



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. WATHELET
fremsat den 28. februar 2018¹

Sag C-618/16

Rafal Prefeta
mod
Secretary of State for Work and Pensions

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Upper Tribunal (Administrative Appeals Chamber) (appeldomstolen (afdelingen for forvaltningsretlige sager), Det Forenede Kongerige))

»Præjudiciel forelæggelse – fri bevægelighed for personer – artikel 45 TEUF – kapitel 2 i bilag XII til akten vedrørende vilkårene for tiltrædelsen af 2003 – Det Forenede Kongeriges mulighed for at fravige artikel 7, stk. 2, i forordning (EU) nr. 492/2011 og artikel 7, stk. 3, i direktiv 2004/38/EF – undtagelser vedrørende en polsk statsborger, som ikke har tilbagelagt en registreret periode på 12 måneders arbejde i værtsmedlemsstaten«

I. Indledning

1. Den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse, indgivet til Rettens Justitskontor den 29. november 2016 af Upper Tribunal (Administrative Appeals Chamber) (appeldomstolen (afdelingen for forvaltningsretlige sager), Det Forenede Kongerige), vedrører fortolkningen dels af bilag XII til akten vedrørende vilkårene for Den Tjekkiske Republiks, Republikken Estlands, Republikken Cyperns, Republikken Letlands, Republikken Litauens, Republikken Ungarns, Republikken Maltas, Republikken Polens, Republikken Sloveniens og Den Slovakiske Republiks tiltrædelse og tilpasningerne af de traktater, der danner grundlag for Den Europæiske Union² (herefter »tiltrædelsesakten af 2003«), dels af artikel 7, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 492/2011 af 5. april 2011 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Unionen³ og endelig af artikel 7, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EØF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF⁴.

2. Denne anmodning om præjudiciel afgørelse er blevet fremsat i forbindelse med en tvist mellem Rafal Prefeta, der er polsk statsborger, og Secretary of State for Work and Pensions (ministeren for beskæftigelse og pension, Det Forenede Kongerige, herefter »SSWP«) vedrørende sidstnævntes afslag på at indrømme Rafal Prefeta en indtægtsrelateret arbejdsløsheds- og understøttelsesydelse (income-related Employment and Support Allowance) (herefter »ydelsen«).

1 – Originalsprog: fransk.

2 – EUT 2003, L 236, s. 33.

3 – EUT 2011, L 141, s. 1.

4 – EUT 2004, L 158, s. 77.

3. SSWP's afgørelse om ikke at give Rafal Prefeta adgang til ydelsen skyldtes, at han ikke havde status som arbejdstager og dermed ikke den deraf afledte opholdsret, som er en af betingelserne for tildeling af ydelsen.

4. De nationale foranstaltninger, der blev vedtaget på grundlag af de undtagelsesbestemmelser, som er fastsat i kapitel 2 i bilag XII til tiltrædelsesakten af 2003, hindrede polske statsborgere, der ikke havde haft lønnet beskæftigelse i en uafbrudt periode på 12 måneder som registrerede arbejdstagere i overensstemmelse med de nationale bestemmelser, i at påberåbe sig de nationale bestemmelser om gennemførelse af artikel 7, stk. 3, i direktiv 2004/38 med henblik på at opretholde deres status som »arbejdstagere« og den ret til ophold, som tillægges i kraft af denne status.

5. Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører betingelserne for, at bestemmelserne i kapitel 2 i bilag XII til tiltrædelsesakten af 2003, som fraviger artikel 45 TEUF og artikel 56, stk. 1, TEUF, i en overgangsperiode kan gøre det muligt for de nuværende medlemsstater⁵ at udelukke polske statsborgere fra rettighederne i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011 og artikel 7, stk. 3, i direktiv 2004/38 og dermed også at begrænse polske statsborgeres ret til ydelsen.

II. Retsforskrifter

A. EU-retten

1. Tiltrædelsesakten af 2003

6. Tiltrædelsesakten af 2003 fastlægger vilkårene for Den Tjekkiske Republik, Republikken Estlands, Republikken Cyperns, Republikken Letlands, Republikken Litauens, Ungarns, Republikken Maltas, Republikken Polens, Republikken Sloveniens og Den Slovakiske Republik tiltrædelse og fastsætter tilpasninger af traktaterne.

7. Denne akts første del, artikel 1, andet og femte led, har følgende ordlyd:

»[...]

– [I denne akt] forstås ved udtrykket »nuværende medlemsstater« Kongeriget Belgien, Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Den Helleniske Republik, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Irland, Den Italienske Republik, Storhertugdømmet Luxembourg, Kongeriget Nederlandene, Republikken Østrig, Den Portugisiske Republik, Republikken Finland, Kongeriget Sverige og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland.

[...]

– [I denne akt] forstås ved udtrykket »nye medlemsstater« Den Tjekkiske Republik, Republikken Estland, Republikken Cypern, Republikken Letland, Republikken Litauen, Republikken Ungarn, Republikken Malta, Republikken Polen, Republikken Slovenien og Den Slovakiske Republik.

[...]«

5 – Jf. punkt 7 i nærværende forslag til afgørelse.

8. Fjerde del i tiltrædelsesakten af 2003 indeholder midlertidige bestemmelser, der gælder for »nye medlemsstater«. Under afsnit I i denne del fastsætter aktens artikel 24:

»De foranstaltninger, der opregnes i bilag V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII og XIV til denne akt, gælder for de nye medlemsstater på betingelserne i de nævnte bilag.«

9. Bilag XII til tiltrædelsesakten af 2003 har overskriften »Liste omhandlet i artikel 24 i tiltrædelsesakten: Polen«. I nævnte bilags kapitel 2 om fri bevægelighed for personer er punkt 1, 2, 5 og 9 affattet som følger:

»1. Artikel [45] og artikel [56], stk. 1, [TEUF] finder kun fuld anvendelse for så vidt angår arbejdskraftens frie bevægelighed og fri udveksling af tjenesteydelser, der indebærer midlertidig udstationering af arbejdstagere i henhold til artikel 1 i direktiv 96/71/EF, mellem Polen på den ene side og Belgien, Den Tjekkiske Republik, Danmark, Tyskland, Estland, Grækenland, Spanien, Frankrig, Irland, Italien, Letland, Litauen, Luxembourg, Ungarn, Nederlandene, Østrig, Portugal, Slovenien, Slovakiet, Finland, Sverige og Det Forenede Kongerige på den anden side, i henhold til overgangsbestemmelserne i punkt 2-14.

2. Som en undtagelse fra artikel 1-6 i forordning (EØF) nr. 1612/68 [Rådets forordning nr. 1612/68/EØF af 15.10.1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT 1968 II, s. 467)] kan de nuværende medlemsstater indtil udløbet af en periode på to år efter tiltrædelsesdatoen anvende nationale foranstaltninger eller foranstaltninger i henhold til bilaterale aftaler til at regulere polske statsborgeres adgang til deres arbejdsmarked. De nuværende medlemsstater kan fortsætte med at anvende sådanne foranstaltninger indtil udløbet af en periode på fem år efter tiltrædelsesdatoen.

Polske statsborgere, der på tiltrædelsesdatoen har lovlig beskæftigelse i en af de nuværende medlemsstater, og hvis arbejdstilladelse i den pågældende medlemsstat er udstedt for en uafbrudt periode på mindst 12 måneder, har adgang til arbejdsmarkedet i denne medlemsstat, men ikke til arbejdsmarkedet i andre medlemsstater, der anvender nationale foranstaltninger.

Polske statsborgere, der efter tiltrædelsen får arbejdstilladelse i en af de nuværende medlemsstater for en uafbrudt periode på mindst 12 måneder, skal have de samme rettigheder. De polske statsborgere, der er omhandlet i andet og tredje afsnit, mister de rettigheder, der er nævnt i disse afsnit, hvis de frivilligt forlader arbejdsmarkedet i den pågældende nuværende medlemsstat.

Polske statsborgere, der på tiltrædelsesdatoen eller i en periode, hvori der anvendes nationale foranstaltninger, har lovlig beskæftigelse i en af de nuværende medlemsstater, og hvis arbejdstilladelse i den pågældende medlemsstat er udstedt for en periode på under 12 måneder, har ikke de nævnte rettigheder.

[...]

5. En medlemsstat, der opretholder nationale foranstaltninger eller foranstaltninger i henhold til bilaterale aftaler ved udgangen af den femårige periode i punkt 2, kan, hvis der forekommer eller er risiko for alvorlige forstyrrelser på arbejdsmarkedet, og efter at Kommissionen er blevet underrettet herom, fortsætte med at anvende disse foranstaltninger indtil udløbet af en periode på syv år efter tiltrædelsesdatoen. Hvis der ikke gives meddelelse herom, vil artikel 1-6 i forordning [...] nr. 1612/68 finde anvendelse.

[...]

9. For så vidt visse bestemmelser i direktiv 68/360/EØF [Rådets direktiv 68/360/EØF af 15. oktober 1968 om afskaffelse af restriktioner om rejse og ophold inden for Fællesskabets for medlemsstaternes arbejdstagere og deres familiemedlemmer (EFT 1968 II, s. 477)] ikke kan adskilles fra bestemmelserne i forordning [...] nr. 1612/68, hvis gennemførelse udsættes i henhold til punkt 2-5 og punkt 7 og 8, kan Polen og de nuværende medlemsstater fravige disse bestemmelser i det omfang, det er nødvendigt for at anvende punkt 2-5 og punkt 7 og 8.«

2. Forordning nr. 492/2011

10. Forordning nr. 492/2011 ophævede og erstattede forordning nr. 1612/68 med virkning fra den 16. juni 2011.

11. Kapitel I i forordning nr. 492/2011 har overskriften »Beskæftigelse, ligebehandling og arbejdstagerens familie«.

12. I dette kapitels afsnit 1 med overskriften »Adgang til beskæftigelse« forbyder artikel 1-6 i det væsentlige love eller administrative bestemmelser og administrativ praksis i en medlemsstat, som for de øvrige medlemsstaters statsborgere begrænser eller gør tilbud og ansøgninger om beskæftigelse, adgang til beskæftigelse og udøvelse heraf afhængig af betingelser, der ikke gælder for indenlandske arbejdstagere.

13. I samme kapitels afsnit 2, der har overskriften »Udøvelse af beskæftigelse og ligebehandling«, bestemmer artikel 7:

»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.

[...]«

3. Direktiv 2004/38

14. Direktiv 2004/38 ophævede og erstattede direktiv 68/360 med virkning fra den 30. april 2006.

15. Artikel 7 i direktiv 2004/38 med overskriften »Retten til ophold i mere end tre måneder« bestemmer i stk. 1, litra a), og stk. 3, litra a)-c):

»1. Enhver unionsborger har ret til at opholde sig på en anden medlemsstats område i mere end tre måneder, hvis den pågældende:

a) er arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende i værtsmedlemsstaten, eller

[...]

3. Med henblik på anvendelsen af stk. 1, litra a), bevarer en unionsborger, der ikke længere er arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende, sin status som arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende, hvis den pågældende:

a) er midlertidig uarbejdsdygtig som følge af sygdom eller ulykke

- b) er uforskyldt arbejdsløs efter at have haft lønnet beskæftigelse i mere end et år, og dette er behørigt konstateret, og vedkommende tilmelder sig arbejdsformidlingen som arbejdssøgende
- c) er uforskyldt arbejdsløs efter udløbet af en tidsbegrænset ansættelseskontrakt af mindre end et års varighed eller uforskyldt har mistet sit arbejde i løbet af de første tolv måneder, og dette er behørigt konstateret, og den pågældende tilmelder sig arbejdsformidlingen som arbejdssøgende. I det tilfælde bevarer den pågældende sin status som arbejdstager i mindst seks måneder.

[...]«

16. Artikel 24, stk. 1, i direktiv 2004/38 med overskriften »Ligebehandling« fastsætter:

»1. Med forbehold af specifikke bestemmelser, der udtrykkeligt fremgår af traktaten og den afledte ret, anvendes traktatens bestemmelser uden forskelsbehandling på alle unionsborgere, der i henhold til dette direktiv opholder sig i værtsmedlemsstaten, og på værtsmedlemsstatens egne statsborgere. [...]«

B. Det Forenede Kongeriges ret

17. Ved Accession (Immigration and Worker Registration) Regulations 2004/1219 (bekendtgørelse 2004/1219 om tiltrædelse (indvandring og registrering af arbejdstagere)) (herefter »2004 Regulations«) havde Det Forenede Kongerige udskudt anvendelsen af EU-reglerne om fri bevægelighed for arbejdstagere over for statsborgere i otte af de ti medlemsstater, som tiltrådte Den Europæiske Union den 1. maj 2004⁶. Disse undtagelsesforanstaltninger var blevet vedtaget på grundlag af artikel 24 i tiltrædelsesakten af 2003 og forblev i kraft indtil den 30. april 2011⁷.

18. På tidspunktet for de faktiske omstændigheder, der ligger til grund for hovedsagen, blev 2004 Regulations ændret, bl.a. ved Immigration (European Economic Area) Regulations 2006/1003 (bekendtgørelse 2006/1003 om indvandring (Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde)) (herefter »2006 Regulations«).

19. 2004 Regulations i den affattelse, der var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen, indeholdt en registreringsordning (Accession State Worker Registration Scheme (registreringsordning for arbejdstagere fra de tiltrædende stater)), som fandt anvendelse på statsborgere fra de otte nævnte tiltrædelsesstater, der havde arbejdet i Det Forenede Kongerige i perioden fra den 1. maj 2004 til den 30. april 2011.

20. Regulation 2 i 2004 Regulations med overskriften »Arbejdstagere fra en tiltrædelsesstat, der er underlagt registrering« fastsatte:

»1. [m]ed forbehold af bestemmelserne i de følgende paragraphs i denne regulation er »en arbejdstager fra en tiltrædelsesstat, der er underlagt registrering«, en statsborger fra en relevant tiltrædelsesstat, som arbejder i Det Forenede Kongerige i løbet af tiltrædelsesperioden.

6 – Dvs. Den Tjekkiske Republik, Republikken Estland, Republikken Letland, Republikken Litauen, Ungarn, Republikken Polen, Republikken Slovenien og Den Slovakiske Republik.

7 – Disse begrænsninger blev oprindeligt fastsat for perioden fra den 1.5.2004 til den 30.4.2009. Det fremgår imidlertid af de for Domstolen fremlagte sagsakter, at Det Forenede Kongerige ved skrivelse af 8.4.2009 meddelte Kommissionen sin hensigt om at forlænge anvendelsen af landets nationale undtagelsesbestemmelser med yderligere to år (dvs. indtil den 30.4.2011) i henhold til bestemmelserne i kapitel 2, punkt 5, i bilag XII til tiltrædelsesakten af 2003. I sin anmodning om præjudiciel afgørelse har den forelæggende ret anført, at lovligheden af denne forlængelse er genstand for prøvelse ved domstolene i Det Forenede Kongerige. I sit skriftlige indlæg har Det Forenede Kongeriges regering anført, at spørgsmålet om lovligheden af denne forlængelse i øjeblikket verserer ved Court of Appeal (appeldomstol, Det Forenede Kongerige) i sagen Gubeladze mod Secretary of State for Work and Pensions. Under retsmødet bekræftede Det Forenede Kongeriges regering, at Court of Appeal (appeldomstol) havde afsagt dom i denne sag den 7. november 2017 og havde fastslået, at Det Forenede Kongeriges udvidelse af registreringsordningen for arbejdstagere er uforholdsmæssig og dermed uforenelig med EU-retten. Denne dom er dog endnu ikke endelig, da Det Forenede Kongeriges regering under retsmødet anførte, at den havde indledt en appelsag ved Supreme Court of the United Kingdom (Det Forenede Kongeriges øverste domstol).

[...]

4. En statsborger fra en relevant tiltrædelsesstat, som har lovlig beskæftigelse i Det Forenede Kongerige i en uafbrudt periode på 12 måneder, der helt eller delvist ligger efter den 30. april 2004, ophører med at være registreringspligtig arbejdstager fra en tiltrædelsesstat ved udgangen af denne periode på 12 måneder.

[...]

8. Med henblik på paragraph (3) og (4) anses en person for at have arbejdet i Det Forenede Kongerige i en uafbrudt periode på 12 måneder, hvis den pågældende har haft lovlig beskæftigelse i Det Forenede Kongerige ved begyndelsen og afslutningen af denne periode, og hvis enhver mellemliggende periode, hvor vedkommende ikke har haft lovlig beskæftigelse i Det Forenede Kongerige, ikke overstiger 30 dage i alt.

[...]«

21. Regulation 4(2) i 2004 Regulations havde følgende ordlyd:

»En statsborger fra en relevant tiltrædelsesstat, der har status af arbejdstager fra en tiltrædelsesstat med pligt til at lade sig registrere, hvis vedkommende begynder at arbejde i Det Forenede Kongerige, har ikke ret til at opholde sig i Det Forenede Kongerige som arbejdssøgende med henblik på at søge arbejde.«

22. Desuden bestemte regulation 5(3) og (4), i 2004 Regulations i den affattelse, der finder anvendelse i hovedsagen:

»3. Med forbehold af paragraph (4) finder regulation 6(2) i 2006 Regulations ikke anvendelse på en registreringspligtig arbejdstager fra en tiltrædelsesstat, der holder op med at arbejde.

4. Når en registreringspligtig arbejdstager fra en tiltrædelsesstat holder op med at arbejde for en godkendt arbejdsgiver under de omstændigheder, der er nævnt i regulation 6(2) i [2006 Regulations], i en periode på en måned regnet fra den dato, hvor den pågældende begyndte at arbejde, finder denne artikel anvendelse på den pågældende arbejdstager i den resterende del af denne periode på en måned.«

23. 2006 Regulations gennemførte direktiv 2004/38 i Det Forenede Kongeriges ret.

24. I den affattelse, der finder anvendelse i hovedsagen, havde regulation 6(1) i 2006 Regulations vedrørende situationer, hvor en statsborger fra en medlemsstat i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS) har ret til udvidet ophold i Det Forenede Kongerige, følgende ordlyd:

»1. I disse Regulations forstås ved udtrykket »person, der har opholdsret«, enhver EØS-statsborger, der er etableret i Det Forenede Kongerige som:

[...]

b) arbejdstager

[...]«

25. Regulation 6(2) i 2006 Regulations præciserede de betingelser, som en person, der er ophørt med at arbejde, skal opfylde for at bevare sin status som arbejdstager, jf. paragraph (1)(b) i samme regulation, og fastsatte:

»2. Med forbehold af regulation 7A(4), ophører en person, som ikke længere arbejder, ikke med at blive betragtet som arbejdstager med henblik på paragraph(1)(b), hvis den pågældende

- a) er midlertidigt uarbejdsdygtig som følge af en sygdom eller en ulykke
- b) er uforskyldt arbejdsløs efter at have haft lønnet beskæftigelse i Det Forenede Kongerige, og dette er behørigt konstateret, forudsat at vedkommende tilmelder sig arbejdsformidlingen som arbejdssøgende, og
 - i) har været ansat i et år eller mere, før han/hun blev arbejdsløs
 - ii) ikke har været arbejdsløs i mere end seks måneder; eller
 - iii) kan bevise, at den pågældende søger beskæftigelse i Det Forenede Kongerige og har en reel chance for at blive ansat

[...]«

26. Regulation 7A(4) i 2006 Regulations havde følgende ordlyd:

»Regulation 6(2), finder anvendelse på en arbejdstager fra en tiltrædelsesstat, hvis den pågældende

- a) den 30. april 2011 var omfattet af regulation 5(4), i [2004 Regulations] eller
- b) er uarbejdsdygtig, arbejdsløs eller var ophørt med at arbejde efter den 1. maj 2011.«

III. Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

27. Rafal Prefeta er polsk statsborger. Han kom til Det Forenede Kongerige i 2008 og tilbagelagde en uafbrudt arbejdsperiode i tiden fra den 7. juli 2009 til den 11. marts 2011, hvor hans ansættelse ophørte som følge af kvæstelser, han havde pådraget sig uden for arbejdspladsen.

28. Den 5. januar 2011 fik Rafal Prefeta i henhold til den nationale lovgivning et registreringsbevis som arbejdstager. Han havde følgelig tilbagelagt en uafbrudt periode på to måneder og seks dages registreret arbejde, dvs. i perioden fra den 5. januar 2011 til den 11. marts 2011.

29. Efter at have forladt sit job blev Rafal Prefeta behørigt registreret som uforskyldt arbejdsløs, eftersom han tilmeldte sig arbejdsformidlingen som arbejdssøgende (*jobseeker*) og fik udbetalt arbejdsløshedsunderstøttelse (*jobseeker's allowance*) fra den 20. marts 2011.

30. Den 20. oktober 2011 ansøgte Rafal Prefeta om ydelsen. Ifølge den forelæggende ret er ydelsen beregnet til kategorier af personer, hvis arbejdsevne er begrænset på grund af deres fysiske eller psykiske tilstand. Retten har gjort opmærksom på, at ydelsen ikke kan tildeles arbejdssøgende i henhold til EU-lovgivningen eller lovgivningen i Det Forenede Kongerige. Den har tilføjet, at ydelsen i henhold til Det Forenede Kongeriges lovgivning kan tildeles arbejdstagere som fastsat i regulation 6(1)(b) og regulation 6(2) i 2006 Regulations.

31. Rafal Prefetas anmodning blev afslået af SSWP, fordi han ifølge Det Forenede Kongeriges lovgivning ikke var anerkendt som arbejdstager, for så vidt som han var polsk statsborger og ikke havde tilbagelagt en uafbrudt periode på 12 måneders registreret arbejde.

32. Rafal Prefeta anlagde sag ved First-tier Tribunal (Social Entitlement Chamber) (retten i første instans (afdelingen for sager om sociale rettigheder), Det Forenede Kongerige), der opretholdt SSWP's afgørelse. Rafal Prefeta appellerede herefter afgørelsen fra First-tier Tribunal (Social Entitlement Chamber) (retten i første instans (afdelingen for sager om sociale rettigheder)) til den forelæggende ret.

33. Ved den forelæggende ret har Rafal Prefeta i det væsentlige gjort gældende, at regulation 5(3) i 2004 Regulations er i strid med artikel 7, stk. 3, i direktiv 2004/38 og artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011.

34. Regulation 5(3) i 2004 Regulations hindrede nemlig statsborgere fra de berørte tiltrædende stater, som ikke havde arbejdet i Det Forenede Kongerige med et registreringsbevis i en uafbrudt periode på 12 måneder, i at bevare deres status som arbejdstagere som omhandlet i artikel 7, stk. 3, i direktiv 2004/38 og i at få ret til ligebehandling i henhold til artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011. Denne begrænsning kan imidlertid ikke være begrundet i tiltrædelsesakten af 2003, idet denne ikke tillader undtagelser fra disse bestemmelser.

35. Ifølge SSWP er 2004 Regulations forenelig med tiltrædelsesakten af 2003, hvori det i kapitel 2, stk. 2, i bilag XII fastsættes, at »[p]olske statsborgere, der [...] har lovlig beskæftigelse i en periode, hvor der anvendes nationale foranstaltninger, og hvis arbejdstilladelse i den pågældende medlemsstat er udstedt for en periode på under 12 måneder, [...] ikke [har] de nævnte rettigheder«. Ifølge SSWP omfatter »de nævnte rettigheder« rettigheder efter traktaten, som »arbejdstagere« har i henhold til artikel 7, stk. 3, i direktiv 2004/38 og artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011.

36. Den forelæggende ret er af den opfattelse, at fortolkningen af bilag XII til tiltrædelsesakten af 2003 er et nyt og komplekst område af EU-retten. Under disse omstændigheder har den fundet det nødvendigt med henblik på at afgøre tvisten i hovedsagen at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Giver bilag XII [til tiltrædelsesakten af 2003] [de nuværende] medlemsstater[...] mulighed for at udelukke polske statsborgere fra rettighederne i henhold til [...] artikel 7, stk. 2, [i forordning nr. 492/2011] og [...] artikel 7, stk. 3, [i direktiv 2004/38], såfremt arbejdstageren, selv om han havde opfyldt det nationale krav om registrering af sin lønnede beskæftigelse for sent, ikke endnu havde haft lønnet beskæftigelse i en uafbrudt registreret periode på 12 måneder?
- 2) Såfremt svaret på det første spørgsmål er »nej«, kan en polsk statsborger og arbejdstager under omstændighederne i det første spørgsmål da påberåbe sig [...] artikel 7, stk. 3, [i direktiv 2004/38], der omhandler bevarelse af status som arbejdstager?»

IV. Bedømmelse

37. Med sit første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om kapitel 2 i bilag XII til tiltrædelsesakten af 2003 vedrørende fri bevægelighed for personer giver de nuværende medlemsstater mulighed for at udelukke polske statsborgere fra rettighederne i to bestemmelser, nemlig artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011⁸ og artikel 7, stk. 3, i direktiv 2004/38⁹, såfremt arbejdstageren, selv om han har opfyldt det nationale krav om registrering af sin lønnede beskæftigelse

8 – Der fastsætter en bestemmelse om ligestilling med hensyn til sociale og skattemæssige fordele.

9 – Der vedrører bevarelse af status som arbejdstager og den tilsvarende opholdsret.

for sent, endnu ikke har haft lønnet beskæftigelse i en uafbrudt registreret periode på 12 måneder. Med sit andet præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om og i givet fald under hvilke omstændigheder en polsk statsborger kan påberåbe sig artikel 7, stk. 3, i direktiv 2004/38, selv om denne, idet han har opfyldt det nationale krav om registrering af sin lønede beskæftigelse for sent, endnu ikke har arbejdet i en uafbrudt registreret periode på 12 måneder.

38. Da der er en betydelig overlappning mellem de spørgsmål, som den forelæggende ret har stillet, finder jeg det hensigtsmæssigt at behandle dem samlet.

A. Indledende bemærkninger

39. Det fremgår af kapitel 2, punkt 1, i bilag XII til tiltrædelsesakten af 2003, at artikel 45 TEUF og artikel 56, stk. 1, TEUF kun finder fuld anvendelse for så vidt angår arbejdskraftens frie bevægelighed og fri udveksling af tjenesteydelser, der indebærer midlertidig udstationering af arbejdstagere mellem Polen og de nuværende medlemsstater som defineret i artikel 1, andet led, i tiltrædelsesakten¹⁰, i henhold til overgangsbestemmelserne i punkt 2-14.

40. Disse bestemmelser giver mulighed for at fravige artikel 1-6 i forordning nr. 1612/68 samt bestemmelserne i direktiv 68/360, som *ikke kan adskilles* fra de bestemmelser i forordning nr. 1612/68, hvis gennemførelse udsættes i henhold til punkt 2-5 og punkt 7 og 8 i kapitel 2, *i det omfang, det er nødvendigt* for at anvende disse punkter¹¹.

41. Disse undtagelser fra artikel 45 TEUF og artikel 56, stk. 1, TEUF om principperne for arbejdskraftens frie bevægelighed og den frie udveksling af tjenesteydelser, der indebærer midlertidig udstationering af arbejdstagere, skal naturligtvis fortolkes strengt¹².

B. Spørgsmålet om, hvorvidt der er mulighed for at udelukke polske statsborgere fra rettighederne i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011

42. Det skal bemærkes, at kapitel 2, punkt 1-14, i bilag XII til tiltrædelsesakten af 2003 ikke henviser til forordning nr. 492/2011, der nævnes i den forelæggende rets første præjudicielle spørgsmål, og som blev vedtaget efter tiltrædelsesakten.

43. Forordning nr. 1612/68, som er specifikt omhandlet i disse bestemmelser, blev imidlertid ophævet ved forordning nr. 492/2011¹³, hvori det i første betragtning hedder, at »[d]enne forordning [nr. 1612/68] er blevet ændret væsentligt og ved flere lejligheder [og bør] af klarheds- og rationaliseringshensyn [...] kodificeres«. Jeg bemærker, at artikel 1-7 i de to forordninger er næsten identiske.

10 – I præmis 24 i dom af 10.2.2011, Vicoplus m.fl. (C-307/09 – C-309/09, EU:C:2011:64), fastslog Domstolen, at »[s]åfremt en national lovgivning er begrundet i en af overgangsforanstaltningerne som omhandlet i artikel 24 i tiltrædelsesakten af 2003, i dette tilfælde kapitel 2, punkt 2, i aktens bilag XII, kan spørgsmålet om denne lovgivnings forenelighed med artikel 56 TEUF og 57 TEUF ikke længere stilles«.

11 – Jf. bl.a. kapitel 2, punkt 9, i bilag XII til tiltrædelsesakten af 2003.

12 – Jf. analogt dom af 23.3.1983, Peskeloglou (77/82, EU:C:1983:92, præmis 12), og af 3.12.1998, KappAhl (C-233/97, EU:C:1998:585, præmis 18). I præmis 18 i dom af 3.12.1998, KappAhl (C-233/97, EU:C:1998:585), fastslog Domstolen, at »tiltrædelsesaktens undtagelser fra de i traktaten indeholdte regler [skal] fortolkes med henblik på en lettere gennemførelse af traktatens formål og en uindskrænket anvendelse af disse regler«. I præmis 33 i dom af 28.4.2009, Apostolides (C-420/07, EU:C:2009:271), fastslog Domstolen, at »tiltrædelsesakten for en ny medlemsstat bygger på et princip om, at [EU-]rettens bestemmelser straks og fuldt ud gælder for den pågældende stat, således at undtagelser kun kan forekomme, i det omfang de udtrykkeligt er optaget i overgangsbestemmelserne«.

13 – Jf. artikel 41 i forordning nr. 492/2011.

44. Hvad angår bestemmelserne i forordning nr. 1612/68 fastsætter kapitel 2, punkt 1-14, i bilag XII til tiltrædelsesakten af 2003 om fri bevægelighed for personer¹⁴ dog kun undtagelser fra forordningens artikel 1-6, der vedrører »adgang til beskæftigelse«.

45. Uden at dette berører den tidsmæssige anvendelse af forordning nr. 492/2011¹⁵, skal henvisningerne i de relevante bestemmelser til artikel 1-6 i forordning (EØF) nr. 1612/68 derfor forstås mutatis mutandis som henvisninger til artikel 1-6 i forordning nr. 492/2011, også selv om de omhandlede bestemmelser i tiltrædelsesakten af 2003 fortolkes strengt.

46. De øvrige bestemmelser i forordning nr. 1612/68, herunder artikel 7, stk. 2, som er indeholdt i forordningens afsnit II, der har overskriften »Udøvelse af beskæftigelse og ligestilling«, og som bestemmer, at en arbejdstager, der er statsborger i en medlemsstat, nyder »samme sociale og skattemæssige fordele som indenlandske arbejdstagere« i en anden medlemsstat, er derfor ikke omfattet af undtagelserne vedrørende den frie bevægelighed for personer, der er omhandlet i kapitel 2, punkt 1-14, i bilag XII til tiltrædelsesakten af 2003.

47. Det følger heraf, at artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68 og, hvor det er relevant, artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011 siden Republikken Polens tiltrædelse af Den Europæiske Union har været fuldt ud gældende for polske *arbejdstagere*¹⁶, som derfor burde nyde samme sociale og skattemæssige fordele som indenlandske arbejdstagere¹⁷, idet der ikke i kapitel 2, punkt 1-14, i bilag XII til tiltrædelsesakten af 2003 er fastsat nogen undtagelse fra artikel 45 TEUF og artikel 56, stk. 1, TEUF.

48. Den omstændighed, at Rafal Prefeta havde opfyldt det nationale krav om registrering af sin lønede beskæftigelse for sent og endnu ikke havde tilbagelagt en uafbrudt periode på 12 måneders registreret arbejde, kan ikke begrunde, at Det Forenede Kongerige udelukkede Rafal Prefeta fra rettighederne i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68 eller i givet fald artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011, da han havde status som arbejdstager.

49. I lyset af det ovenstående mener jeg ikke, at bilag XII til tiltrædelsesakten af 2003 giver de nuværende medlemsstater mulighed for at udelukke polske statsborgere fra rettighederne i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68 eller i givet fald artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011, når de har status som arbejdstagere, dvs. når de har lønnet beskæftigelse eller driver selvstændig virksomhed.

C. Spørgsmålet om, hvorvidt der er mulighed for at udelukke polske statsborgere fra rettighederne i artikel 7, stk. 3, i direktiv 2004/38

1. Parternes argumenter

50. Rafal Prefeta har gjort gældende, at artikel 7 i direktiv 68/360 og artikel 7, stk. 3, i direktiv 2004/38 fastsætter, at hvis en arbejdstager er så uheldig f.eks. at blive midlertidigt uarbejdsdygtig som følge af sygdom, har den pågældende ret til at opholde sig på den medlemsstats område, hvor han arbejdede. Han har for det første anført, at denne ret ikke påvirker arbejdsmarkedets åbenhed i forhold til arbejdstageren, for det andet, at denne ret først kan gøres gældende, når arbejdstageren allerede har fået arbejdstilladelse, og for det tredje, at den ikke forhindrer en medlemsstat i at iværksætte en

14 – Især punkt 2-5 samt punkt 7 og 8.

15 – Jf. fodnote 7 i dette forslag til afgørelse.

16 – Dette betyder, at Rafal Prefeta i hele den periode, hvor han faktisk arbejdede i Det Forenede Kongerige og dermed havde status af arbejdstager dér, dvs. mellem den 7.7.2009 og den 11.3.2011, skulle nyde de samme sociale og skattemæssige fordele som indenlandske arbejdstagere.

17 – Jf. analogt dom af 30.5.1989, Kommissionen mod Grækenland (305/87, EU:C:1989:218, præmis 15 og 16).

ordning, hvorefter statsborgere fra de tiltrædende stater er forment adgang til visse stillinger¹⁸. Ifølge Rafal Prefeta forholder det sig således, at »artikel 7 i direktiv 68/360 og artikel 7, stk. 3, i direktiv 2004/38 snarere end at regulere en persons adgang til beskæftigelse fastsætter de vilkår, en [EU]-arbejdstager har ret til i værtsstaten. Disse vilkår kan adskilles fra afsnit I i forordning nr. 1612/68. De ligger i al væsentlighed tæt på bestemmelserne i afsnit II i forordning nr. 1612/68, om »[u]døvelse af beskæftigelse og ligestilling«, særlig artikel 7 i afsnit II«.

51. Ifølge Rafal Prefeta »berører det ikke det generelle formål med begrænsningerne vedrørende tiltrædelsen, at artikel 7, stk. 3, i direktiv 2004/38 får retsvirkning«. Han har gjort gældende, at »begrænsningerne i forbindelse med tiltrædelsen gør det muligt for en stat midlertidigt at kontrollere betingelserne for adgang til sit arbejdsmarked for at undgå forstyrrelser i løbet af tiltrædelsesperioden [...]. Derfor er der mulighed for at fravige afsnit I i forordning nr. 1612/68. [...] En persons ret til at bevare retten til at opholde sig i værtsstaten, såfremt han midlertidigt er holdt op med at arbejde, er ikke i sig selv en faktor, der kan forstyrre den pågældende stats arbejdsmarked, eftersom »arbejdstageren« på dette tidspunkt ikke arbejder. Det er derfor ikke nødvendigt at udlede en beføjelse til at begrænse retten til at bevare en status som arbejdstager for at nå målet med begrænsningerne i forbindelse med tiltrædelsen«.

52. Det Forenede Kongeriges regering er af den opfattelse, at kapitel 2, punkt 2, i bilag XII til tiltrædelsesakten af 2003 ikke kræver, at en person, der har haft lønnet beskæftigelse i en sammenhængende periode på 12 måneder, men som ikke har opnået et bevis for registreringen som arbejdstager i denne periode, har adgang til den fulde vifte af rettigheder og ydelser, som tilkommer en statsborger i en medlemsstat i kraft af dennes status som arbejdstager. Tiltrædelsesakten kræver heller ikke, at det skal være tilladt for en person at udøve alle disse rettigheder, når den pågældende på et givet tidspunkt har opnået et registreringsbevis som arbejdstager, men ikke er i besiddelse af beviset for den fulde beskæftigelsesperiode.

53. Det Forenede Kongeriges regering har gjort gældende, at hvis en polsk statsborger som Rafal Prefeta, der ikke har arbejdet i en sammenhængende registreret periode på 12 måneder, havde adgang til den fulde vifte af rettigheder og ydelser, som tilkommer statsborgere fra en medlemsstat i kraft af deres status som arbejdstagere, ville præciseringen i kapitel 2, punkt 2, i bilag XII til tiltrædelsesakten af 2003, hvorefter en person »skal have fået arbejdstilladelse for en periode på 12 måneder« for at udøve disse rettigheder, være overflødig. Dette ville ligeledes underminere opfyldelsen af de mål, der forfølges med kravet om registrering, som dels sigter mod at give Det Forenede Kongerige mulighed for at vurdere betingelserne for adgang til sit arbejdsmarked for at kontrollere, om andre foranstaltninger var nødvendige, dels sigter mod at få statsborgerne fra de tiltrædende stater til at lovliggøre deres situation og bidrage til den formelle økonomi¹⁹.

54. Kommissionen har anført, at hvis en arbejdstager fra en tiltrædende stat havde kunnet påberåbe sig artikel 7, stk. 3, litra b) og c), i direktiv 2004/38, ville Det Forenede Kongerige være blevet forhindret i at gennemføre hovedindholdet i de undtagelser, der er fastsat i Regulations 2004/1219, som havde til formål at begrænse adgangen til deres arbejdsmarked ved at begrænse retten for ikke-erhvervsaktive statsborgere fra en tiltrædende stat til at opholde sig i Det Forenede Kongerige med henblik på at søge beskæftigelse dér. For så vidt angår artikel 7, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38 har Kommissionen

18 – Ifølge Rafal Prefeta »[skyldes] dette, at indtil en statsborger fra en tiltrædende stat havde haft lønnet beskæftigelse i 12 måneder som arbejdstager, kunne en medlemsstat regulere den pågældendes adgang til medlemsstatens arbejdsmarked. Hvis Rafal Prefeta f.eks. havde accepteret et nyt job, ville han have været forpligtet til at lade det registrere hos Det Forenede Kongeriges myndigheder, et krav, der ellers ville have været forbudt i henhold til artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 1612/68«.

19 – Det Forenede Kongeriges regering har anført, at hvis de pågældende statsborgere havde kunnet få en enkelt arbejdstilladelse i Det Forenede Kongerige med henblik på at erhverve ret til at få social bistand, ville dette have øget omkostningerne for denne medlemsstats sociale sikringsordning og ville ikke have tilskyndet de pågældende til at holde deres registreringsbevis a jour. Det var derfor nødvendigt at lade sig registrere for hvert enkelt job.

dog anført, at bilag XII til tiltrædelsesakten af 2003 ikke kunne danne grundlag for en begrænsning af en persons ret til at bevare sin status som arbejdstager, eftersom denne bestemmelse i det væsentlige ikke er knyttet til Det Forenede Kongeriges foranstaltninger til regulering af adgangen til arbejdsmarkedet²⁰.

2. Anvendelsen af artikel 7, stk. 3, i direktiv 2004/38

55. Det skal bemærkes, at kapitel 2, punkt 1-14, i bilag XII til tiltrædelsesakten af 2003 ikke indeholder nogen henvisning til direktiv 2004/38²¹, som først blev vedtaget og trådte i kraft senere.

56. Punkt 9 i kapitel 2 i bilag XII til tiltrædelsesakten af 2003 giver de nuværende medlemsstater mulighed for at fravige bestemmelserne i direktiv 68/360, som ikke kan adskilles fra bestemmelserne i artikel 1-6 i forordning nr. 1612/68, hvis anvendelse er udsat i henhold til bl.a. kapitel 2, punkt 2²², i bilag XII til tiltrædelsesakten af 2003, i det omfang det er nødvendigt for anvendelsen af dette punkt.

57. Ordlyden af artikel 7 i direktiv 68/360²³ ligger i *det væsentlige* meget tæt op ad ordlyden af artikel 7, stk. 3, i direktiv 2004/38. Disse to bestemmelser fastsætter nemlig, under hvilke omstændigheder en EU-borger, som ikke længere udøver lønnet beskæftigelse eller selvstændig virksomhed, bevarer sin status som arbejdstager.

58. I denne forbindelse skal det bemærkes, at Kommissionen i sit forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område²⁴ i sine bemærkninger til artikel 8, stk. 7 (nu artikel 7, stk. 3, i direktiv 2004/38), anførte, at de pågældende bestemmelser²⁵ »i det væsentligste på klarere vis [gengiver] visse bestemmelser i direktiv 68/360 og indarbejder EF-Domstolens [praksis] om bevarelse af status som arbejdstager efter at være ophørt med at arbejde som lønmodtager eller selvstændig«.

59. På trods af at kapitel 2, punkt 9, i bilag XII til tiltrædelsesakten af 2003 ikke indeholder nogen udtrykkelig henvisning til artikel 7, stk. 3, i direktiv 2004/38, er det derfor efter min mening nødvendigt at undersøge, om sidstnævnte bestemmelse ikke kan adskilles fra bestemmelserne i artikel 1-6 i forordning nr. 1612/68, hvis anvendelse er udsat i henhold til punkt 2 i samme tekst, og i givet fald i hvilket omfang det er nødvendigt at fravige artikel 7, stk. 3, i direktiv 2004/38 med henblik på anvendelsen af denne bestemmelse i tiltrædelsesakten af 2003²⁶.

20 – Desuden har Kommissionen gjort opmærksom på, at den har indledt en overtrædelsesprocedure mod Det Forenede Kongerige vedrørende anvendelsesområdet for undtagelsesforanstaltningerne for arbejdstagere fra en tiltrædende stat, navnlig undtagelsen i artikel 7, stk. 3, i direktiv 2004/38. Denne procedure har dog ikke ført til, at sagen er blevet indbragt for Domstolen, idet Kommissionen efter ophævelsen af disse nationale foranstaltninger den 1.5.2011 fandt, at et søgsmål var blevet irrelevant.

21 – Særlig artikel 7, stk. 3, som er omhandlet i den forelæggende rets første præjudicielle spørgsmål.

22 – Selv om punkt 9 også henviser til punkt 3, 4, 5, 7 og 8, der går forud for punkt 9, er det min opfattelse, at kun bestemmelserne i *punkt 2*, som giver de nuværende medlemsstater mulighed for at begrænse polske statsborgeres adgang til arbejdsmarkedet i en periode på 12 måneder, er direkte relevante for tvisten i hovedsagen.

23 – I henhold til artikel 7, stk. 1, kan den omstændighed, at en statsborger fra en medlemsstat, som har ret til ophold med henblik på lønnet beskæftigelse i en anden medlemsstat, er midlertidig uarbejdsdygtig som følge af sygdom eller ulykke eller er uforskyldt arbejdsløs, og dette er behørigt konstateret, ikke føre til inddragelse af en opholdstilladelse, der er udstedt i henhold til direktivets artikel 4. Ifølge artikel 7, stk. 2, i direktiv 68/360 kan opholdstilladelsens gyldighedsperiode ved den første forlængelse desuden begrænses – men ikke til en kortere periode end tolv måneder – såfremt arbejdstageren uforskyldt er arbejdsløs i modtagerlandet og har været det i over 12 på hinanden følgende måneder. Dom af 26.5.1993, Tsiotras (C-171/91, EU:C:1993:215, præmis 10).

24 – KOM(2001) 257 endelig (EFT 2001, C 270 E, s. 150), fremsat af Kommissionen den 29.6.2001.

25 – Dvs. artikel 7, stk. 3, i direktiv 2004/38.

26 – Det skal bemærkes, at artikel 45 TEUF giver medlemsstaternes statsborgere ret til at tage ophold i andre medlemsstaters område for dér at have [jf. artikel 45, stk. 3, litra c), TEUF] eller søge lønnet beskæftigelse. Dom af 26.5.1993, Tsiotras (C-171/91, EU:C:1993:215, præmis 8). Jf. også dom af 26.2.1991, Antonissen (C-292/89, EU:C:1991:80, præmis 14), som ikke blot vedrører artikel 45, stk. 3, TEUF, men også artikel 1 og 5 i forordning nr. 1612/68. Denne ret til ophold er en naturlig følge af retten til fri bevægelighed for arbejdstagere inden for EU.

3. Kan artikel 7, stk. 3, i direktiv 2004/38 adskilles fra artikel 1-6 i forordning nr. 1612/68, som vedrører adgangen til beskæftigelse?

60. I dom af 21. februar 2013, N. (C-46/12, EU:C:2013:97, præmis 47), fastslog Domstolen, at »definitionen af begrebet »arbejdstager« i artikel 45 TEUF's forstand udtrykker det krav, der er uløseligt forbundet med selve princippet om arbejdskraftens frie bevægelighed, hvorefter de fordele, som EU-retten giver i medfør af denne frihed, kun kan påberåbes af personer, der i egentlig forstand udøver eller *seriøst ønsker at udøve lønnet beskæftigelse*«²⁷.

61. Selv om artikel 7 i direktiv 2004/38 har overskriften »Retten til ophold i mere end tre måneder«, indeholder dens stk. 3 en ikke-udtømmende opregning²⁸ af omstændigheder, hvorunder en unionsborger, der ikke længere er arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende af årsager, der ligger uden for den pågældendes kontrol, såsom ufrivillig arbejdsløshed og midlertidig uarbejdsdygtighed som følge af sygdom eller ulykke, ud over sin ret til ophold bevarer sin status som arbejdstager *med henblik på at kunne få adgang til ny lønnet eller selvstændig beskæftigelse*²⁹.

62. En EU-borgers³⁰ mulighed for at bevare sin status som arbejdstager er derfor knyttet til en påvisning af, at den pågældende er til rådighed og i stand til at udøve erhvervs-mæssig beskæftigelse og dermed komme ind på arbejdsmarkedet igen inden for en rimelig frist. Jeg bemærker, at artikel 7, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38 udelukkende omfatter *midlertidig* uarbejdsdygtighed, og at en arbejdstager i henhold til artikel 7, stk. 3, litra b) og c), i samme direktiv skal være *tilmeldt arbejdsformidlingen som arbejdssøgende*.

63. I lyset af de ovenstående betragtninger er jeg af den opfattelse, at artikel 7, stk. 3, i direktiv 2004/38 omhandler de situationer, hvor en EU-borger kan komme ind på arbejdsmarkedet igen, hvilket indebærer, at denne bestemmelse ikke kan adskilles fra artikel 1-6 i forordning nr. 1612/68³¹, der regulerer adgangen til arbejde.

27 – Min fremhævelse. Jf. i denne retning dom af 19.6.2014, Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007). Som anført i henholdsvis præmis 28, 40 og 41 i denne dom, omfatter »artikel 7, stk. 3, i direktiv 2004/38 ikke udtrykkeligt [...] den situation, hvor en kvinde befinder sig i en særlig situation som følge af fysiske begrænsninger i forbindelse med en graviditets sene stadier og eftervirkningerne af en fødsel«. »Den omstændighed, at nævnte begrænsninger tvinger en kvinde til at ophøre med at udøve lønnet beskæftigelse i den periode, som er nødvendig for hendes helbredelse, kan imidlertid principielt ikke fratage denne person hendes status som »arbejdstager« som omhandlet i artikel 45 TEUF.« »Den omstændighed, at en sådan person rent faktisk ikke har været til stede på værtsmedlemsstatens arbejdsmarked i nogle måneder, indebærer nemlig ikke, at denne person er ophørt med at være tilknyttet dette arbejdsmarked i denne periode, *forudsat at hun genoptager sit arbejde eller finder et andet arbejde inden for en rimelig frist efter fødslen*« (min fremhævelse). Jf. også dom af 29.4.2004, Orfanopoulos og Oliveri (C-482/01 og C-493/01, EU:C:2004:262, præmis 50), hvori Domstolen fastslog, at »[s]ærligt hvad angår fængslede, der har haft et arbejde før deres fængsling, skal det tilføjes, at den omstændighed, at den pågældende ikke har været til stede på arbejdsmarkedet under fængslingen, som udgangspunkt ikke nødvendigvis indebærer, at han ikke er fortsat med at være tilknyttet det lovlige arbejdsmarked i værtsmedlemsstaten i denne periode, under forudsætning af, at han *finder et andet arbejde inden for en rimelig frist efter sin løsladelse*« (min fremhævelse).

28 – Jf. dom af 19.6.2014, Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, præmis 31 og 38), og mit forslag til afgørelse af 26.7.2017, Gusa (C-442/16, EU:C:2017:607, punkt 72).

29 – Jf. mit forslag til afgørelse af 26.7.2017, Gusa (C-442/16, EU:C:2017:607, punkt 77). Allerede i 1964 fastslog Domstolen, at artikel 45 TEUF samt den lovgivning, der dækker social sikkerhed for vandrende arbejdstagere, der var i kraft på det pågældende tidspunkt, »ikke udelukkende [har] villet beskytte en arbejdstager, som for tiden har arbejde, men de tilstræber fornuftigvis også at beskytte dem, som efter at have forladt deres stilling, *må antages at kunne få en anden*« (min fremhævelse). Jf. dom af 19.3.1964, Unger (75/63, EU:C:1964:19).

30 – Der ikke længere arbejder som lønmodtager eller selvstændig erhvervsdrivende.

31 – Når det er sagt, er det min opfattelse, at artikel 7, stk. 3, i direktiv 2004/38 heller ikke kan adskilles fra artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68 eller artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011. Hvis en person bevarer sin status som arbejdstager, nyder den pågældende nemlig de samme sociale og skattemæssige fordele som indenlandske arbejdstagere. I dommen i sagen Vatsouras og Koupatantze (C-22/08 og C-23/08, EU:C:2009:344, præmis 32) fastslog Domstolen, at unionsborgere, der har bevaret deres status som arbejdstagere på grundlag af artikel 7, stk. 3, litra c), i direktiv 2004/38, har ret til ydelser, der har til formål at lette adgangen til arbejdsmarkedet.

4. I hvilket omfang er det nødvendigt at fravige artikel 7, stk. 3, i direktiv 2004/38 med henblik på anvendelsen af kapitel 2, punkt 2, i bilag XII til tiltrædelsesakten af 2003?

64. Artikel 7, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38 pålægger ikke specifikke krav med hensyn til den periode med ansættelse eller selvstændig virksomhed, som en unionsborger skal tilbagelægge for at bevare sin status som arbejdstager. Det er tilstrækkeligt, at en borger udøver en reel og faktisk beskæftigelse, bortset fra beskæftigelse af så ringe omfang, at den fremtræder som et rent marginalt supplement³².

65. Derimod skal den lønede beskæftigelse eller selvstændige erhvervsvirksomhed i henhold til artikel 7, stk. 3, litra b), i direktiv 2004/38 have været »mere end et år«. Samme artikel stk. 3, litra c), bestemmer desuden, at unionsborgere bevarer deres status som arbejdstagere i mindst seks måneder, hvis de bliver uforskyldt arbejdsløse efter udløbet af en tidsbegrænset ansættelseskontrakt af mindre end et års varighed eller uforskyldt har mistet deres arbejde i løbet af de første 12 måneder, og dette er behørigt konstateret.

66. Kapitel 2, punkt 2, første afsnit, i bilag XII til tiltrædelsesakten af 2003 bestemmer i det væsentlige, at de nuværende medlemsstater i en overgangsperiode kan fravige artikel 1-6 i forordning nr. 1612/68 ved at vedtage nationale foranstaltninger, der regulerer polske statsborgeres adgang til deres arbejdsmarked. Tredje afsnit i samme punkt begrænser eller beskriver denne mulighed, idet det i det væsentlige fastsættes, at polske statsborgere, der efter tiltrædelsen får *arbejdstilladelse i en uafbrudt periode på mindst 12 måneder* i en af de nuværende medlemsstater, kan få adgang til den pågældende stats arbejdsmarked. Desuden bekræftes det i fjerde afsnit³³, at polske statsborgere, som har lovlig beskæftigelse i en af de nuværende medlemsstater i en periode, hvor der anvendes nationale foranstaltninger, og hvis arbejdstilladelse i den pågældende medlemsstat er udstedt for en periode på under 12 måneder, *ikke har* de nævnte rettigheder (min fremhævelse).

67. Ifølge Domstolen er formålet med kapitel 2, punkt 2, i bilag XII til tiltrædelsesakten af 2003 at undgå, at der efter de nye medlemsstaters tiltrædelse af Unionen opstår forstyrrelser på arbejdsmarkedet i de gamle medlemsstater som følge af en pludselig tilgang af et stort antal arbejdssøgende statsborgere fra de nævnte nye stater³⁴. Ifølge Domstolen er artikel 56 TEUF og 57 TEUF³⁵ endvidere ikke til hinder for, at en medlemsstat i den overgangsperiode, der er fastsat i kapitel 2, punkt 2, i bilag XII til tiltrædelsesakten af 2003, stiller indhentelse af en arbejdstilladelse som betingelse for udstationering af arbejdstagere, som er polske statsborgere, på deres område³⁶.

68. Jeg mener derfor, at der med bestemmelserne i kapitel 2, punkt 2, i bilag XII til tiltrædelsesakten af 2003 er fastsat³⁷ en særlig ordning, der giver de nuværende medlemsstater mulighed for at regulere polske statsborgeres adgang til deres arbejdsmarked.

32 – Jf. i denne retning dom af 4.6.2009, Vatsouras og Koupantze (C-22/08 og C-23/08, EU:C:2009:344, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis).

33 – Jeg er derfor af den opfattelse, at EU-lovgiver ikke efterlader nogen tvivl om fortolkningen, idet der henvises til en arbejdsperiode på 12 måneder både i tredje og fjerde afsnit af kapitel 2, punkt 2, i bilag XII til tiltrædelsesakten af 2003.

34 – Dom af 10.2.2011, Vicoplus m.fl. (C-307/09 – C-309/09, EU:C:2011:64, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis). Præmis 26 i denne dom fastslår, at »kapitel 2, punkt 2, i bilag XII til tiltrædelsesakten af 2003 udgør en undtagelse til arbejdskraftens frie bevægelighed ved midlertidigt at udelukke anvendelsen af artikel 1-6 i forordning nr. 1612/68 for så vidt angår polske statsborgere. I denne bestemmelse fastsættes det, at medlemsstaterne for en periode på to år fra den 1.5.2004, der er datoen for Republikken Polens tiltrædelse af Unionen, anvender nationale foranstaltninger eller foranstaltninger i henhold til bilaterale aftaler til at regulere polske statsborgeres adgang til deres arbejdsmarked. I bestemmelsen fastsættes også, at medlemsstaterne kan fortsætte med at anvende sådanne foranstaltninger indtil udløbet af en periode på fem år efter denne stats tiltrædelse af Unionen«.

35 – Jeg mener, at det samme ræsonnement gør sig gældende i forhold til artikel 45 TEUF i betragtning af den tætte forbindelse mellem denne bestemmelse og artikel 56 TEUF og kapitel 2, punkt 2, i bilag XII til tiltrædelsesakten af 2003.

36 – Dom af 10.2.2011, Vicoplus m.fl. (C-307/09 – C-309/09, EU:C:2011:64, præmis 41). Jf. analogt dom af 18.6.2015, Martin Meat (C-586/13, EU:C:2015:405, præmis 23-26).

37 – Og afgrænset.

69. I denne forbindelse fremgår det klart af tredje og fjerde afsnit i denne bestemmelse, at de nuværende medlemsstater kan opstille to kumulative betingelser for polske statsborgeres adgang til arbejdsmarkedet, nemlig for det første kravet om arbejdstilladelse og for det andet kravet om, efter at have fået arbejdstilladelse, at have arbejdet dér i en uafbrudt periode på mindst 12 måneder. Det fremgår således af ordlyden af kapitel 2, punkt 2, tredje afsnit, i bilag XII til tiltrædelsesakten af 2003, at en polsk statsborger skal have *arbejdstilladelse i en periode på 12 måneder*, hvilket efter min opfattelse betyder, at det udførte arbejde skal ligge i forlængelse af arbejdstilladelsen.

70. Efter min opfattelse forudsætter eller indebærer udtrykket »arbejdstilladelse« nødvendigvis en tredjemandshandling i forhold til den pågældende borger. Det er ikke tilstrækkeligt, at den pågældende arbejder. Borgeren skal have fået tilladelse hertil. Dette kræver derfor en procedure, som regulerer tilladelsen eller adgangen til arbejdsmarkedet, såsom indhentelse af en arbejdstilladelse, som i den sag, der gav anledning til dommen af 10. februar 2011 i sagen Vicoplus m.fl. (C-307/09 – C-309/09, EU:C:2011:64), eller en registreringsordning som den i hovedsagen omtvistede³⁸.

71. Under disse omstændigheder³⁹ er det først efter at have opfyldt de to førnævnte kumulative betingelser, at polske statsborgere har fri adgang til arbejdsmarkedet i henhold til artikel 45 TEUF og 56 TEUF. Derfor er polske statsborgere, der har fået arbejdstilladelse, men er ophørt med at arbejde før udløbet af perioden på 12 måneder⁴⁰ efter udstedelsen af denne tilladelse, og de, der har arbejdet i mere end 12 måneder uden at have fået tilladelse hertil, i samme situation som dem, der søger beskæftigelse uden nogensinde at have haft lønnet beskæftigelse i en af de nuværende medlemsstater.

72. Hvis en polsk statsborger, som havde fået arbejdstilladelse for en periode på mindre end 12 måneder eller havde arbejdet i mere end 12 måneder uden tilladelse, kunne få status som arbejdstager i henhold til artikel 7, stk. 3, i direktiv 2004/38 og dermed kunne opnå fri adgang til arbejdsmarkedet i de nuværende medlemsstater i henhold til artikel 45 TEUF og 56 TEUF, ville det være i strid med selve ordlyden af kapitel 2, punkt 2, tredje og fjerde afsnit, i bilag XII til tiltrædelsesakten af 2003 og underminere formålet med disse bestemmelser⁴¹.

73. Jeg mener derfor, at det for at anvende kapitel 2, punkt 2, i bilag XII til tiltrædelsesakten af 2003 er nødvendigt at fravige artikel 7, stk. 3, i direktiv 2004/38 ved i den overgangsperiode, der er fastsat ved tiltrædelsesakten, at kræve, at polske statsborgere får adgang til arbejdsmarkedet i en af de nuværende medlemsstater i en uafbrudt periode på mindst 12 måneder efter denne tilladelse⁴².

74. På baggrund af det ovenstående er det min opfattelse, at bilag XII til tiltrædelsesakten af 2003 gav de nuværende medlemsstater mulighed for at udelukke polske statsborgere fra rettighederne i artikel 7, stk. 3, i direktiv 2004/38, når en arbejdstager, selv om denne havde opfyldt det nationale krav om registrering af sin lønnede beskæftigelse, endnu ikke havde arbejdet i en sammenhængende periode på 12 måneder siden opfyldelsen af denne formalitet. Under disse omstændigheder kan polske statsborgere ikke påberåbe sig artikel 7, stk. 3, i direktiv 2004/38.

38 – Jeg bemærker, at der intet er i de for Domstolen fremlagte sagsakter, der tyder på, at den i hovedsagen omtvistede registreringsordning var mere bebyrdende end en tilladelsesordning.

39 – Hvor en af de nuværende medlemsstater har gjort brug af den mulighed, der er fastsat i kapitel 2 i bilag XII til tiltrædelsesakten af 2003 for at fravige bestemmelsen om fri bevægelighed.

40 – Enten af grunde, der er nævnt i artikel 7, stk. 3, i direktiv 2004/38, eller fordi de frivilligt har forladt arbejdsmarkedet i den nuværende medlemsstat. Jf. kapitel 2, punkt 2, tredje afsnit, i bilag XII til tiltrædelsesakten af 2003.

41 – Jf. punkt 65 i nærværende forslag til afgørelse.

42 – Det fremgår af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at Det Forenede Kongerige har gjort brug af denne mulighed ved bl.a. at vedtage Regulations 2004/1219, som fastsatte en registreringsordning, der gælder for de otte nævnte tiltrædelsesstater. Jf. punkt 17 og 19 i dette forslag til afgørelse. Det fremgår af regulation 2, stk. 4, i Regulations 2004/1219, at polske statsborgere, der har lovlig beskæftigelse i Det Forenede Kongerige i en uafbrudt periode på 12 måneder efter tiltrædelsen, ophører med at være underlagt registrering. Endvidere begrænser regulation 5, stk. 3, i Regulations 2004/1219 en registreringspligtig arbejdstagers mulighed for at bevare sin status som arbejdstager.

V. Forslag til afgørelse

75. På baggrund af de ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare de præjudicielle spørgsmål fra Upper Tribunal (Administrative Appeals Chamber) (appeldomstolen (afdelingen for forvaltningsretlige sager), Det Forenede Kongerige) som følger:

»Bilag XII til akten vedrørende vilkårene for Den Tjekkiske Republiks, Republikken Estlands, Republikken Cyperns, Republikken Letlands, Republikken Litauens, Republikken Ungarns, Republikken Maltas, Republikken Polens, Republikken Sloveniens og Den Slovakiske Republiks tiltrædelse og tilpasningerne af de traktater, der danner grundlag for Den Europæiske Union, gav ikke de nuværende medlemsstater mulighed for at udelukke polske statsborgere fra rettighederne i artikel 7, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet eller, hvor det er relevant, artikel 7, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 492/2011 af 5. april 2011 om fri bevægelighed for arbejdstagere inden for Den Europæiske Union, når de har status som arbejdstagere, dvs. har lønnet beskæftigelse eller driver selvstændig erhvervsvirksomhed.

Bilag XII til tiltrædelsesakten af 2003 gav de nuværende medlemsstater mulighed for at udelukke polske statsborgere fra rettighederne i artikel 7, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EØF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF, såfremt arbejdstagerne, selv om de havde opfyldt det nationale krav om registrering af deres lønnede beskæftigelse, endnu ikke havde arbejdet i en uafbrudt periode på 12 måneder siden afslutningen af denne formalitet. Under disse omstændigheder kan polske statsborgere ikke påberåbe sig artikel 7, stk. 3, i direktiv 2004/38.«