

DOMSTOLENS DOM (plenum)

23. marts 2004 *

I sag C-138/02,

angående en anmodning, som Social Security Commissioner (Det Forenede Kongerige) i medfør af artikel 234 EF har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Brian Francis Collins

mod

Secretary of State for Work and Pensions,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT 1968 II, s. 467), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2434/92 af 27. juli 1992 (EFT L 245, s. 1) og af Rådets direktiv 68/360/EØF af 15. oktober 1968 om afskaffelse af restriktioner om rejse og ophold inden for Fællesskabet for medlemsstaternes arbejdstagere og deres familiemedlemmer (EFT 1968 II, s. 477),

* Processprog: engelsk.

har

DOMSTOLEN (plenum)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene P. Jann, C.W.A. Timmermans, C. Gulmann, J.N. Cunha Rodrigues (refererende dommer) og A. Rosas samt dommerne A. La Pergola, J.-P. Puissochet, R. Schintgen, N. Colneric og S. von Bahr,

generaladvokat: D. Ruiz-Jarabo Colomer

justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— B.F. Collins ved R. Drabble, QC, for solicitor P. Eden

— Det Forenede Kongeriges regering ved J.E. Collins, som befuldmægtiget, bistået af E. Sharpston, QC

— den tyske regering ved W.-D. Plessing, som befuldmægtiget

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved N. Yerrell og D. Martin, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 17. juni 2003 er afgivet mundtlige indlæg af B.F. Collins ved R. Drabble, af Det Forenede Kongeriges regering ved R. Caudwell, som befuldmægtiget, bistået af E. Sharpston, og af Kommissionen ved N. Yerrell og D. Martin,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 10. juli 2003,

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved kendelse af 28. marts 2002, indgået til Domstolen den 12. april 2002, har Social Security Commissioner i medfør af artikel 234 EF forelagt tre præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT 1968 II, s. 467), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2434/92 af 27. juli 1992 (EFT L 245, s. 1, herefter »forordning nr. 1612/68«) og af Rådets direktiv 68/360/EØF af 15. oktober 1968 om afskaffelse af restriktioner om rejse og ophold inden for Fællesskabet for medlemsstaternes arbejdstagere og deres familiemedlemmer (EFT 1968 II, s. 477).

- 2 Spørgsmålene er blevet rejst under en sag, som B.F. Collins har anlagt mod Secretary of State for Work and Pensions vedrørende sidstnævntes afslag på at udbetale ham støtte til arbejdssøgende, som fastsat i Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands gældende lovgivning.

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

- 3 EF-traktatens artikel 6, stk. 1 (efter ændring nu artikel 12, stk. 1, EF), bestemmer:

»Inden for denne traktats anvendelsesområde og med forbehold af dennes særlige bestemmelser er al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, forbudt.«

- 4 EF-traktatens artikel 8 (efter ændring nu artikel 17 EF) har følgende ordlyd:

»1. Der indføres et unionsborgerskab. Unionsborgerskab har enhver, der er statsborger i en medlemsstat [...]

2. Unionsborgerne har de rettigheder og er underkastet de pligter, der er indeholdt i denne traktat.«

5 Det er i EF-traktatens artikel 8 A, stk. 1 (efter ændring nu artikel 18, stk. 1, EF), fastsat, at enhver unionsborger har ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i nævnte traktat og i gennemførelsesbestemmelserne hertil.

6 EF-traktatens artikel 48, stk. 2 (efter ændring nu artikel 39, stk. 2, EF), bestemmer, at arbejdskraftens frie bevægelighed forudsætter afskaffelse af enhver i nationaliteten begrundet forskelsbehandling af medlemsstaternes arbejdstagere, for så vidt angår beskæftigelse, aflønning og øvrige arbejdsvilkår.

7 I henhold til traktatens artikel 48, stk. 3, indebærer arbejdskraftens frie bevægelighed »[m]ed forbehold af de begrænsninger, der retfærdiggøres af hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed, [...] retten til:

a) at søge faktisk tilbudte stillinger

b) frit at bevæge sig inden for medlemsstaternes område i dette øjemed

[...]«

8 Artikel 2 i forordning nr. 1612/68 bestemmer:

»Enhver statsborger i en medlemsstat og enhver arbejdsgiver, der udøver virksomhed på en medlemsstats område, kan i overensstemmelse med de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser udveksle tilbud og ansøgninger om beskæftigelse, indgå arbejdsaftaler og bringe dem til udførelse under forudsætning af, at det ikke medfører forskelsbehandling.«

9 Det er i artikel 5 i forordning nr. 1612/68 fastsat, at »en statsborger i en medlemsstat, der søger beskæftigelse i en anden medlemsstat, dér skal have samme bistand som den, arbejdsformidlingen i denne stat yder egne statsborgere, der søger beskæftigelse«.

10 I henhold til artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68 nyder en arbejdstager, der er statsborger i en medlemsstat, samme sociale og skattemæssige fordele som indenlandske arbejdstagere.

11 Artikel 1 i direktiv 68/360 bestemmer:

»Medlemsstaterne afskaffer i overensstemmelse med de i dette direktiv fastsatte bestemmelser restriktioner for statsborgere i medlemsstaterne og deres familiedlemmer, der omfattes af forordning (EØF) nr. 1612/68, med hensyn til at flytte og tage ophold.«

- 12 I henhold til artikel 4, stk. 1, i direktiv 68/360 anerkender medlemsstaterne ret til ophold inden for deres område for de i direktivets artikel 1 nævnte personer, som foreviser den i artikel 4, stk. 3, nævnte dokumentation.
- 13 Samme direktivs artikel 4, stk. 3, første led, fastslår, at denne dokumentation for arbejdstageren er:

»a) den legitimation, med hvilken han er indrejst på vedkommende stats område

b) en erklæring fra arbejdsgiveren om ansættelse hos denne eller en arbejdsattest«.
- 14 I henhold til artikel 8, stk. 1, i direktiv 68/360 skal medlemsstaterne tillade arbejdstagere, som har lønnet beskæftigelse af en påregnet varighed på indtil tre måneder, grænsearbejdere og sæsonarbejdere at opholde sig inden for deres område uden meddelelse af opholdsbevis.

De nationale bestemmelser

- 15 Støtten til arbejdssøgende er en social sikringsydelse i henhold til Jobseekers Act 1995 (1995-loven om arbejdssøgende, herefter »1995-loven«), som i section 1(2) (i) kræver, at ansøgeren opholder sig i Storbritannien.

- 16 En bekendtgørelse til gennemførelse af 1995-loven, nemlig Jobseeker's Allowance Regulations 1996 (herefter »1996-bekendtgørelsen«), fastsætter betingelserne for udbetaling af støtten til arbejdssøgende og hvilke beløb, der kan kræves af forskellige kategorier af ansøgere. I punkt 14, litra a), i tabellen i bilag 5 til 1996-bekendtgørelsen er beløbet fastsat til nul for »en person fra udlandet«, som ikke har nogen familie at forsørge.
- 17 I 1996-bekendtgørelsens regulation 85, stk. 4, defineres »en person fra udlandet« på følgende måde:

»[...] en ansøger, der ikke har sædvanligt opholdssted i Det Forenede Kongerige, Republikken Irland, på Kanaløerne eller Øen Man, idet dog en ansøger i denne sammenhæng ikke vil blive behandlet, som om vedkommende ikke har sædvanligt opholdssted i Det Forenede Kongerige, når den pågældende er:

- a) arbejdstager i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 eller i Rådets forordning (EØF) nr. 1251/70, eller er en person, som i henhold til Rådets direktiv 68/360/EØF eller 73/148/EØF har ret til at tage ophold i Det Forenede Kongerige

[...]«

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 18 B.F. Collins er født i De Forenede Stater og har dobbelt statsborgerskab, idet han både har amerikansk og irsk statsborgerskab. I forbindelse med sine universitetsstudier tilbragte han et semester i Det Forenede Kongerige i 1978. I 1980 og 1981 vendte han tilbage og tilbragte ca. ti måneder i Det Forenede Kongerige, idet han havde tilfældige deltidsjobs på barer og inden for salg. I 1981 rejste han tilbage til De Forenede Stater. Efterfølgende har han arbejdet i De Forenede Stater og Afrika.
- 19 Den 31. maj 1998 vendte B.F. Collins tilbage til Det Forenede Kongerige for at finde beskæftigelse inden for den sociale sektor. Den 8. juni 1998 indgav han en ansøgning om støtte til arbejdssøgende, som blev afslået ved afgørelse af 1. juli 1998 truffet af Adjudication Officer med henvisning til, at han ikke havde sædvanligt opholdsted i medlemsstaten. B.F. Collins indbragte sagen for Social Security Appeal Tribunal (Det Forenede Kongerige), som stadfæstede afgørelsen, hvorved der var givet afslag, idet den bemærkede, at han ikke kunne anses for at have sædvanligt opholdssted i Det Forenede Kongerige, da opholdet for det første ikke havde været tilstrækkeligt langt, og da han for det andet ikke var en arbejdstager i henhold til forordning nr. 1612/68 og heller ikke havde ret til ophold i medlemsstaten i direktiv 68/360's forstand.
- 20 B.F. Collins indbragte derfor sagen for Social Security Commissionen, der har besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er en person, der befinder sig i en tilsvarende situation som sagsøgeren i denne sag, arbejdstager i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15. oktober 1968?

- 2) Såfremt [det første] spørgsmål [...] besvares benægtende: Har en person, der befinder sig i en tilsvarende situation som sagsøgeren i denne sag, ret til at tage ophold i Det Forenede Kongerige i henhold til Rådets direktiv 68/360/EØF af 15. oktober 1968?

- 3) Såfremt [de to første] spørgsmål [...] besvares benægtende: Følger det af fællesskabsretlige bestemmelser eller principper, at en person, der befinder sig i en tilsvarende situation som sagsøgeren i denne sag, har ret til sociale sikringsydelse på samme vilkår, som gælder for indkomstbaseret støtte til arbejdssøgende?»

Det første spørgsmål

Indlæg til Domstolen

- 21 B.F. Collins har anført, at han, når han opholder sig i Det Forenede Kongerige og er reelt arbejdssøgende, på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin har status som »arbejdstager« i forordning nr. 1612/68's forstand og dermed er omfattet af anvendelsesområdet for nævnte forordnings artikel 7, stk. 2. I præmis 32 i dom af 12. maj 1998, Martinez Sala (sag C-85/96, Sml. I, s. 2691), har Domstolen nemlig ifølge B.F. Collins fastslået det princip, at arbejdssøgende skal anses for arbejdstagere i henhold til forordningen, hvis den nationale ret finder det godtgjort, at den pågældende person reelt var arbejdssøgende på det pågældende tidspunkt.

- 22 Det Forenede Kongeriges regering, den tyske regering og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har heroverfor gjort gældende, at en person, der befinder sig i en tilsvarende situation som Collins, ikke er arbejdstager i forordning nr. 1612/68's forstand.

- 23 Det Forenede Kongeriges regering og Kommissionen har anført, at B.F. Collins ikke kan hævde at være en »tidligere« vandrende arbejdstager, som blot ønsker at modtage en ydelse i henhold til artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68, da der ikke består nogen forbindelse mellem det arbejde, han udførte i løbet af årene 1980 og 1981, og det arbejde, som han søgte i 1998.
- 24 I dom af 18. juni 1987, Lebon (sag 316/85, Sml. s. 2811), har Domstolen for det første fastslået, at ligestillingen med hensyn til sociale og skattemæssige fordele, som fastsat i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68, kun gælder for arbejdstagere, og for det andet fastslået, at personer, der flytter for at søge beskæftigelse, kun er omfattet af en sådan ligestilling, for så vidt angår adgangen til beskæftigelse i henhold til traktatens artikel 48 og forordningens artikel 2 og 5.
- 25 Den tyske regering har henvist til de særlige omstændigheder i den sag, der gav anledning til Martínez Sala-dommen, hvor der bestod et meget tæt og varigt forhold mellem sagsøgeren og værtsmedlemsstaten, hvorimod det i hovedsagen er klart, at der ikke består nogen forbindelse mellem det tidligere arbejde, som B.F. Collins udførte, og det arbejde som han senere søger.

Domstolens besvarelse

- 26 Ifølge Domstolens praksis er arbejdstagerbegrebet i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i traktatens artikel 48 og forordning nr. 1612/68, et fællesskabsretligt begreb, som ikke må fortolkes indskrænkende. Enhver person, der udøver en reel og faktisk beskæftigelse, bortset fra beskæftigelse af så ringe omfang, at den

fremtræder som et rent marginalt supplement, skal anses for »arbejdstager«. Kendetegnet ved et arbejdsforhold er ifølge denne praksis, at en person i en vis periode præsterer ydelser mod vederlag for en anden og efter dennes anvisninger (jf. bl.a. dom af 3.7.1986, sag 66/85, Lawrie-Blum, Sml. s. 2121, præmis 16 og 17, Martínez Sala-dommen, præmis 32, og dom af 8.6.1999, sag C-337/97, Meeusen, Sml. I, s. 3289, præmis 13).

- 27 Domstolen har ligeledes fastslået, at visse rettigheder, der beror på de vandrende arbejdstagers status som arbejdstagere, består, selv om de pågældende ikke længere er i beskæftigelse (dom af 24.9.1998, sag C-35/97, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 5325, præmis 41, og af 6.11.2003, sag C-413/01, Ninni-Orasche, Sml. I, s. 13187, præmis 34).
- 28 Det fremgår af sagen, således som den er forelagt Domstolen af den forelæggende ret, at B.F. Collins under et ophold på ti måneder i Det Forenede Kongerige i løbet af årene 1980 og 1981 lejlighedsvis havde arbejdet i barer og inden for salg. Selv om det antages, at sådanne former for erhvervsaktivitet opfylder de i denne doms præmis 26 anførte betingelser for, at sagsøgeren i hovedsagen under det pågældende ophold kunne anses for at have status som arbejdstager, bemærkes imidlertid, at der ikke kan fastslås at være nogen forbindelse mellem disse aktiviteter og den omstændighed, at han mere end sytten år efter at være ophørt med disse aktiviteter søger et andet arbejde.
- 29 Da B.F. Collins ikke har en tilstrækkelig tæt tilknytning til arbejdsmarkedet i Det Forenede Kongerige, skal hans situation i 1998 således sammenlignes med den situation, som enhver anden statsborger fra en medlemsstat befinder sig i, når de for første gang søger arbejde i en anden medlemsstat.

- 30 Det bemærkes i denne forbindelse, at der i Domstolens praksis sondres mellem på den ene side de statsborgere i medlemsstaterne, som endnu ikke har indgået en arbejdsaftale i den værtsmedlemsstat, hvor de søger beskæftigelse, og på den anden side de, som allerede arbejder i værtsmedlemsstaten, eller som har arbejdet dér, og som ikke længere er i beskæftigelse, men alligevel betragtes som arbejdstagere (jf. dom af 21.6.1988, sag 39/86, Lair, Sml. s. 3161, præmis 32 og 33).
- 31 De statsborgere i medlemsstaterne, som flytter for at søge arbejde, er kun omfattet af ligebehandlingsprincippet, for så vidt angår adgangen til beskæftigelse, hvorimod de personer, der befinder sig på arbejdsmarkedet, i henhold til artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68 kan påberåbe sig de samme sociale og skattemæssige fordele som indenlandske arbejdstagere (jf. bl.a. Lebon-dommen, præmis 26, og dom af 12.9.1996, sag C-278/94, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 4307, præmis 39 og 40).
- 32 I forordning nr. 1612/68 anvendes begrebet »arbejdstager« ikke på ensartet vis. I forordningens første del, afsnit II, omfatter begrebet udelukkende de personer, der befinder sig på arbejdsmarkedet, hvorimod begrebet »arbejdstager« i forordningens øvrige dele har en mere vidtgående betydning.
- 33 Det første spørgsmål skal herefter besvares med, at en person, der befinder sig i en tilsvarende situation som sagsøgeren i hovedsagen, ikke er en arbejdstager i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i første del, afsnit II, i forordning nr. 1612/68. Det tilkommer imidlertid den nationale domstol at tage stilling til, om begrebet »arbejdstager« i de omhandlede nationale bestemmelser skal fortolkes på denne måde.

Det andet spørgsmål

Indlæg til Domstolen

- 34 B.F. Collins er af den opfattelse, at direktiv 68/360 indrømmer en ret til ophold af mindst tre måneders varighed for personer, der søger arbejde.
- 35 Det Forenede Kongeriges regering, den tyske regering og Kommissionen er af den opfattelse, at det er med hjemmel direkte i traktatens artikel 48 og ikke i bestemmelserne i direktiv 68/360, som udelukkende finder anvendelse på personer, der har fundet beskæftigelse, at B.F. Collins har ret til at rejse til Det Forenede Kongerige for at søge arbejde dér og til at forblive i landet som arbejdssøgende i en rimelig periode.

Domstolens besvarelse

- 36 Det bemærkes indledningsvis, at statsborgere i medlemsstaterne som led i princippet om arbejdskraftens frie bevægelighed efter traktatens artikel 48 har en ret til at opholde sig i andre medlemsstater med henblik på at udøve eller søge en lønnet beskæftigelse dér (dom af 26.5.1993, sag C-171/91, Tsiotras, Sml. I, s. 2925, præmis 8).
- 37 Den opholdsret, som tilkommer de arbejdssøgende i henhold til traktatens artikel 48, kan tidsbegrænses. Da der ikke findes fællesskabsregler, der fastsætter en frist for EF-statsborgeres ophold, når disse søger beskæftigelse, har

medlemsstaterne ret til at fastsætte en rimelig frist herfor. Såfremt den pågældende efter udløbet af denne frist beviser, at han fortsat søger arbejde og har reelle chancer for at opnå ansættelse, kan værtsmedlemsstaten dog ikke pålægge ham at udrejse (jf. dom af 26.2.1991, sag C-292/89, Antonissen, Sml. I, s. 745, præmis 21, og af 20.2.1997, sag C-344/95, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 1035, præmis 17).

- 38 Direktiv 68/360 har til formål inden for Fællesskabet at afskaffe restriktioner med hensyn til rejse og ophold for medlemsstaternes statsborgere og de af deres familiemedlemmer, der er omfattet af forordning nr. 1612/68.
- 39 For så vidt angår rejserestriktioner skal medlemsstaterne for det første i henhold til artikel 2, stk. 1, i direktiv 68/360 anerkende, at der for fællesskabsstatsborgere, som agter at rejse til en anden medlemsstat for at søge arbejde, består en ret til at rejse ud af deres område. Medlemsstaterne skal for det andet i henhold til direktivets artikel 3, stk. 1, tillade, at disse statsborgere indrejser på deres område mod forevisning af et gyldigt identitetskort eller pas.
- 40 Når endvidere henses til, at retten til ophold er en ret, der er hjemlet direkte i traktaten (jf. bl.a. dom af 5.2.1991, sag C-363/89, Roux, Sml. I, s. 273, præmis 9), skaber udstedelsen af et opholdsbevis til en statsborger som foreskrevet ved direktiv 68/360 ikke nogen ret, men er blot en foranstaltning, hvorved medlemsstaten fastslår den individuelle stilling for en statsborger i en anden medlemsstat i forhold til fællesskabsrettens regler (dom af 25.7.2002, sag C-459/99, MRAX, Sml. I, s. 6591, præmis 74).

- 41 I henhold til artikel 4 i direktiv 68/360 anerkender medlemsstaterne kun ret til ophold inden for deres område for de arbejdstagere, som ud over den legitimation, med hvilken de er indrejst på vedkommende stats område, foreviser en erklæring fra arbejdsgiveren om ansættelse hos denne eller en arbejdsattest.
- 42 Samme direktivs artikel 8 opregner udtømmende de situationer, hvori visse kategorier af arbejdstagere kan få ret til ophold, uden at de meddeles et opholdsbevis.
- 43 Det følger heraf, at anerkendelsen af en ret til ophold i en medlemsstat, som omhandlet i artikel 4 og 8 i direktiv 68/360, er forbeholdt statsborgere i en medlemsstat, som allerede har beskæftigelse i førstnævnte medlemsstat. Personer, der søger arbejde, er ikke omfattet. De kan udelukkende støtte ret på de af direktivets bestemmelser, der vedrører deres færden inden for Fællesskabet.
- 44 Det andet spørgsmål skal herefter besvares med, at en person, der befinder sig i en tilsvarende situation som sagsøgeren i hovedsagen, ikke har ret til at tage ophold i Det Forenede Kongerige med hjemmel udelukkende i direktiv 68/360.

Det tredje spørgsmål

Indlæg til Domstolen

- 45 Ifølge B.F. Collins er der ikke tvivl om, at han er statsborger i en anden medlemsstat, som på det pågældende tidspunkt havde lovligt ophold i Det

Forenede Kongerige, og at støtten til arbejdssøgende henhører under traktatens anvendelsesområde. Som Domstolen har fastslået i dom af 20. september 2001, Grzelczyk (sag C-184/99, Sml. I, s. 6193), kan der, som forudsætning for tildelingen af en behovsbestemt ydelse under en ikke-bidragspligtig ordning til en statsborger fra en anden medlemsstat end værtsmedlemsstaten, ikke stilles betingelser, som ikke finder anvendelse på værtsmedlemsstatens statsborgere. B. F. Collins har anerkendt, at kriteriet om sædvanligt opholdssted også gælder for Det Forenede Kongeriges statsborgere. Det er imidlertid fastslået, at en national bestemmelse skal anses for diskriminerende i fællesskabsrettens forstand, hvis statsborgerne fra den pågældende medlemsstat reelt set lettere vil kunne opfylde det pågældende kriterium.

46 Det Forenede Kongeriges regering og den tyske regering har gjort gældende, at der hverken findes fællesskabsretlige bestemmelser eller principper, hvorefter en medlemsstat er forpligtet til at udbetale en ydelse, såsom støtten til arbejdssøgende, til personer, der befinder sig i en tilsvarende situation som B.F. Collins.

47 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en indirekte forskelsbehandling, har Det Forenede Kongeriges regering anført, at der består relevante objektive grunde til, at den indkomstbaserede støtte til arbejdssøgende ikke udbetales til personer, der befinder sig i en tilsvarende situation som B.F. Collins. I modsætning til den situation, der gav anledning til afsigelsen af dom af 11. juli 2002, D'Hoop (sag C-224/98, Sml. I, s. 6191), er kriterierne for tildeling af den omhandlede støtte ikke mere vidtgående end nødvendigt for at opnå det tilsigtede formål. Kriterierne opfylder proportionalitetskravet og er således berettigede til sikring af, at der reelt består en forbindelse mellem ansøgeren og det pågældende geografiske arbejdsmarked. Hvis der ikke var fastsat sådanne kriterier, ville personer, der ikke har nogen forbindelse med, eller som kun har en meget svag forbindelse med arbejdsmarkedet i Det Forenede Kongerige, som det er tilfældet med B.F. Collins, således have ret til at modtage denne støtte.

48 Ifølge Kommissionen er det ubestridt, at B.F. Collins for det første reelt søgte arbejde i Det Forenede Kongerige i en periode på to måneder, efter at han var

kommet til den pågældende medlemsstat, og at han for det andet havde lovligt ophold på medlemsstatens område, da han var arbejdssøgende. Som unionsborger med lovligt ophold i Det Forenede Kongerige er der ingen tvivl om, at han kunne påberåbe sig den beskyttelse, som traktatens artikel 6 yder mod enhver forskelsbehandling på grundlag af nationalitet i de situationer, der henhører under fællesskabsrettens materielle anvendelsesområde. Det er netop tilfældet med hensyn til støtten til arbejdssøgende, som må anses for en social fordel i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68.

- 49 Kommissionen har videre påpeget, at det er klart, at retten til at tage ophold i en anden medlemsstat for at søge arbejde dér kan begrænses til en rimelig periode, og at B.F. Collins' ret til med hjemmel i traktatens artikel 6 og 8 at gøre krav på den pågældende støtte på lige fod med Det Forenede Kongeriges statsborgere, ligeledes vil kunne begrænses til den lovlige bopælsperiode.
- 50 Kommissionen er dog af den opfattelse, at betingelsen om sædvanligt opholdssted kan udgøre en indirekte forskelsbehandling, hvis betingelsen lettere vil kunne opfyldes af værtsmedlemsstatens statsborgere end af andre medlemsstaters statsborgere. Betingelsen kan ganske vist være begrundet i objektive hensyn, for så vidt som der kan være behov for at undgå »social turisme« og for at forhindre et eventuelt misbrug fra falske arbejdssøgende, men Kommissionen har anført, at der, for så vidt angår B.F. Collins, ikke er tvivl om, at han virkelig var arbejdssøgende. B.F. Collins har således været i beskæftigelse, lige siden han kort efter sin ankomst til Det Forenede Kongerige fandt et arbejde.

Domstolens besvarelse

- 51 Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om der eksisterer fællesskabsretlige bestemmelser eller principper, på grundlag af

hvilke en statsborger i en medlemsstat, som reelt søger arbejde i en anden medlemsstat, kan gøre krav på en støtte til arbejdssøgende som den, der er fastsat i 1995-loven.

- 52 Indledningsvis bemærkes, uden at det herved skal undersøges, om en person som sagsøgeren i hovedsagen er omfattet af det personelle anvendelsesområde for Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, som ændret og ajourført ved Rådets forordning (EF) nr. 118/97 af 2. december 1996 (EFT 1997 L 28, s. 1, herefter »forordning nr. 1408/71«), at det fremgår af forelæggelseskendelsen, at den pågældende aldrig har haft bopæl i en anden medlemsstat, inden han søgte beskæftigelse i Det Forenede Kongerige, og sammenlægningsreglen i artikel 10a i forordning nr. 1408/71 finder således ikke anvendelse i hovedsagen.
- 53 I henhold til 1996-bekendtgørelsen kan statsborgere i andre medlemsstater, der søger beskæftigelse, og som ikke er arbejdstagere i forordning nr. 1612/68's forstand eller ikke har en opholdsret i henhold til direktiv 68/360, ikke gøre krav på denne støtte, medmindre de har sædvanligt opholdssted i Det Forenede Kongerige.
- 54 Det skal således undersøges, om ligebehandlingsprincippet er til hinder for nationale bestemmelser, der stiller krav om bopæl som betingelse for at få tildelt en støtte til arbejdssøgende.
- 55 Det bestemmes i traktatens artikel 6, stk. 1, at inden for traktatens anvendelsesområde og med forbehold af dennes særlige bestemmelser er al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, forbudt. Da traktatens artikel 48, stk. 2, er en sådan særlig bestemmelse, må 1996-bekendtgørelsen først bedømmes på grundlag af nævnte bestemmelse.

- 56 Det bemærkes herved, at en af de rettigheder, som traktatens artikel 48, stk. 2, indrømmer statsborgere i medlemsstaterne, er retten til frit at bevæge sig i andre medlemsstater og opholde sig dér med henblik på at søge beskæftigelse (Antonissen-dommen, præmis 13).
- 57 Statsborgere i en medlemsstat, som søger beskæftigelse i en anden medlemsstat, er således omfattet af anvendelsesområdet for traktatens artikel 48 og dermed omfattet af retten til ligebehandling, som fastsat i bestemmelsens stk. 2.
- 58 For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt den ret til ligebehandling, som er indrømmet statsborgere i medlemsstaterne, der søger beskæftigelse i en anden medlemsstat, også omfatter økonomiske ydelser som de i hovedsagen omhandlede, har Domstolen fastslået, at statsborgere i medlemsstaterne, der flytter for at søge beskæftigelse, kun er omfattet af ligebehandlingen, for så vidt angår adgangen til beskæftigelse i henhold til traktatens artikel 48 og artikel 2 og 5 i forordning nr. 1612/68, men ikke omfattet af de sociale og skattemæssige fordele i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i forordningens artikel 7, stk. 2 (Lebon-dommen, præmis 26, og dommen af 12.9.1996, Kommissionen mod Belgien, præmis 39 og 40).
- 59 Artikel 2 i forordning nr. 1612/68 omhandler udvekslinger af ansøgninger og tilbud om beskæftigelse samt indgåelse og udførelse af arbejdsaftaler, mens forordningens artikel 5 omhandler bistand fra arbejdsformidlingen.
- 60 I disse artikler henvises ganske vist ikke udtrykkeligt til økonomiske ydelser. For at fastlægge rækkevidden af retten til ligebehandling for personer, der søger beskæftigelse, er det imidlertid nødvendigt at fortolke princippet på grundlag af de øvrige fællesskabsretlige bestemmelser, herunder især traktatens artikel 6.

- 61 Som Domstolen flere gange har bemærket, kan unionsborgere, der har lovlig bopæl på værtsmedlemsstatens område, støtte ret på traktatens artikel 6 i alle de situationer, der henhører under fællesskabsrettens materielle anvendelsesområde. Unionsborgerskabets formål er at skabe den grundlæggende status for medlemsstaternes statsborgere, således at de, uafhængigt af deres nationalitet og med forbehold af udtrykkeligt fastsatte undtagelser i denne henseende, undergives samme retlige behandling (jf. bl.a. Grzelczyk-dommen, præmis 31 og 32, og dom af 2.10.2003, sag C-148/02, Garcia Avello, Sml. I, s. 11613, præmis 22 og 23).
- 62 Det bemærkes, at Domstolen i relation til en unionsborger, der var studerende, har fastslået, at tildeling af en social ydelse i henhold til en ikke-bidragspligtig ordning, såsom den belgiske ydelse til sikring af et eksistensminimum (»minimex«), er omfattet af anvendelsesområdet for forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, og at traktatens artikel 6 og 8 er til hinder for, at der for at få tildelt denne ydelse kan stilles betingelser, der kan udgøre en forskelsbehandling på grundlag af nationalitet (Grzelczyk-dommen, præmis 46).
- 63 Når henses til indførelsen af unionsborgerskabet og den i retspraksis anlagte fortolkning af unionsborgernes ret til ligebehandling, kan traktatens artikel 48, stk. 2, der er udtryk for det grundlæggende ligebehandlingsprincip, som er sikret i traktatens artikel 6, ikke længere fortolkes således, at en økonomisk ydelse, som har til formål at lette adgangen til beskæftigelse på en medlemsstats arbejdsmarked, ikke er omfattet af bestemmelsens anvendelsesområde.
- 64 Fortolkningen af ligebehandlingsprincippets rækkevidde med hensyn til adgangen til beskæftigelse bør genspejle denne udvikling i forhold til den fortolkning, der blev anlagt i Lebon-dommen og i dommen af 12. september 1996, Kommissionen mod Belgien.

- 65 I 1996-bekendtgørelsen er der indført en forskellig behandling, alt efter om en person har sædvanligt ophold i Det Forenede Kongerige eller ikke. Da denne betingelse lettere vil kunne opfyldes af statens egne statsborgere, er de nævnte bestemmelser til ugunst for de statsborgere i medlemsstaterne, som har udnyttet deres ret til at bevæge sig for at søge beskæftigelse på en anden medlemsstats område (jf. i denne retning dom af 23.5.1996, sag C-237/94, O'Flynn, Sml. I, s. 2617, præmis 18, og af 16.1.2003, sag C-388/01, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 721, præmis 13 og 14).
- 66 Et sådant bopælskrav vil kun kunne være begrundet, såfremt det er uafhængigt af de berørte personers nationalitet og står i rimeligt forhold til det formål, der lovligt tilstræbes med den pågældende nationale lovgivning (dom af 24.11.1998, sag C-274/96, Bickel og Franz, Sml. I, s. 7637, præmis 27).
- 67 Domstolen har allerede fastslået, at det er legitimt for den nationale lovgiver at ville sikre sig, at der består en reel forbindelse mellem den, der ansøger om ydelser, der har karakter af en social fordel i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68, og det berørte arbejdsmarkeds geografiske område (jf. i forbindelse med udbetaling af ungdomsarbejdsløshedsydelse til unge, som søger arbejde for første gang, D'Hoop-dommen, præmis 38).
- 68 Det bemærkes, at støtten til arbejdssøgende, der er indført ved 1995-loven, er en social sikringsydelse, der har erstattet arbejdsløshedsydelsen og indkomststøtten til arbejdsløse, og at der bl.a. stilles krav om, at den person, der gør krav på ydelsen, skal stå til rådighed for arbejdsmarkedet, være aktiv arbejdssøgende og ikke må have hverken indtægter, der overstiger det fastsatte beløb, eller en formue, der overstiger et bestemt beløb.

- 69 Det kan anses for legitimt, at en medlemsstat kun tildeler en sådan støtte, når det er godtgjort, at der består en reel forbindelse mellem den, der søger arbejde, og den pågældende stats arbejdsmarked.
- 70 Hvorvidt der består en sådan forbindelse afhænger bl.a. af, om det kan fastslås, at den omhandlede person i et rimeligt tidsrum, faktisk og reelt har søgt arbejde i den pågældende medlemsstat.
- 71 Det Forenede Kongerige kan således kræve, at der består en tilknytning mellem de personer, der ønsker at få tildelt en sådan støtte, og dets arbejdsmarked.
- 72 Selv om et bopælskrav i princippet er egnet til at sikre, at der består en sådan tilknytning, må det imidlertid, for at være forholdsmæssigt, ikke være mere vidtgående end nødvendigt for at opfylde denne målsætning. De nationale myndigheder skal nærmere bestemt basere anvendelsen af kravet på klare og på forhånd kendte kriterier, og der skal være fastsat en adgang til domstolskontrol. Hvis der til opfyldelse af nævnte krav kræves en bopælsperiode, må den under alle omstændigheder ikke overstige, hvad der er nødvendigt for, at de nationale myndigheder kan sikre sig, at den berørte faktisk søger beskæftigelse på værtsmedlemsstatens arbejdsmarked.
- 73 Det tredje spørgsmål skal herefter besvares med, at retten til ligebehandling i traktatens artikel 48, stk. 2, sammenholdt med traktatens artikel 6 og 8, ikke er til hinder for nationale bestemmelser, der stiller krav om bopæl som betingelse for at få tildelt en støtte til arbejdssøgende, såfremt betingelsen støttes på objektive hensyn, der er uafhængige af de berørte personers nationalitet og står i rimeligt forhold til det formål, der lovligt forfølges med de nationale bestemmelser.

Sagens omkostninger

- 74 De udgifter, der er afholdt af Det Forenede Kongeriges regering, af den tyske regering samt af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. 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 (plenum)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Social Security Commissioner ved kendelse af 28. marts 2002, for ret:

- 1) En person, der befinder sig i en tilsvarende situation som sagsøgeren i hovedsagen, er ikke en arbejdstager i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i første del, afsnit II, i Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet, som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2434/92 af 27. juli 1992. Det tilkommer imidlertid den nationale domstol at tage stilling til, om begrebet »arbejdstager« i de omhandlede nationale bestemmelser skal fortolkes på denne måde.

- 2) En person, der befinder sig i en tilsvarende situation som sagsøgeren i hovedsagen, har ikke ret til at tage ophold i Det Forenede Kongerige med hjemmel udelukkende i Rådets direktiv 68/360/EØF af 15. oktober 1968 om afskaffelse af restriktioner om rejse og ophold inden for Fællesskabet for medlemsstaternes arbejdstagere og deres familiemedlemmer

- 3) Retten til ligebehandling i EF-traktatens artikel 48, stk. 2 (efter ændring nu artikel 39, stk. 2, EF), sammenholdt med EF-traktatens artikel 6 og 8 (efter ændring nu artikel 12 EF og 17 EF), er ikke til hinder for nationale bestemmelser, der stiller krav om bopæl som betingelse for at få tildelt en støtte til arbejdssøgende, såfremt betingelsen støttes på objektive hensyn, der er uafhængige af de berørte personers nationalitet og står i rimeligt forhold til det formål, der lovligt forfølges med de nationale bestemmelser.

Skouris	Jann	Timmermans
Gulmann	Cunha Rodrigues	Rosas
La Pergola	Puissochet	Schintgen
Colneric	von Bahr	

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 23. marts 2004.

R. Grass

V. Skouris

Justitssekretær

Præsident