opstår et krav i henhold til epidemiloven i forbindelse med isolationsforanstaltninger, der er blevet fastsat af udenlandske myndigheder.
- 4 Revisionsappellanten har iværksat de foreliggende ekstraordinære revisionsappeller for Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstolen) til prøvelse af disse afgørelser og har i disse revisionsappeller især rejst tvivl om, hvorvidt epidemilovens § 32, stk. 1 og 3, i henhold til den fortolkning, som Landesverwaltungsgericht (den regionale forvaltningsdomstol) har anlagt, er forenelig med arbejdstagernes frie bevægelighed i henhold til artikel 45 TEUF og forordning (EF) nr. 883/2004. Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstolen) har forenet revisionsappelsagerne med henblik på at træffe samlet afgørelse herom.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 5 Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstolen) er en ret i henhold til artikel 267 TEUF, hvis afgørelser ifølge de nationale retsregler ikke kan appelleres.
- 6 Det kompensationsbeløb, der udbetales til arbejdstagerne i henhold til epidemilovens § 32, stk. 3, første og andet punktum, er begrebsmæssigt ikke en løn, men en erstatning (kompensation) fra forbundsstaten, som beror på et offentligretligt grundlag.
- 7 I den foreliggende sag skal det afklares, om revisionsappellanten som arbejdsgiver også er berettiget til at gøre et krav om kompensation for indtægtstabet – som i henhold til epidemilovens § 32, stk. 3, tredje punktum, er overgået til virksomheden – gældende, når fastsættelsen, som var grundlaget for, at de covid-19-syge, -sygdomsmistænkte eller -smittefarlige arbejdstagere blev isoleret, da de ikke havde bopæl i Østrig, ikke skete ved en afgørelse fra en østrigsk sundhedsmyndighed, men ved en (myndigheds-)foranstaltning i en anden medlemsstat.
- 8 Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstolen) lægger til grund, at de pågældende arbejdstagere er grænsearbejdere som omhandlet i artikel 1, litra f), i forordning nr. 883/2004, og at disse arbejdstagere derfor som omhandlet i artikel 11, stk. 1 og stk. 3, litra a), i forordning nr. 883/2004 er omfattet af den østrigske lovgivning inden for rammerne af denne forordnings anvendelsesområde.
- 9 Såfremt den kompensation, der er fastsat i epidemilovens § 32, skal anses for at være en ydelse ved sygdom som omhandlet i artikel 3, litra a), i forordning nr. 883/2004, skal de østrigske myndigheder og retter i henhold til artikel 5, litra b), i forordning nr. 883/2004 tage hensyn til en isolationsfastsættelse foretaget af den kompetente myndighed i en anden medlemsstat, som om denne fastsættelse var foretaget af en østrigsk myndighed på dens eget område.
- 10 Ifølge Domstolens praksis anses en ydelse for at være en social sikringsydelse som omhandlet i artikel 3 i forordning nr. 883/2004, når den tildeles uden nogen form for individuel eller skønsmæssig bedømmelse af personlige behov, men efter lovbestemte kriterier, og når den vedrører en af de risici, der udtrykkeligt er anført i artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 (nu artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 883/2004). For at sondre mellem de forskellige grupper af sociale sikringsydelser må der tages hensyn til den risiko, som hver enkelt ydelse dækker (jf. vedrørende forgængerbestemmelsen i forordning nr. 1408/71 dom af 1.2.2017, Tolley, C-430/15, præmis 43 og 45, ECLI:EU:C:2017:74). En ydelse i anledning af sygdom dækker den risiko, der er forbundet med en sygdomstilstand, som medfører en midlertidig afbrydelse af den pågældendes aktiviteter (jf. dom af 21.7.2011, Stewart, C-503/09, præmis 37, ECLI:EU:C:2011:500).
- 11 Den i den foreliggende sag omhandlede ydelse betales af forbundsstaten efter lovbestemte kriterier. Den er dog ikke knyttet til en foreliggende sygdom, men fokuserer på, at den person, der er berettiget til ydelsen, som følge af en afgørelse

fra sundhedsmyndighederne er hindret i at passe sit arbejde og derved lider et indtægtstab, som erstattes af forbundsstaten. Epidemiloven klassificerer myndighedens anordning som en »foranstaltning til at forebygge og bekæmpe anmeldelsespligtige sygdomme«. Isolationen tjener ifølge sin målsætning ikke til den individuelle helbredelse, men til at beskytte befolkningen mod smitte fra den isolerede person og dermed til at inddæmme den generelle sundhedsrisiko, som den anmeldelsespligtige sygdom indebærer.

- 12 Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstolen) hælder derfor til den opfattelse, at den i denne sag omtvistede ydelse ikke er en ydelse ved sygdom som omhandlet i artikel 3, stk. 1, litra a), i forordning nr. 883/2004. Da dette spørgsmål imidlertid endnu ikke er blevet besvaret af Den Europæiske Unions Domstol, og den rigtige anvendelse af EU-retten heller ikke er så åbenlys, at der ikke refterer rimelig tvivl, forelægges dette spørgsmål i henhold til artikel 267 TEUF Den Europæiske Unions Domstol til afgørelse.
- 13 Såfremt det første spørgsmål besvares benægtende, skal det afklares, om arbejdstagernes frie bevægelighed i henhold til artikel 45 TEUF og ligebehandlingsprincippet i henhold til artikel 7 i forordning nr. 492/2011 er til hinder for en kompensationsordning som den, der er fastsat i epidemilovens § 32.
- 14 De arbejdstagere i hovedsagen, der er berørt af isolationen, udøver en lønnet økonomisk aktivitet i Østrig, men har bopæl i Slovenien henholdsvis Ungarn, som de dagligt vender hjem til. De skal derfor anses for at være arbejdstagere, der gør brug af retten til fri bevægelighed, som er fastsat i artikel 45 TEUF.
- 15 Det kompensationskrav, som revisionsappellanten gør gældende i hovedsagen, er baseret på, at arbejdstagerens krav på compensation, som ifølge loven opstår over for forbundsstaten, i første omgang opfyldes af arbejdsgiveren i forhold til arbejdstageren og i dette omfang overgår til arbejdsgiveren. Arbejdsgiverens krav hænger derfor direkte sammen med beskæftigelsen som omhandlet i artikel 45 TEUF, således at der efter Verwaltungsgerichtshofs (forvaltningsdomstolens) opfattelse – også i lyset af retspraksis (jf. dom af 7.5.1998, Clean Car Autoservice Ges.m.b.H., C-350/96, præmis 18ff, ECLI:EU:C: 1998:205) – ikke er betænkeligheder med hensyn til, at også arbejdsgiveren i denne forbindelse kan påberåbe sig arbejdstagernes frie bevægelighed i henhold til artikel 45 TEUF.
- 16 Som betingelse for at gøre et krav om compensation gældende foreskriver en national bestemmelse – indirekte – en bopæl i indlandet. Efter Verwaltungsgerichtshofs (forvaltningsdomstolen) opfattelse skal dette anses for at være indirekte forskelsbehandling, fordi bestemmelsen efter selve sin karakter er egnet til i højere grad at berøre vandrende end indenlandske arbejdstagere og dermed risikerer navnlig at stille de vandrende arbejdstagere ringere (jf. dom af 18.7.2007, C-212/05, præmis 29-31, ECLI:EU:C:2007:437); dette ændres efter Verwaltungsgerichtshofs (forvaltningsdomstolen) opfattelse ikke af, at kravet, som er afledt af arbejdstageren, gøres gældende af arbejdsgiveren.

- 17 Der kan ikke af det lovforberedende arbejde til den i denne sag omtvistede ordning udledes nogen særlig begrundelse for, at der i denne forbindelse fokuseres på en afgørelse fra en østrigsk myndighed og dermed indirekte på, at arbejdstageren har bopæl i Østrig. Det er højst begrundelsen om folkesundheden, der kan komme i betragtning. Fastsættelse af isolationsforanstaltninger for syge, sygdomsmistænkte eller smittefarlige personer gør det lettere at følge smittevejene og bevirker, at (muligvis) smittede ikke må opholde sig uden for deres bopæl, hvorved risikoen for yderligere udbredelse af covid-19 kan reduceres. Den lovbestemte ret til kompensation for indtægtstab i isolationsperioden har også til formål at fremme overholdelsen af karantæneforanstaltninger og dermed at øge effektiviteten af de foranstaltninger, som sundhedsmyndighederne træffer for at inddæmme smitten. Som en mulig begrundelse for at fokusere udelukkende på fastsættelser foretaget af indenlandske myndigheder kommer det i betragtning, at det kun er muligt at overvåge overholdelsen af sådanne fastsættelser, hvis isolationen sker i indlandet, og at målet om at inddæmme smitten refererer til situationen i indlandet, som kan være forskellig fra den epidemiske situation i den anden medlemsstat (den berørte arbejdstagers bopælsstat). Endelig kan en mulig begrundelse for at begrænse forbundsstatens kompensation til de arbejdstagere, der bliver isoleret af de østrigske myndigheder, ligge i, at det kun er i disse tilfælde, den østrigske stat er ansvarlig for arbejdstagerens erhvervshindring. Arbejdstageren skal i så fald i tilfælde af en fastsættelse om karantæne fra sit hjemland henvise til dette, såfremt der findes tilsvarende kompensationsordninger dér.
- 18 Det forekommer i hvert fald ikke åbenlyst, at forskelsbehandlingen mellem arbejdsgivere, der beskæftiger arbejdstagere med bopæl i indlandet, og de arbejdsgivere, der også beskæftiger grænsearbejdere, er forholdsmæssig. Da den korrekte anvendelse af EU-retten dermed ikke fremgår med en sådan klarhed, at der ikke er plads til fortolkningstvivel, forelægges også det andet spørgsmål i henhold til artikel 267 TEUF med anmodning om præjudiciel afgørelse.