

DOMSTOLENS DOM

3. juni 1986 *

I sag 139/85

angående en anmodning, som Raad van State, Haag, i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag

R. H. Kempf

mod

Staatssecretaris van Justitie

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af en række fællesskabsretlige bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten Mackenzie Stuart, afdelingsformændene T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann og R. Joliet, dommerne G. Bosco, O. Due, Y. Galmot, C. Kakouris, T. F. O'Higgins, F. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida og G. C. Rodriguez Iglesias,

generaladvokat: Sir Gordon Slynn

justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl,

efter at der er afgivet indlæg af:

— R. H. Kempf ved advokat Th. H. A. Teeuwen,

— den nederlandske regering ved I. Verkade, H. Siblesz og C. Lindeman,

— den danske regering ved L. Mikaelsen,

* Processprog: Nederlandsk.

— Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved J. Griesmar og advokat F. Herbert,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 17. april 1986, afsagt følgende

DOM

(Sagsfremstillingen udelades)

Præmisser

- 1 Ved kendelse af 23. april 1985, indgået til Domstolen den 9. maj s.å., har Nederlandenes Raad van State i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af en række fællesskabsretlige bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet.
- 2 Sagsøgeren i hovedsagen, R. H. Kempf, der er tysk statsborger, indrejste i Nederlandene den 1. september 1981. Her arbejdede han som deltidsbeskæftiget musiklærer, idet han i perioden 26. oktober 1981 — 14. juli 1982 underviste 12 timer om ugen for en løn, som senest androg 984 HFL brutto pr. måned. Han anmodede om og fik tildelt offentlig bistandshjælp i henhold til Wet Werkloosheidsvoorziening (en ordning om offentlige tilskud til arbejdsløse arbejdstagere). I henhold til loven er der tale om offentlige ydelser, som udbetales til personer, der har status som arbejdstagere.
- 3 På grund af uarbejdsdygtighed som følge af sygdom modtog Kempf senere socialsikringsydelser i henhold til Ziektewet (lov om sygeforsikring for arbejdstagere). Han modtog desuden supplerende ydelser i henhold til ovennævnte Wet Werkloosheidsvoorziening samt Algemene Bijstandswet (bistandsloven). Ved sidstnævnte lov indførtes en almindelig offentlig støtte til nødlidende personer, som udelukkende finansieres af offentlige midler.

- 4 Den 30. november 1981 ansøgte Kempf om opholdsbevis i Nederlandene med henblik på her at arbejde som lønmodtager. Den 17. august 1982 afslog den lokale politimester ansøgningen. Herefter påklagede Kempf afgørelsen til Staatssecretaris van Justitie, som stadfæstede afslaget ved afgørelse af 9. december 1982 bl. a. med den begrundelse, at Kempf ikke kunne anses for begunstiget EØF-borger, jfr. den nederlandske udlændingelov, da han i Nederlandene modtog støtte fra det offentlige og derfor helt klart ikke tjente nok ved sin beskæftigelse som lønmodtager til at dække leveomkostningerne.
- 5 Ved stævning af 10. januar 1983 indbragte Kempf den af Staatssecretaris van Justitie truffene afgørelse for Nederlandenes Raad van State, tvistemålsafdelingen. Den nationale ret udsatte sagen på Domstolens besvarelse af følgende præjudicielle spørgsmål:

»Indebærer den omstændighed, at en statsborger i en medlemsstat, som på en anden medlemsstats område har beskæftigelse, som i sig selv kan betragtes som faktisk og reel, jfr. Domstolens dom i Levin-sagen, til supplerende af indtægterne ved denne beskæftigelse ansøger om økonomisk støtte fra det offentlige i denne medlemsstat, at de fællesskabsretlige bestemmelser vedrørende arbejdskraftens frie bevægelighed ikke finder anvendelse på den pågældende borger?«

- 6 Kempf og Kommissionen har anført, at spørgsmålet bør besvares benægtende. Det personelle anvendelsesområde for bestemmelserne om arbejdskraftens frie bevægelighed, som skal fortolkes bredt, fastlægges nemlig udelukkende på grundlag af arten af den udøvede beskæftigelse uafhængigt af den herfra hidrørende indkomst. En lønnet beskæftigelse, som i sig selv kan betragtes som faktisk og reel, kan derfor ikke miste denne egenskab, blot fordi den berørte person ansøger om sociale ydelser, som finansieres af det offentlige, til supplerende af sin løn op til eksistensminimum. Denne konklusion bekræftes i øvrigt af Domstolens seneste praksis (domme af 27. marts 1985, Hoeckx, 249/83, og Scrivner, 122/84, Sml. 1985, s. 973 og 1027), hvori Domstolen fastslog, at en social ydelse, der har til formål at sikre enhver et eksistensminimum, er omfattet af begrebet social fordel i Rådets forordning nr. 1612/68 af 15. oktober 1968, og den bør derfor også uden forskelsbehandling ydes enhver arbejdstager, som er statsborger i andre medlemsstater.

- 7 Heroverfor har den nederlandske og den danske regering gjort gældende, at en beskæftigelse, hvorved der oppebæres en indkomst, som er lavere end eksistensminimum, som dette begreb defineres i modtagermedlemsstaten, ikke kan anses for faktisk og reel lønnet beskæftigelse, såfremt den pågældende ansøger om offentlig bistandshjælp. Under disse omstændigheder er arbejdet ikke et direkte middel til forbedring af levestandarden, men udelukkende et middel til at opnå det i modtagerstaten garanterede eksistensminimum. Der er således ikke tale om økonomisk aktivitet i traktatens forstand. Den danske regering har dog præciseret, at det på tidspunktet for ansøgningen om opholdsbevis skal afgøres, om en person kan betegnes som arbejdstager, hvoraf følger, at en person, der på dette tidspunkt har status som arbejdstager, bevarer denne status, selv om vedkommende senere måtte miste sit arbejde og blive afhængig af offentlig understøttelse.
- 8 Det fremgår af ordlyden af det forelagte spørgsmål og af forelæggelseskendelsens grunde, at den nationale ret ønsker en nærmere uddybning af de kriterier, som kan udledes af Domstolens dom af 23. marts 1982 (Levin, 53/81, Sml. s. 1035), for så vidt angår en situation, hvori den berørte person, der er statsborger i en medlemsstat og på en anden medlemsstats område har faktisk og reel beskæftigelse som lønmodtager, ønsker at supplere sin herfra hidrørende indkomst, som er lavere end eksistensminimum, op til dette minimum ved offentlige ydelser udbetalt af modtagerstaten.
- 9 Der skal her henvises til ovennævnte dom, hvori Domstolen kendte for ret:
- »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.»

- 10 Domstolen fastslog yderligere i Levin-dommen, at »selv om deltidsbeskæftigelse ikke er udelukket fra anvendelsesområdet for reglerne om arbejdskraftens frie bevægelighed, så dækker disse alene udøvelsen af faktisk og reel beskæftigelse, med udelukkelse af beskæftigelsesformer, der har et så lidet omfang, at det fremstår som et rent marginalt supplement.«
- 11 For så vidt angår kriteriet »faktisk og reel beskæftigelse« i modsætning til »et rent marginalt supplement«, som ikke er omfattet af de omhandlede fællesskabsregler, har den nederlandske regering under retsforhandlingerne rejst tvivl om, hvorvidt en undervisers beskæftigelse, som omfatter 12 undervisningstimer om ugen, i sig selv kan betragtes som faktisk og reel beskæftigelse i Levin-dommens betydning.
- 12 Det findes imidlertid ufornuddent at behandle dette spørgsmål, da Raad van State udtrykkeligt fastslog i forelæggelseskendelsens grunde, at den her omhandlede lønnede beskæftigelse ikke var af så ringe omfang, at den kunne betegnes som et rent marginalt supplement. Ifølge den kompetencefordeling mellem den nationale ret og Domstolen, som er indført ved den præjudicielle procedure, tilkommer det førstnævnte at tage stilling til sagens faktiske omstændigheder. Det præjudicielle spørgsmål skal derfor gennemgås på grundlag af den nationale rets bedømmelse af faktum.
- 13 Ifølge Domstolens faste praksis er arbejdskraftens frie bevægelighed et af Fællesskabets grundlæggende principper. Der skal derfor anlægges en udvidende fortolkning af bestemmelser til gennemførelse af denne grundlæggende frihed og navnlig af begreberne »arbejdstager« og »lønnet beskæftigelse«, som afgrænser anvendelsesområdet, hvorimod undtagelser fra og fravigelser af princippet om arbejdskraftens frie bevægelighed skal fortolkes restriktivt.
- 14 De på dette område gældende regler skal derfor fortolkes således, at man ikke fra deres anvendelsesområde kan udelukke en person, der som deltidsbeskæftiget lønmodtager udøver en faktisk og reel beskæftigelse, alene fordi han ønsker at supplere den løn, han oppebærer i kraft af denne beskæftigelse, og som er lavere

end eksistensminimum, med andre lovlige midler. Det er her uden betydning, om de supplerende midler hidrører fra formue eller arbejdsindtægter fra et familiedlem, som det var tilfældet i Levin-sagen, eller om der som i den foreliggende sag er tale om offentlige ydelser udbetalt af bopælsmedlemsstaten, såfremt det godtgøres, at hans lønnede beskæftigelse er faktisk og reel.

- 15 Dette resultat støttes i øvrigt af det forhold, at begreberne »arbejdstager« og »lønnet beskæftigelse« i fællesskabsrettens betydning, som senest fastslået af Domstolen i Levin-dommen, ikke kan defineres ved henvisning til medlemsstaternes lovgivninger, men er begreber af fællesskabsretlig rækkevidde. Begreberne ville ikke have denne rækkevidde, hvis en arbejdstager mister sine rettigheder i henhold til princippet om arbejdskraftens frie bevægelighed, såfremt han ansøger om offentlig bistandshjælp i henhold til modtagerstatens nationale lovgivning.
- 16 Det præjudicielle spørgsmål må derfor besvares med, at det forhold, at en statsborger fra en medlemsstat, som på en anden medlemsstats område er beskæftiget som lønmodtager og her udøver en faktisk og reel beskæftigelse, søger om økonomisk støtte fra det offentlige i denne medlemsstat til supplerende af de indtægter, som han oppebærer i kraft af sin beskæftigelse, bevirker ikke, at han herved afskæres fra at påberåbe sig fællesskabsreglerne om arbejdskraftens frie bevægelighed.

Sagens omkostninger

- 17 De udgifter, der er afholdt af den nederlandske og den danske regering samt af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, 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, som er forelagt af Nederlandenes Raad van State ved kendelse af 23. april 1985, for ret:

Det forhold, at en statsborger fra en medlemsstat, som på en anden medlemsstats område er beskæftiget som lønmodtager og her udøver en faktisk og reel beskæftigelse, søger om økonomisk støtte fra det offentlige i denne medlemsstat til supplerende af de indtægter, som han oppebærer i kraft af sin beskæftigelse, bevirker ikke, at han herved afskæres fra at påberåbe sig fællesskabsreglerne om arbejdskraftens frie bevægelighed.

Mackenzie Stuart	Koopmans	Everling	Bahlmann
Joliet	Bosco	Due	Galmot
O'Higgins	Schockweiler	Moitinho de Almeida	Rodriguez Iglesias

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 3. juni 1986.

P. Heim
Justitssekretær

A. J. Mackenzie Stuart
Præsident