

stiller sig tilfreds med midler til sit underhold, der ligger under dette mindstebeløb, dog på betingelse af, at personens lønnede beskæftigelse er faktisk og reel.

3. De bevæggrunde, der har ført en medlemsstats arbejdstager til at søge arbejde i en anden medlemsstat, er uden betydning for hans ret til indrejse i og ophold på sidstnævnte stats område, såfremt den pågældende udøver eller ønsker at udøve en faktisk og reel beskæftigelse.

I sag 53/81

angående en anmodning, som af Nederlandenes Raad van State, afdeling Rechtspraak, i medfør af EØF-traktatens artikel 177 er indgivet til Domstolen, for i den for nævnte instans verserende sag,

D. M. LEVIN, Amsterdam,

mod

STATSSEKRETÆREN, JUSTITSMINISTERIET,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EØF-traktatens artikel 48 samt af en række bestemmelser i fællesskabsdirektiver og -forordninger om fri bevægelighed for personer inden for Fællesskabet,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten J. Mertens de Wilmars, afdelingsformændene G. Bosco, A. Touffait og O. Due, dommerne P. Pescatore, Mackenzie Stuart, A. O'Keefe, T. Koopmans, U. Everling, A. Chloros og F. Grévisse,

generaladvokat: Sir Gordon Slynn  
justitssekretær: A. Van Houtte

afsagt følgende

## DOM

## Sagsfremstilling

Sagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb og de indlæg, der er indgivet i medfør af artikel 20 i statuten for EØF-Domstolen, kan sammenfattes således:

## I — Faktiske omstændigheder og skriftveksling

1. Fru D. M. Levin, der er engelsk statsborger og gift med en statsborger i et tredjeland, ansøgte den 13. januar 1978 om opholdstilladelse i Nederlandene. Hendes ansøgning blev afslået ved afgørelse af 20. marts 1979 fra politimesteren i Amsterdam under henvisning til den nederlandske lovgivning, det vil her sige bekendtgørelsen om udlændinge, og bl.a. med den begrundelse, at udstedelse af en opholdstilladelse til ansøgeren ville være i strid med almenvellet, fordi hun fra begyndelsen af 1978 ikke havde udøvet nogen beskæftigelse og således ikke kunne betragtes som »begunstiget EØF-borger«, jf. nævnte bekendtgørelse.

Ved skrivelse af 9. april 1979 indgav D. M. Levin til statssekretæren, justitsministeriet, en begæring om ændring af denne afgørelse og henviste herved bl.a. til, at den omstændighed, at hun i en vis periode ikke havde haft arbejde i Nederlandene ikke i sig selv var noget argument for at nægte hende opholdstilladelse,

da hun og hendes ægtefælle rådede over formue og indtægter, som var tilstrækkelige til deres underhold, og da hun desuden i mellemtiden var begyndt at arbejde i en lønnet stilling.

Da der ikke blev truffet afgørelse om denne begæring inden for den i den nederlandske lovgivning fastsatte frist, indbragte D. M. Levin ved skrivelse af 20. juli 1979 dette stiltiende afslag for Raad van State, afdeling Rechtspraak. Hun har herved gjort gældende, at hun skal betragtes som »begunstiget EØF-borger« i henhold til den nederlandske bekendtgørelse om udlændinge, idet hun er statsborger i en anden medlemsstat og udfører lønnet virksomhed i Nederlandene. Hun og hendes ægtefælle råder under alle omstændigheder over formue og indtægter, der er tilstrækkelige til deres underhold.

Statssekretæren har på sin side gjort gældende, at fru Levin ikke kan betragtes som »begunstiget EØF-statsborger«, idet den af hende udøvede virksomhed ikke giver hende tilstrækkelige midler til hendes underhold, dvs. i det mindste et til den i Nederlandene ved lov fastsatte mindsteløn svarende beløb. Hun opfylder heller ikke en betingelse, der kan udledes af den nederlandske lovgivning, og som går ud på, at EØF-statsborgeren subjektivt skal være villig til at udøve virksomhed, idet hun begyndte at udøve lønnet virksomhed i Nederlandene for at opnå, at hendes ægtefælle, der ikke er statsborger i en medlemsstat,

kunne opnå status som »begunstiget EØF-statsborger«. Raad van State, afdeling Rechtspraak, har fundet, at tvisten rejser spørgsmål om fællesskabsrettens fortolkning, og har derfor udsat sagen og i medfør af EØF-traktatens artikel 177 anmodet Domstolen om at træffe en afgørelse vedrørende følgende spørgsmål:

»1. Skal begrebet 'begunstiget EØF-statsborger', hvorved der i den nederlandske lovgivning forstås en statsborger fra en medlemsstat, jf. artikel 1 i direktiv 64/221 af 25. februar 1964 fra Rådet for De europæiske Fællesskaber, idet dette begreb i lovgivningen anvendes til bestemmelse af den kreds af personer, på hvem artikel 48 i traktaten om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab og den til gennemførelse heraf af Rådet for De europæiske Fællesskaber udstedte forordning nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 og forordningerne nr. 64/221 af 25. februar 1964 og nr. 68/360 af 15. oktober 1968 skal finde anvendelse, fortolkes således, at det også omfatter en statsborger fra en medlemsstat, som på en anden medlemsstats område som lønmodtager eller ikke som lønmodtager udøver erhvervsvirksomhed eller udfører tjenesteydelser i så begrænset omfang, at hans indtægter er lavere end den mindsteløn, der i sidstnævnte medlemsstat fordres som tilstrækkeligt til det fornødne underhold?

2. Skal der ved besvarelsen af spørgsmål 1 sondres mellem på den ene side personer, som ved siden af eller som supplement til deres begrænsede erhvervsvirksomhed oppebærer indtægter, har andre indtægter (f.eks. af

formue eller af deres samlevende ægtefællers arbejde, idet sidstnævnte ikke er statsborger i en medlemsstat) som medfører, at de råder over tilstrækkelige midler til deres underhold, jf. spørgsmål 1, og på den anden side personer, som ikke råder over sådanne andre biindtægter, men som af deres egne grunde ønsker at stille sig tilfreds med en indtægt, som er ringere end det, der almindeligvis anses for mindstekravet?

3. Såfremt spørgsmål 1 besvares bekræftende, kan en sådan arbejdstagers ret til fri adgang til og etablering i den medlemsstat, hvor han i begrænset omfang udøver erhvervsvirksomhed eller udfører tjenesteydelser eller ønsker at gøre det, ligeledes med føje gøres gældende, hvis det viser sig eller må antages, at der med etableringen i denne medlemsstat hovedsagelig tilstræbes andre formål end den — begrænsede — udøvelse af erhvervsvirksomhed eller udførelse af tjenesteydelser?»

2. Forelæggelseskendelsen er registreret på Domstolens justitskontor den 11. marts 1981.

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statuten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg af D. M. Levin, ved advokat W. J. van Bennekom, Amsterdam, af den nederlandske regering, ved F. Italianer som repræsentant for udenrigsministeren, af den danske regering, ved Laurids Mikaelson, juridisk rådgiver, af den franske regering, ved Thierry Le Roy som repræsentant for generalsekretæren for ministeriernes fællesudvalg for spørgsmål

vedrørende europæisk økonomisk samarbejde, og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, ved John Forman og Pieter-Jan Kuyper, fra den juridiske tjeneste, som befuldmægtigede.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

## II — Skriftlige indlæg

1. a) *D. M. Levin* gør vedrørende *det første og det andet spørgsmål* gældende, at EØF-traktatens artikel 48 ikke blot vedrører lønmodtagere, men også selvstændige erhvervsdrivende og arbejdsgivere. Dette fremgår af artikel 1 i Rådets direktiv 64/221 af 25. februar 1964 om samordning af de særlige foranstaltninger, som gælder for udlændinge med hensyn til rejse og ophold, og som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed (EFT 1963-1964, s. 109). Denne artikel afgrænser den personkreds, som traktatens artikel 48 handler om.

Fællesskabsretten indeholder ikke nogen begrænsning af anvendelsesområdet for traktatens artikel 48, således at personer, der ikke ved deres arbejde er i stand til at erhverve en indkomst, der mindst svarer til mindstelønnen i opholdsstaten, ikke skulle være omfattet af denne traktatsbestemmelse.

En sådan begrænsning ville være uforenelig med målsætningen vedrørende fri

bevægelighed for arbejdstagere, idet de personer, den skulle gælde for, ville være dårligere stillet end statsborgere i opholdsstaten, der kan arbejde på deltid til en løn, der er lavere end mindstelønnen. Den vil heller ikke kunne begrundes i ønsket om at forhindre en mindskelse af opholdsstatens nationalformue, idet dette hensyn allerede er tilstrækkelig tilgodeset ved lovgivningens bestemmelser om, at personer, der ikke eller ikke længere råder over tilstrækkelige midler til deres underhold, kan fratages deres opholdstilladelse eller få en forlængelse heraf afslået.

Dette synspunkt bekræftes endvidere af et forslag til Rådets direktiv om ret til ophold for medlemsstaternes statsborgere på en anden medlemsstats område, hvori det hedder, at medlemsstaternes statsborgere har permanent opholdsret i de øvrige medlemsstater, såfremt de godtgør, at de er i besiddelse af de fornødne midler.

Opholdsret tilkommer derfor både personer, der ved deres arbejde erhverver mindst en del af mindstelønnen, og som desuden råder over tilstrækkelige midler i øvrigt, og personer, der ikke har tilstrækkelige supplerende indtægter, men som er villige til at nøjes med en indtægt, der er lavere end den officielle mindsteløn, og som ikke skal understøttes af det offentlige.

b) *Det tredje spørgsmål* skal besvares således, at den subjektive vilje til at udøve virksomhed ikke kan være afgørende, idet enhver form for ophold i nær fremtid vil blive anerkendt fuldt ud. I øvrigt er udøvelsen af en virksomhed i almindelighed ikke et formål i sig selv; den tjener også andre formål, som det ikke tilkommer myndighederne at tage stilling til.

2. a) *Den nederlandske regering* fremhæver, at det *første spørgsmål* drejer sig om, hvorvidt der ifølge artikel 48 skal være fri bevægelighed for personer i almindelighed eller kun fri bevægelighed for arbejdstagere, der ved en virksomhed i egentlig forstand bidrager til den økonomiske udvikling i Fællesskabet, idet de søger at sætte deres egen levestandard i vejret.

Man må være opmærksom på, at fri bevægelighed for arbejdstagere i henhold til artikel 48, stk. 3, litra c), i traktaten er ensbetydende med opholdsret i en af medlemsstaterne »for der at have beskæftigelse i henhold til de ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser, der gælder for indenlandske arbejdstageres beskæftigelse«. Til disse bestemmelser hører også den nederlandske lovgivning, ved hvilken en fuldtidsbeskæftiget arbejdstager er sikret en mindsteløn.

Fri bevægelighed for arbejdstagere indebærer følgende, at arbejdstageren har ret til at flytte inden for Fællesskabet for i en af dets medlemsstater at have egentlig fuldtidsbeskæftigelse såvel i social som i økonomisk henseende, ved hvilken han i alt fald bliver i stand til at tjene tilstrækkeligt til sit underhold.

b) Den sondring, der opstilles i det *andet spørgsmål*, er irrelevant.

c) Den nederlandske regering anfører vedrørende det *tredje spørgsmål*, at fællesskabslovgiveren først og fremmest har tænkt på den vandrende arbejdstager, der ønsker at etablere sig i en anden medlemsstat for at modtage et faktisk stillingstilbud.

Dette synspunkt understøttes af følgende fællesskabsregler: artikel 48, stk. 3, litra a) og litra b), i traktaten bestemmer, at arbejdstagere har ret til at søge faktisk tilbudte stillinger samt til frit at bevæge sig inden for medlemsstaternes område »i dette øjemed«. Første betragtning til forordning nr. 1612/68 indeholder en anerkendelse af arbejdstageres ret til frit at skifte opholdssted inden for Fællesskabet »med henblik på at have lønnet beskæftigelse«. Direktiv 64/221 angår ifølge artikel 1 de statsborgere i en medlemsstat, der opholder sig i eller begiver sig til en anden af Fællesskabets medlemsstater »enten for at yde lønnet arbejde eller udøve selvstændig erhvervsvirksomhed«. Ordene »med henblik på« og »for at« i disse bestemmelser fremhæver hvilke hensigter, den pågældende statsborger har.

Men ved afgørelsen af, i hvilket omfang der må lægges vægt på den pågældendes hensigter, får kendskabet til, om han udøver eller vil udøve en virksomhed, betydning. Når arbejdstageren udøver en virksomhed, ved hvilken han er i stand til at opretholde livet, har det ingen mening at lægge vægt på, om han ved bosættelsen i en medlemsstat først og fremmest agtede at arbejde der, eller om hans hensigter i alt væsentligt var af anden art. Anderledes forholder det sig, når en statsborger i en medlemsstat som i det foreliggende tilfælde rejser til en anden medlemsstat for der at udøve en virksomhed, der er uden enhver økonomisk betydning, alene for dermed at kunne nyde godt af de fordele, som følger af reglen om fri bevægelighed for arbejdstagere.

3. a) *Den danske regering* anfører vedrørende det *første og det andet spørgsmål*, at EØF-traktaten alene angår

en regulering af den økonomiske aktivitet i medlemsstaterne, hvilket fremgår af traktatens artikel 2. Denne helt fundamentale afgrænsning af Fællesskabets kompetence er bekræftet af Domstolen i dom af 14. juli 1976 (Donà, sag 13/76, Sml., s. 1333), hvori det fastslås, at »... sportsudøvelse [enhører] under fællesskabsretten, for så vidt der er tale om en økonomisk virksomhed i henhold til traktatens artikel 2«.

Fri bevægelighed er følgelig kun en ret, der kan påråbes af personer, der spiller en rolle i medlemsstaternes økonomiske liv, mens personer, der ikke udøver eller har udøvet et erhverv, ikke i henhold til de gældende fællesskabsregler har ret til ophold i en anden medlemsstat, uanset om de på anden måde selv kan sørge for deres underhold.

Denne sondring ligger i øvrigt til grund for Rådets forslag til direktiv om retten for statsborgere i en medlemsstat til ophold på en anden medlemsstats område, hvori det korrekt antages, at de eksisterende retsakter ikke sikrer den fri bevægelighed for personer, der ikke udøver et erhverv.

En statsborger i en af Fællesskabets medlemsstater har derfor ret til fri bevægelighed og herunder ret til ophold i tre måneder for at søge arbejde i en anden medlemsstat i Fællesskabet, men ikke ret til opholdsbevis af fem års gyldighed, jf. artikel 6 i Rådets direktiv 68/360 af 15. oktober 1968 om afskaffelse af restriktioner for rejse og ophold inden for Fæl-

lesskabet for medlemsstaternes arbejdstagere og deres familiemedlemmer (EFT 1968 II, s. 477), såfremt han kun er erhvervsaktiv i forholdsvis kort tid.

Begrebet vandrende arbejdstager omfatter personer, der skaffer sig de nødvendige midler til eget og eventuelle familiemedlemmers underhold enten ved et lønnet arbejde af ikke blot sporadisk karakter eller ved anden erhvervsmæssig virksomhed. Begrebet indebærer desuden, at de pågældende har en normal arbejdstid; denne er i Danmark fastsat til mindst tredive timer ugentlig.

Den danske regering forslår derfor, at de to første spørgsmål besvares på følgende måde:

»Enhver borger i en medlemsstat, der udøver økonomisk virksomhed som arbejdstager eller selvstændig, er omfattet af traktaten, herunder dennes regler om fri bevægelighed. Så længe der ikke af Rådet er fastsat nogen præcis afgrænsning af, hvilke grupper arbejdstagere og selvstændige, der har krav på et femårigt opholdsbevis, kan medlemsstaterne selv fastsætte minimumsregler om arbejdstid og erhvervsindkomst, der skal opfyldes af udlændingen for at få ret til et opholdsbevis. Sådanne minimumskrav må ikke føre til udelukkelse af udenlandske arbejdstagere og selvstændige, der arbejder i det for det pågældende fag normale omfang eller oppebærer den normale erhvervsindkomst. Derimod kan en stat se bort fra den pågældendes øvrige indtægtsmuligheder og subjektive behov for forbrugsmuligheder«.

b) Da det første spørgsmål må besvares benægtende, har *det tredje spørgsmål* ikke mere nogen mening.

b) Det er herefter ikke nødvendigt at knytte kommentarer til *det andet spørgsmål*.

Den danske regering anfører dog for alle tilfældes skyld, at en EF-statsborger, der opholder sig i en anden medlemsstat i kraft af en almindelig opholdstilladelse f.eks. for at studere, ikke får ret til et femårigt opholdsbevis, blot fordi han skaffer sig et arbejde af beskedent omfang. Han erhverver imidlertid ret til opholdstilladelse, såfremt han skaffer sig et fuldtidsjob, også selv om han fortsat modtager undervisning i sin fritid. I en sådan situation, hvor han opfylder de objektive krav om beskæftigelse, bortfalder hans krav på opholdsbevis ikke på grund af hans mulige subjektive indstilling og motivet for hans ophold.

c) *Det tredje spørgsmål* drejer sig om, hvorvidt den ret, som en arbejdstager, der er statsborger i en medlemsstat, har til frit at indrejse og etablere sig i en anden medlemsstat, hvor han udøver eller ønsker at udøve virksomhed, også kan påberåbes, såfremt det godtgøres, eller såfremt det er sandsynligt, at han med etableringen i denne stat i det væsentlige forfølger andre mål end en erhvervsudøvelse.

Hertil må svares, at det af artikel 48, stk. 3, i EØF-traktaten samt direktiv 64/221 til gennemførelse heraf følger, at enhver medlemsstat fortsat har mulighed for at begrænse EF-borgernes frie indrejse og etablering af hensyn til »den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed«.

4. a) *Den franske regering* mener, at *det første spørgsmål* skal besvares bekræftende, da det ikke kan accepteres, at en medlemsstat, i hvilken en statsborger fra en anden medlemsstat udøver eller tager ophold for at udøve lønnet virksomhed, kræver, at den pågældende herved erhverver en indtægt, der mindst svarer til mindstelønnen, og dermed lader hans forhold være omfattet af regler eller af en administrativ praksis, der er mere restriktiv end de regler eller den praksis, som gælder for vedkommende stats egne statsborgere. Dette fremgår navnlig af artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 1612/68, der ikke siger noget om, at EF-borgeres indrejse til og ophold i medlemsstaterne kan gøres betinget af, at et bestemt indtægts- eller mindstelønskriterium er opfyldt.

Men det enkle forhold, at en EF-borger ikke opfylder visse betingelser vedrørende indtægt eller formue eller ikke godtgør, at han udøver eller har til hensigt at udøve virksomhed i en medlemsstat, giver ikke denne medlemsstat adgang til at gøre det citerede forhold gældende over for ham.

5. a) *Kommissionen* giver indledningsvis en oversigt over fællesskabsrettens regler om opholdsret. Den fremhæver navnlig bestemmelsen i artikel 3, stk. 1, i direktiv 68/360 om, at medlemsstaterne »skal tillade«, at statsborgere i medlemsstaterne »indrejser på deres område mod

forevisning af et gyldigt identitetskort eller pas».

Ifølge artikel 4, stk. 2, i nævnte direktiv fastslås opholdsretten ved udstedelse af det såkaldte »opholdsbevis for statsborgere i en EØF-medlemsstat«, der ifølge artikel 6 i direktivet skal gælde for hele den udstedende medlemsstats område og have gyldighed i mindst fem år.

Såfremt arbejdstageren har beskæftigelse af mindst tre måneders, men højst et års varighed hos en arbejdsgiver i modtagerlandet, udsteder dette til vedkommende et midlertidigt opholdsbevis (artikel 6, stk. 3, i direktivet).

Medlemsstaterne vedtog på det møde i Rådet, under hvilket forordning nr. 1612/68 og direktiv 68/360 blev vedtaget, en fortolkningserklæring. I denne hedder det, at

»de i artikel 1 (i direktiv 68/360) omhandlede personer, der er statsborgere i en medlemsstat, og som rejser til en anden medlemsstat og søger arbejde der, har mindst tre måneder til rådighed hertil; såfremt de ikke inden udløbet af dette tidsrum har fundet arbejde, kan deres ret til ophold på sidstnævnte stats område bringes til ophør. Såfremt imidlertid de nævnte personer i det nævnte tidsrum må understøttes af det offentlige i sidstnævnte stat kan de opfordres til at forlade sidstnævnte stats område«.

En arbejdstager har ifølge den fortolkning, som medlemsstaterne har givet denne erklæring, en »friperiode« på tre måneder, i hvilken han har mulighed for at søge arbejde, komme i kontakt med arbejdsgivere og indgå en arbejdsaftale. Såfremt der ikke kommer noget ud af arbejdstagerens bestræbelser i så henseende, eller såfremt han i nævnte tidsrum må understøttes af det offentlige, kan han opfordres til at forlade modtagerstatens territorium. Men hvis det lykkes ham at skaffe sig et arbejde, finder artiklerne 4 ff. i direktiv 68/360 anvendelse på sædvanlig måde.

b) *Det første spørgsmål* handler hovedsageligt om, hvorvidt en statsborger i en medlemsstat, der på en anden medlemsstats område udøver erhvervsvirksomhed eller præsterer tjenesteydelser i så begrænset omfang, at hans indtægter derved er lavere end det beløb, der i sidstnævnte medlemsstat anses som det for det fornødne underhold nødvendige mindstebeløb, kan påberåbe sig retten til fri bevægelighed for arbejdstagere, og navnlig den i artikel 4 i direktiv 68/360 omhandlede ret til ophold. Selv om dette spørgsmål ikke blot angår lønmodtagere, men også personer, der præsterer tjenesteydelser, og selvstændige, beskæftiger Kommissionen sig i sit svar kun med arbejdstageres ret til fri bevægelighed, eftersom der i det foreliggende tilfælde er tale om en lønmodtager.

Kommissionen mener, at spørgsmålet skal besvares bekræftende. Dette følger af artikel 48, stk. 3, litra c), i traktaten samt af artiklerne 1, stk. 1, og 7, stk. 1, i forordning nr. 1612/68, hvorefter en EØF-arbejdstager ikke kan behandles anderledes end indenlandske arbejdstagere med hensyn til »beskæftigelse«



eller »lønnen virksomhed« eller »beskæftigelses- og arbejdsvilkår«.

Dette resultat må gælde både i tilfælde, hvor arbejdsgiveren ikke overholder lovens bestemmelser om mindsteløn, og i tilfælde, hvor mindstelønnens underskridelse skyldes, at arbejdstiden er lavere end normalen i den pågældende sektor. I det førstnævnte tilfælde må medlemsstaten tilskynde arbejdstageren til at gennemføre sit lovlige mindstelønkrav over for arbejdsgiveren. I sidstnævnte tilfælde må det stå en EØF-borger frit for på samme måde som nederlandske statsborgere at have arbejde på nedsat tid, så længe der er tale om et virkeligt arbejde.

Denne opfattelse er desuden i harmoni med det fællesskabsretlige begreb »arbejdstager« således som dette er fastlagt ved dom af 19. marts 1964 (Unger, sag 75/63, Sml. 1954-1964, s. 471); det vil jo være helt uacceptabelt, hvis hver medlemsstat skulle have mulighed for at fortolke dette begreb efter forgodtbefindende og for dermed gennem fastsættelse af mindsteindtægter at afskaffe den beskyttelse, traktaten giver visse grupper.

Ansættelse på deltid i en stilling på en anden medlemsstats område og til en indtægt, der er lavere end mindstelønnen, er endelig for mange mennesker ikke mindst i en økonomisk vanskelig tid ensbetydende med bedre levevilkår og en mere betrygget social status i sammenligning med den fuldstændige arbejdsløshed i hjemlandet.

Kommissionen foreslår derfor Domstolen at besvare det første spørgsmål på følgende måde:

»En statsborger i en medlemsstat, som på en anden medlemsstats område udøver lønnet virksomhed i så begrænset omfang, at hans indtægter derved er lavere end det beløb, der i sidstnævnte medlemsstat anses for tilstrækkeligt til det fornødne underhold, kan påberåbe sig retten til fri bevægelighed for arbejdstagere i henhold til EØF-traktatens artikel 48, således som denne er gennemført ved forordning nr. 1612/68 og ved direktiv 68/360 og direktiv 64/221. En statsborger som nævnt kan navnlig ikke nægtes opholdsret som omhandlet i artikel 4 i direktiv 68/360«.

c) Sondringen i *det andet spørgsmål* er irrelevant.

d) Kommissionen anfører vedrørende *det tredje spørgsmål*, at ganske vist må der i forbindelse med fri bevægelighed lægges en vis vægt på, at en arbejdstager, der er statsborger i en anden medlemsstat, har til hensigt at søge eller udøve erhvervsvirksomhed i modtagerstaten, men at denne hensigt er til stede, når der udøves en virksomhed, også selv om det kun er på deltid og til en løn, der er lavere end mindstelønnen. Myndighederne i modtagerstaten har et umiddelbart bevis for denne hensigt i arbejdsgiverens ansættelseserklæring, jf. artikel 4, stk. 3, litra b), i direktiv 68/360.

At afskære en arbejdstager fra de fordele, der er forbundet med fri bevægelighed, når han åbenbart har tilkendegivet, at han ønsker at arbejde og at have virkelig erhvervmæssig beskæftigelse, og at begrunde dette med, at han i det væsentlige forfølger andre formål, er uacceptabelt og strider mod den

grundret, som den fri bevægelighed for arbejdstagere repræsenterer. Erhvervs­mæssig beskæftigelse i begrænset omfang indeholder dertil ikke nødvendigvis i og for sig et fingerpeg om, at vedkommende arbejdstager ikke har til hensigt at være erhvervsmæssigt beskæftiget.

Kommissionen foreslår derfor, at det tredje spørgsmål besvares på følgende måde:

»En statsborger i en medlemsstat kan kun nægtes den ret til indrejse til og ophold på en anden medlemsstats område, der følger umiddelbart af retten til fri bevægelighed for arbejdstagere, uden hensyntagen til bestemmelserne i EØF-traktatens artikel 48 og i direktiv 64/221 om den offentlige sundhed, den offentlige orden og sikkerhed, såfremt hans adfærd viser, at han faktisk ikke har til hensigt at være erhvervsmæssigt beskæftiget«.

### III — Mundtlig forhandling

I retsmødet den 25. november 1981 har D. M. Levin, ved advokat W. J. van Bennekom, Amsterdam, den nederlandske regering, ved Adrian Bos og M. Donner om befuldmægtigede, den danske regering, ved Laurids Mikaelen som befuldmægtiget, den franske regering, ved A. Carnelutti som befuldmægtiget, den italienske regering, ved A. Caramazza som befuldmægtiget, og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, ved John Forman og Pieter-Jan Kuyper som befuldmægtigede, afgivet mundtlige indlæg og besvaret Domstolens spørgsmål.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 20. januar 1982.

## Præmisser

- 1 Ved mellemaf­gørelse af 28. november 1980, indgået til Domstolen den 11. marts 1981, har Nederlandenes Raad van State i medfør af EØF-traktatens artikel 177 stillet tre præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af EØF-traktatens artikel 48 samt af en række bestemmelser i fællesskabsdirektiver og -forordninger om den frie bevægelighed for personer inden for Fællesskabet.
- 2 Sagsøgeren i hovedsagen, fru Levin, der er britisk statsborger og gift med en statsborger fra et tredjeland, ansøgte om opholdstilladelse i Nederlandene. Denne tilladelse blev hende nægtet i henhold til nederlandsk lovgivning, bl.a. med den begrundelse, at fru Levin ikke var erhvervsaktiv i Nederlandene og derfor ikke kunne anses som »begunstiget EØF-borger« efter denne lovgivning.

3 Fru Levin indbragte afgørelsen for statssekretæren, justitsministeriet, med anmodning om omgørelse. Da denne anmodning blev afslået, indbragte hun sagen for Raad van State, idet hun gjorde gældende, at hun i mellemtiden havde taget lønnet beskæftigelse i Nederlandene, og at hun og hendes ægtefælle under alle omstændigheder rådede over formue og indtægter, der var mere end tilstrækkelige til deres underhold, selv uden beskæftigelse.

4 Da Raad van State har fundet, at dens dom afhænger af fortolkningen af fællesskabsretten, har den forelagt følgende præjudicielle spørgsmål:

»1. Skal begrebet 'begunstiget EØF-statsborger', hvorved der i den nederlandske lovgivning forstås en statsborger fra en medlemsstat, jf. artikel 1 i direktiv 64/221 af 25. februar 1964 fra Rådet for De europæiske Fællesskaber, idet dette begreb i lovgivningen anvendes til bestemmelse af den kreds af personer, på hvem artikel 48 i traktaten om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab og den til gennemførelse heraf af Rådet for De europæiske Fællesskaber udstedte forordning nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 og forordningerne nr. 64/221 af 25. februar 1964 og nr. 68/360 af 15. oktober 1968 skal finde anvendelse, fortolkes således, at det også omfatter en statsborger fra en medlemsstat, som på en anden medlemsstats område som lønmodtager eller ikke som lønmodtager udøver erhvervsvirksomhed eller udfører tjenesteydelser i så begrænset omfang, at hans indtægter er lavere end den mindsteløn, der i sidstnævnte medlemsstat fordres som tilstrækkeligt til det fornødne underhold?

2. Skal der ved besvarelsen af spørgsmål 1 sondres mellem på den ene side personer, som ved siden af eller som supplement til deres begrænsede erhvervsvirksomhed oppebærer indtægter, har andre indtægter (f.eks. af formue eller af deres samlevende ægtefællers arbejde, idet sidstnævnte ikke er statsborger i en medlemsstat), som medfører, at de råder over tilstrækkelige midler til deres underhold, jf. spørgsmål 1, og på den anden side personer, som ikke råder over sådanne andre biindtægter, men som af deres egne grunde ønsker at stille sig tilfreds med en indtægt, som er ringere end det, der almindeligvis anses for mindstekravet?

3. Såfremt spørgsmål 1 besvares bekræftende, kan en sådan arbejdstagers ret til fri adgang til og etablering i den medlemsstat, hvor han i begrænset omfang udøver erhvervsvirksomhed eller udfører tjenesteydelser eller ønsker at gøre det, ligeledes med føje gøres gældende, hvis det viser sig eller må antages, at der med etableringen i denne medlemsstat hovedsagelig tilstræbes andre formål end den — begrænsede — udøvelse af erhvervsvirksomhed eller udførelse af tjenesteydelser?»
- 5 Om end disse spørgsmål efter deres ordlyd angår både arbejdskraftens frie bevægelighed, den frie etableringsret og retten til fri udveksling af tjenesteydelser, fremgår det af hovedsagens omstændigheder, at den nationale dommer faktisk alene har haft arbejdskraftens frie bevægelighed for øje. Besvarelsen begrænses derfor til de omstændigheder, der vedrører denne frihed.

#### Det første og det andet spørgsmål

- 6 Ved det første og det andet spørgsmål, der skal behandles sammen, spørger den nationale ret i det væsentlige om, hvorvidt fællesskabsrettens bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed tillige omfatter en statsborger i en medlemsstat, der på en anden medlemsstats område udøver lønnet beskæftigelse, der kun skaffer den pågældende indkomster, der ligger under det mindstebeløb, der anses som tilstrækkeligt til et fornødent underhold, således som dette forstås efter denne anden medlemsstats lovgivning. Især spørges der, hvorvidt bestemmelserne omfatter en sådan person, såfremt det antages, at den pågældende supplerer sine indtægter ved lønnet beskæftigelse med andre indtægter, hvorved det nævnte mindstebeløb nås, eller at den pågældende stiller sig tilfreds med midler til sit underhold, der ligger under dette mindstebeløb.
- 7 Efter traktatens artikel 48 skal arbejdskraftens frie bevægelighed gennemføres inden for Fællesskabet. Den forudsætter afskaffelse af enhver i nationaliteten begrundet forskelsbehandling af medlemsstaternes arbejdstagere, for så vidt angår beskæftigelse, aflønning og øvrige arbejdsvilkår, og — med forbehold af de begrænsninger, der retfærdiggøres af hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed — indebærer den retten til at søge faktiske tilbudte stillinger, frit at bevæge sig inden for

medlemsstaternes område i dette øjemed, at tage ophold dér for at have beskæftigelse, og at blive boende dér efter dennes ophør.

- 8 Denne bestemmelse iværksættes bl.a. ved Rådets forordning nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT 1968 II, s. 467) og Rådets direktiv 68/360 af samme dag om afskaffelse af restriktioner om rejse og ophold inden for Fællesskabet for medlemsstaternes arbejdstagere og deres familiemedlemmer (EFT 1968 II, s. 477). Efter artikel 1 i forordning nr. 1612/68 har enhver statsborger i en medlemsstat uanset bopæl ret til at tage og udøve lønnet beskæftigelse på en anden medlemsstats område i overensstemmelse med de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser, der gælder for arbejdstagere, der er statsborgere i denne stat.
- 9 Om end de rettigheder, der følger af arbejdskraftens frie bevægelighed, og mere specielt af retten til at rejse ind i og tage ophold på en medlemsstats område, knytter sig til henholdsvis egenskaben af arbejdstager eller til det forhold, at en person udøver en lønnet beskæftigelse eller ønsker at påtage sig en sådan, er udtrykkene »arbejdstager« og »lønnet beskæftigelse« ikke udtrykkeligt defineret i nogle af de pågældende bestemmelser. For at vurdere deres betydning må man følgelig henholde sig til de almindeligt anerkendte fortolkningsprincipper med udgangspunkt i begrebernes sædvanlige betydning, i den givne sammenhæng og i lyset af traktatens formål.
- 10 Den nederlandske og den danske regering har hævdet, at bestemmelserne i traktatens artikel 48 kun kan påberåbes af personer, der tjener en løn, der i det mindste er lig med det beløb, der anses som det nødvendige for et tilstrækkeligt underhold efter den medlemsstats lovgivning, hvor de arbejder, eller som arbejder i minst det antal timer, der anses som det sædvanlige for fuldtidsbeskæftigelse inden for det pågældende fag. Da der ikke findes bestemmelser herom i fællesskabslovgivningen, er det nødvendigt at gøre brug af nationale kriterier for at definere såvel mindstelønnen som det mindste antal arbejdstimer.

- 11 Dette synspunkt kan imidlertid ikke anerkendes. Som Domstolen allerede har bekræftet det i sin dom af 19. marts 1964 (Unger, 75/63, Sml. 1954-1964, s. 471), kan begreberne »arbejdstagere« og »lønnet beskæftigelse« ikke defineres ved henvisning til medlemsstaternes lovgivninger, men er begreber af fællesskabsretlig rækkevidde. I modsat fald ville fællesskabsreglerne om arbejdskraftens frie bevægelighed blive uden betydning, fordi indholdet af disse begreber i så fald kunne fastsættes eller ændres ensidigt uden kontrol fra Fællesskabets institutioner af de nationale lovgivere, der således også ville have mulighed for efter forgodtbefindende at udskille visse personkategorier fra traktatens anvendelsesområde.
  
- 12 Dette ville især være tilfældet, dersom udøvelsen af de rettigheder, der følger af arbejdskraftens frie bevægelighed, kunne underordnes kriteriet en mindsteløn, som fastsættes i opholdsstatens lovgivning, idet fællesskabsreglernes personelle anvendelsesområde på området da ville kunne variere fra den ene medlemsstat til den anden. Der må derfor ske en afklaring af betydningen og rækkevidden af begreberne »arbejdstagere« og »lønnet beskæftigelse« i lyset af principperne i Fællesskabets retsorden.
  
- 13 Det må i denne henseende fremhæves, at disse begreber fastlægger anvendelsesområdet for en af de fundamentale friheder, der garanteres ved traktaten, og at de derfor ikke kan fortolkes indskrænkende.
  
- 14 I overensstemmelse med denne opfattelse bekræftes det i betragtningerne til forordning nr. 1612/68 generelt, at alle medlemsstaternes arbejdstagere har ret til at tage beskæftigelse efter eget valg inden for Fællesskabet uden hensyn til, om det drejer sig om »permanente« arbejdstagere, sæsonarbejdere, grænsearbejdere eller arbejdstagere, der udfører arbejde som led i en tjensteydelse. Desuden anerkendes det i artikel 4 i direktiv 68/360, at arbejdstagere har ret til ophold alene på grundlag af den legitimation, med hvilken han er indrejst på området, og en erklæring fra arbejdsgiveren om ansættelse hos denne eller en arbejdsattest, uden at denne ret underlægges nogen betingelse angående arbejdsart eller aflønning.

- 15 En fortolkning, der tilkender disse udtryk deres fulde udstrækning, er også i overensstemmelse med traktatens formål, hvortil blandt andet hører, jf. artikel 2 og 3, fjernelse af hindringerne for den frie bevægelighed for personer mellem medlemsstaterne, bl.a. for at fremme en harmonisk udvikling af den økonomiske virksomhed i Fællesskabet som helhed og en højnelse af levestandarden. Når henses til, at deltidsarbejde — selv om indtægterne herved eventuelt er mindre end, hvad der anses som tilstrækkeligt til det fornødne underhold — for et stort antal personer udgør et effektivt middel til at forbedre deres livsvilkår, ville den tilsigtede virkning af fællesskabsretten ikke kunne gennemføres og virkeliggørelsen af traktatens formål ville blive bragt i fare, dersom udøvelsen af de rettigheder, der følger af arbejdskraftens frie bevægelighed, alene blev forbeholdt personer, der udøver fuldtidsbeskæftigelse og herved tjener en løn, der mindst er lig med den garanterede mindsteløn på det pågældende område.
- 16 Følgelig må begreberne arbejdstager og lønnet beskæftigelse forstås således, at reglerne om arbejdskraftens frie bevægelighed tillige omfatter personer, der alene udøver eller ønsker at udøve lønnet beskæftigelse på deltid, og som derfor kun opnår eller vil kunne opnå en løn, der er mindre end den garanterede mindsteløn på det pågældende område. Der må i denne henseende ikke gøres nogen forskel mellem personer, der ønsker at stille sig tilfreds med indtægterne ved en sådan beskæftigelse, og personer, der supplerer deres indtægt med andre indkomster, der hidrører fra formue eller fra et andet familiemedlems arbejde, der ledsager dem.
- 17 Det skal dog bemærkes, at selv om deltidsbeskæftigelse ikke er udelukket fra anvendelsesområdet for reglerne om arbejdskraftens frie bevægelighed, så dækker disse alene udøvelsen af faktisk og effektiv beskæftigelse, med udelukkelse af beskæftigelsesformer, der har et så lidet omfang, at de fremstår som et rent marginalt supplement. Det fremgår nemlig både af formuleringen af princippet om arbejdskraftens frie bevægelighed og af den plads, som reglerne herom optager inden for traktaten som helhed, at disse regler alene garanterer den frie bevægelighed for personer, der udøver eller ønsker at udøve en økonomisk aktivitet.

- 18 Det første og det andet spørgsmål må derfor besvares således, at fællesskabsrettens bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed også omfatter en statsborger fra en medlemsstat, som på en anden medlemsstats område udøver en lønnet beskæftigelse, som giver en indtægt, der ligger under det beløb, der i sidstnævnte stat anses som tilstrækkeligt til det fornødne underhold, eller som supplerer indtægerne ved sin lønede beskæftigelse med andre indtægter og derved når op på det nævnte mindstebeløb, eller som stiller sig tilfreds med midler til sit underhold, der ligger under dette mindstebeløb, dog på betingelse af, at personens lønede beskæftigelse er faktisk og reel.

### Det tredje spørgsmål

- 19 Det tredje spørgsmål er i det væsentlige, om retten til indrejse og ophold på en medlemsstats område kan nægtes en arbejdstager, der med sin indrejse eller sit ophold hovedsageligt forfølger andre formål end udøvelsen af lønnet beskæftigelse, således som dette begreb er afgrænset ved besvarelsen af det første og det andet spørgsmål.
- 20 Efter traktatens artikel 48, stk. 3, har arbejdstagerne ret til at bevæge sig frit inden for medlemsstaternes område i det »øjemed« at søge faktisk tilbudte stillinger. Arbejdstagerne har efter samme bestemmelse ret til at tage ophold i en af medlemsstaterne »for« dér at have beskæftigelse. Endvidere fastslår forordning nr. 1612/68 i sin præambel, at den frie bevægelighed indebærer, at arbejdstagerne har ret til frit at bevæge sig inden for Fællesskabet »for at« udøve lønnet beskæftigelse, ligesom direktiv 68/360 i artikel 2 forpligter medlemsstaterne til at anerkende, at deres arbejdstagere har ret til at rejse ud af deres område »for at« tiltræde eller tage lønnet beskæftigelse på en anden medlemsstats område.
- 21 Disse formuleringer udtrykker imidlertid blot, at det af selve princippet om arbejdskraftens frie bevægelighed flydende krav om, at de rettigheder, som



fællesskabsretten giver i medfør af denne frihed, kun kan påberåbes af personer, der i egentlig forstand udøver eller seriøst ønsker at udøve lønnet beskæftigelse. Disse formuleringer indebærer ikke, at retten til denne frihed kan gøres betinget af andre formål, som en medlemsstats statsborger måtte have for at søge om indrejse eller ophold på en anden medlemsstats område, forudsat at den pågældende dér udøver eller dér ønsker at udøve en beskæftigelse, der opfylder de kriterier, der er præciseret ovenfor, at der er tale om en faktisk og reel lønnet beskæftigelse.

22 Er denne betingelse opfyldt, er de bevæggrunde, der har fået arbejdstageren til at søge arbejde i den pågældende medlemsstat, uvedkommende og kan ikke tillægges betydning.

23 Det tredje spørgsmål, der er forelagt af Raad van State, må derfor besvares således, at de bevæggrunde, der har ført en medlemsstats arbejdstager til at søge arbejde i en anden medlemsstat, er uden betydning for hans ret til indrejse i og ophold på sidstnævnte stats område, såfremt den pågældende udøver eller ønsker at udøve en faktisk og reel beskæftigelse.

### Sagens omkostninger

De udgifter, der er afholdt af den nederlandske, den danske, den franske og den italienske regering og af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

## DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt den af Nederlandenes Raad van State ved mellemafgørelse af 28. november 1980, for ret:

1. Fællesskabsrettens bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed omfatter også en statsborger fra en medlemsstat, som på en anden medlemsstats område udøver en lønnet beskæftigelse, som giver en indtægt, der ligger under det beløb, der i sidstnævnte stat anses som tilstrækkeligt til det fornødne underhold, eller som supplerer indtægterne ved sin lønnede beskæftigelse med andre indtægter og derved når op på det nævnte mindstebeløb eller som stiller sig tilfreds med midler til sit underhold, der ligger under dette mindstebeløb, dog på betingelse af, at personens lønnede beskæftigelse er faktisk og reel.
2. De bevæggrunde, der har ført en medlemsstats arbejdstager til at søge arbejde i en anden medlemsstat, er uden betydning for hans ret til indrejse i og ophold på sidstnævnte stats område, såfremt den pågældende udøver eller ønsker at udøve en faktisk og reel beskæftigelse.

	Mertens de Wilmars	Bosco	Touffait
Due	Pescatore	Mackenzie Stuart	O'Keeffe
Koopmans	Everling	Chloros	Grévisse

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 23. marts 1982.

P. Heim  
Justitssekretær

J. Mertens de Wilmars  
Præsident