

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

18. juli 2006 \*

I sag C-406/04,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af tribunal du travail de Bruxelles (Belgien) ved afgørelse af 8. september 2004, indgået til Domstolen den 23. september 2004, i sagen:

**Gérald De Cuyper**

mod

**Office national de l'emploi,**

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas og J. Malenovský samt dommerne N. Colneric, S. von Bahr, J.N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta (refererende dommer), G. Arestis, A. Borg Barthet, M. Ilešič og J. Klučka,

\* Processprog: fransk.

generaladvokat: L.A. Geelhoed  
justitssekretær: fuldmægtig C. Strömholm,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 23. november 2005,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Gérald De Cuyper ved advocats A. de le Court og N. Dugardin
- l'Office national de l'emploi ved advocats R. Dupont og M. Willemet
- den belgiske regering ved E. Dominkovits og M. Wimmer, som befuldmægtigede
- den tyske regering ved C. Schulze-Bahr, som befuldmægtiget
- den franske regering ved G. de Bergues og O. Christmann, som befuldmægtigede
- den nederlandske regering ved C. Wissels, som befuldmægtiget

- Det Forenede Kongeriges regering ved barrister S. Moore
  
- Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved D. Martin og M. Condou, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 2. februar 2006,

afsagt følgende

### **Dom**

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 17 EF og 18 EF og af 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), som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 1606/98 af 29. juni 1998 (EFT L 209, s. 1, herefter »forordning nr. 1408/71«).
  
- 2 Anmodningen er indgivet under en tvist mellem Gérald De Cuyper og Office national de l'emploi (herefter »ONEM«) vedrørende sidstnævntes beslutning om at udelukke sagsøgeren i hovedsagen fra arbejdsløshedsydelse fra den 1. april 1999.

## Retsforskrifter

### *Fællesskabsbestemmelser*

3 Ifølge artikel 1, litra a), nr. i), i forordning nr. 1408/71

»a) betyder udtrykkene »arbejdstager« og »selvstændig erhvervsdrivende« henholdsvis enhver person:

- i) der er forsikret i henhold til en tvungen forsikring eller en frivillig fortsat forsikring mod en eller flere risici, der svarer til de sikringsgrene, som indgår i en social sikringsordning for arbejdstagere eller selvstændige erhvervsdrivende, eller til en særlig ordning for tjenestemænd«.

4 Forordningens artikel 2, stk. 1, bestemmer:

»Denne forordning finder anvendelse på arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende, som er eller har været omfattet af lovgivningen i en eller flere medlemsstater, og som er statsborgere i en af disse stater eller er statsløse eller flygtninge bosat på en medlemsstats område, samt på deres familiemedlemmer og efterladte.«

5 Artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 bestemmer:

»Kontantydelse ved invaliditet eller alderdom eller til efterladte, erstatning i anledning af arbejdsulykker eller erhvervs sygdomme samt ydelser ved dødsfald, hvortil der er erhvervet ret efter lovgivningen i en eller flere medlemsstater, kan, medmindre andet er bestemt i denne forordning, ikke nedsættes, ændres, stilles i bero, inddrages eller beslaglægges som følge af, at den berettigede er bosat i en anden medlemsstat end den, hvori den institution, som det påhviler at udrede ydelsen, er beliggende.«

6 Forordningens artikel 69, stk. 1, bestemmer:

»1. En helt arbejdsløs arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende, der opfylder de i en medlemsstats lovgivning foreskrevne betingelser for ret til ydelser, og som rejser til en eller flere andre medlemsstater for at søge beskæftigelse dér, bevarer sin ret til disse ydelser under følgende betingelser og inden for følgende grænser:

- a) Han skal før sin afrejse have været tilmeldt som arbejdssøgende og have stået til rådighed for arbejdsformidlingen i den kompetente stat i mindst fire uger, efter at han blev arbejdsløs. Det kompetente arbejdsformidlingskontor eller den kompetente institution kan dog give samtykke til, at han rejser inden udløbet af denne frist.

- b) Han skal tilmelde sig som arbejdssøgende ved arbejdsformidlingen i hver af de medlemsstater, han rejser til, og underkaste sig den dér bestående kontrol; denne betingelse anses for opfyldt for tidsrummet forud for tilmeldingen, såfremt denne sker inden syv dage efter det tidspunkt, da den pågældende er ophørt med at stå til rådighed for arbejdsformidlingen i den stat, han har forladt; i undtagelsestilfælde kan det kompetente arbejdsformidlingskontor eller den kompetente institution forlænge denne frist.
  
- c) Retten til ydelser bevares i et tidsrum af højst tre måneder, regnet fra det tidspunkt, da den pågældende er ophørt med at stå til rådighed for arbejdsformidlingen i den stat, han har forladt, dog således at det samlede tidsrum, for hvilket der tilkendes ydelser, ikke kan overstige det tidsrum, for hvilket den pågældende har ret til ydelser i medfør af den nævnte stats lovgivning; hvor det drejer sig om en sæsonarbejder, er dette tidsrum yderligere begrænset til den resterende del af den sæson, for hvilken han er ansat.«

7 Endelig bestemmer forordningens artikel 71, stk. 1:

»1. Arbejdsløse arbejdstagere, som under deres seneste beskæftigelse var bosat i en anden medlemsstat end den kompetente stat, modtager ydelser efter følgende regler:

- a) i) Grænsearbejdere, der er delvis eller periodisk arbejdsløse i den virksomhed, hvor de er beskæftiget, modtager ydelser efter lovgivningen i den kompetente stat, som om de var bosat på denne stats område; disse ydelser udbetales af den kompetente institution.

- ii) Grænsearbejdere, der er helt arbejdsløse, modtager ydelser efter lovgivningen i den medlemsstat, på hvis område de er bosat, som om de under deres seneste beskæftigelse havde været omfattet af denne lovgivning; disse ydelser udbetales af bopælsstedets institution for denne institutions regning.
  
- b) i) Andre arbejdstagere end grænsearbejdere, der er delvis, periodisk eller helt arbejdsløse, og som fortsat står til rådighed for deres arbejdsgiver eller for arbejdsformidlingen på den kompetente stats område, modtager ydelser efter lovgivning i denne stat, som om de var bosat på dens område; disse ydelser udbetales af den kompetente institution.
  
- ii) Andre arbejdstagere end grænsearbejdere, der er helt arbejdsløse, og som stiller sig til rådighed for arbejdsformidlingen i den medlemsstat, på hvis område de er bosat, eller som vender tilbage til denne stats område, modtager ydelser efter denne stats lovgivning, som om de senest havde været beskæftiget dér; disse ydelser udbetales af bopælsstedets institution for denne institutions regning; hvis den pågældende arbejdstager allerede har fået tilkendt ydelser for den kompetente institutions regning i den medlemsstat, af hvis lovgivning han senest har været omfattet, skal han dog modtage ydelser i overensstemmelse med reglerne i artikel 69; udbetaling af ydelser efter lovgivningen i den stat, hvor den arbejdsløse er bosat, stilles i bero i det tidsrum, hvor han i medfør af artikel 69 kan gøre krav på ydelser efter den lovgivning, hvoraf han senest har været omfattet.«

### *Nationale retsfor skrifter*

- 8 Artikel 44 i kongelig anordning af 25. november 1991 om arbejdsløshed (*Moniteur belge* af 31.12.1991, s. 29888), i den affattelse heraf, som gjaldt på tidspunktet for de

faktiske omstændigheder i hovedsagen, bestemte, at »den arbejdsløse for at opnå ret til ydelser skal være uden arbejde og løn på grund af omstændigheder, som han ikke har nogen indflydelse på«. Anordningens artikel 45 indeholdt bestemmelser om, hvilken beskæftigelse der skulle anses for arbejde, og artikel 46 fastlagde begrebet løn.

9 Den kongelige anordnings artikel 66 bestemte:

»For at opnå ret til ydelser skal den arbejdsløse have fast bopæl i Belgien; han skal desuden faktisk være bosat i Belgien.«

10 Den kongelige anordnings artikel 89, stk. 1 og 3, som affattet ved artikel 25 i kongelig anordning af 22. november 1995 (*Moniteur belge* af 8.12.1995, s. 33144), bestemte:

»1. En person, der er helt arbejdsløs, og som er fyldt 50 år, kan på anmodning opnå dispensation fra artikel 48, stk. 1, nr. 2, artikel 51, stk. 1, andet afsnit, nr. 3-6, artikel 56 og 58, hvis han har modtaget mindst 312 ydelser som helt arbejdsløs i løbet af de to år, der går forud for anmodningen [...]

[...]

3. Som undtagelse fra artikel 45, stk. 1, nr. 1, kan en arbejdsløs, som har opnået dispensation i henhold til stk. 1 eller 2, for egen regning og uden vinding for øje udøve enhver aktivitet vedrørende egne formuegoder.«



- 11 Inden for rammerne af denne ordning var en arbejdsløs, som var fritaget for kontrolstempling, ikke længere forpligtet til at stå til rådighed for arbejdsmarkedet og acceptere enhver passende beskæftigelse eller forpligtet til at møde på arbejdsformidlingen eller deltage i en ledsageplan. Han var endvidere fritaget for forpligtelsen til at lade sig registrere som arbejdssøgende. Det var dog udelukket at få udbetalt arbejdsløshedsydelsen og samtidig have lønnet beskæftigelse, og ydelsen var midlertidig.

### **Twisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål**

- 12 Gérald De Cuyper, som er belgisk statsborger og født i 1942, har været beskæftiget som arbejdstager i Belgien. Den 19. marts 1997 fik han tilkendt arbejdsløshedsydelse.
- 13 Den 1. april 1998 opnåede han i medfør af de dagældende nationale bestemmelser i national ret dispensation fra den forpligtelse til at være undergivet kommunal kontrol, som normalt gælder for arbejdsløse ifølge den kongelige anordning af 25. november 1991.
- 14 Den 9. december 1999 fremlagde han en erklæring for det organ, som udbetalte hans arbejdsløshedsydelse, hvori han angav, at han var »enlig« og faktisk bosat i Belgien.
- 15 I april 2000 foretog ONEM en rutineundersøgelse til efterprøvelse af rigtigheden af De Cuypers erklæring. Under denne undersøgelse erkendte han, at han ikke længere siden januar 1999 faktisk var bosat i Belgien, men havde bopæl i Frankrig.

Han kom til Belgien ca. en gang i kvartalet, hvor han havde lejet et møbleret værelse i en belgisk kommune, og havde ikke givet det organ, som udbetalte hans arbejdsløshedsydelse, meddelelse om bopælsændringen.

- 16 På grundlag af denne undersøgelse traf ONEM en beslutning, som den meddelte De Cuyper den 25. oktober 2000, hvorved den udelukkede ham fra arbejdsløshedsydelse med virkning fra den 1. januar 1999 med den begrundelse, at han ikke længere fra denne dato opfyldte betingelsen om faktisk bopæl i artikel 66 i den kongelige anordning af 25. november 1991. I samme forbindelse krævede ONEM tilbagebetalt de arbejdsløshedsydelse af De Cuyper, som han havde fået udbetalt siden nævnte dato, og som udgjorde et til belgiske franc svarende beløb på 12 452,78 EUR.
- 17 De Cuyper anlagde herefter sag til prøvelse af denne beslutning ved den forelæggende ret.
- 18 Dette er baggrunden for, at tribunal du travail de Bruxelles har besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Udgør forpligtelsen til faktisk at være bosiddende i Belgien, som i henhold til artikel 66 i kongelig anordning af 25. november 1991 om arbejdsløshed er en betingelse for tildeling af arbejdsløshedsydelse, når den anvendes på en arbejdsløs, der er over 50 år gammel, og som med hjemmel i artikel 89 i nævnte kongelige anordning har fået meddelt dispensation for kontrolstempling, hvilket indebærer fritagelse for at opfylde betingelsen om at stå til rådighed for arbejdsmarkedet, en hindring for den ret til frit at færdes og tage ophold, der er tildelt enhver europæisk borger ved artikel 17 [EF] og 18 [EF]?

Opfylder denne forpligtelse til at have bopæl på det nationale område i den stat, der er kompetent med hensyn til tildeling af ydelser ved arbejdsløshed, hvilken forpligtelse i national ret begrundes med hensynet til at kontrollere overholdelsen af de lovbestemte betingelser for ydelser til arbejdsløse, det krav om proportionalitet, som skal overholdes ved forfølgelsen af dette almene hensyn, for så vidt som den udgør en begrænsning af den ret til frit at færdes og tage ophold, der er tildelt enhver europæisk borger ved artikel 17 [EF] og 18 [EF]?

Har denne bopælspligt til virkning at skabe forskelsbehandling mellem europæiske borgere, der er statsborgere i den kompetente medlemsstat, med hensyn til tildeling af retten til arbejdsløshedsydelse, idet denne ret tildeles dem, der ikke gør brug af deres ret til frit at færdes og tage ophold som anerkendt ved artikel 17 [EF] og 18 [EF], hvorimod den fratages dem, der har til hensigt at udøve denne ret, som følge af den afskrækkende virkning, som denne restriktion har?»

### Om det præjudicielle spørgsmål

- 19 Med det forelagte spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om artikel 17 EF og 18 EF, hvorefter unionsborgere har ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, er til hinder for en bestemmelse i national ret, som gør udbetalingen af en ydelse som den i hovedsagen omhandlede betinget af, at den pågældende faktisk er bosiddende i vedkommende medlemsstat, når henses til, at ydelsen tildeles arbejdsløse over 50 år, som er fritaget for forpligtelsen til at være registreret som arbejdssøgende.
- 20 Herom bemærkes, at den forelæggende ret har betegnet den omhandlede ydelse som en »ydelse ved arbejdsløshed« og betegnet sagsøgeren i hovedsagen som »arbejdstager« i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 1, litra a), i

forordning nr. 1408/71. Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har dog under sagen gjort gældende, at den omhandlede ydelse kan tænkes at udgøre en ydelse i forbindelse med førtidspension i lighed med den ydelse, der var omhandlet i dom af 11. juli 1996, Otte (sag C-25/95, Sml. I, s. 3745), eller endog en sui generis-ydelse, frem for en ydelse ved arbejdsløshed, der er omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 1408/71. I så fald vil ydelsen kunne udgøre en »social fordel« og dermed være omfattet af anvendelsesområdet for Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT 1968 II, s. 467).

- 21 Det er derfor nødvendigt først at bestemme ydelsens karakter nærmere for at afgøre, om den udgør en social sikringsydelse, som forordning nr. 1408/71 finder anvendelse på.

### *Ydelsens karakter*

- 22 På området for social sikring har Domstolen flere gange udtalt sig vedrørende de omstændigheder, der skal tages hensyn til ved bestemmelsen af ydelsernes retlige karakter. Domstolen har således fastslået, at en ydelse kan anses for en social sikringsydelse, såfremt den tildeles de berettigede uden nogen individuel og skønsmæssig bedømmelse af personlige behov, men efter lovbestemte kriterier og forudsat, at den vedrører én af de risici, der udtrykkeligt er anført i artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 (jf. bl.a. dom af 27.3.1985, sag 249/83, Hoeckx, Sml. s. 973, præmis 12-14, og af 16.7.1992, sag C-78/91, Hughes, Sml. I, s. 4839, præmis 15).

- 23 Vedrørende hovedsagen bemærkes i relation til begrebet tilkendelse af ydelse uden nogen individuel og skønsmæssig bedømmelse af personlige behov, at tildelingen af den omhandlede ydelse er afhængig af en række betingelser, som er udtømmende opregnet i artikel 44 ff. i den kongelige anordning af 25. november 1991, og som ikke overlader de kompetente myndigheder noget skøn ved tildelingen. Ganske vist kan ydelsens størrelse variere efter den arbejdsløses personlige situation, men når bortses fra, at dette skyldes enkelthederne i forbindelse med beregningen af ydelsen, tildeles ydelsen på grundlag af et lovbestemt, objektivi kriterium, uden at den kompetente myndighed kan tage hensyn til andre personlige omstændigheder. Tildelingen af ydelsen afhænger således ikke af en individuel bedømmelse af den enkelte ansøgers personlige behov, som er karakteristisk for social forsorg (jf. dom af 2.8.1993, sag C-66/92, Acciardi, Sml. I, s. 4567, præmis 15).
- 24 Hvad angår betingelsen om, at den pågældende ydelse skal vedrøre en af de risici, der udtrykkeligt er opregnet i artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1408/71, er denne betingelse opfyldt, da ydelsen dækker risikoen for ufrivilligt tab af beskæftigelse i tilfælde, hvor arbejdstageren stadig har arbejdssevne.
- 25 Domstolen har tidligere fastslået, at hvad angår kvalifikationen af sociale sikringsydelse r må ydelserne, uanset de forskellige nationale lovgivningers egenart, betragtes som værende af samme art, når deres genstand og formål samt deres beregningsgrundlag og tildelingsbetingelser er identiske. Derimod er rent formelle kendetegn ikke af betydning ved klassificeringen af ydelserne (jf. i denne retning dom af 5.7.1983, sag 171/82, Valentini, Sml. s. 2157, præmis 13).
- 26 Det er på grundlag af disse betragtninger, at det må afgøres, om den i hovedsagen omhandlede ydelse skal anses for en ydelse ved arbejdsløshed.

- 27 Hvad angår dens formål skal ydelsen give de pågældende arbejdstagere mulighed for at dække deres livsfornødenheder, hvor de ufrivilligt mister deres beskæftigelse, men stadig har arbejdsevne. I denne forbindelse må der, for at sondre mellem de forskellige grupper af sociale sikringsydelse, tages hensyn til den »risiko«, som hver enkelt ydelse »dækker«. Således dækker en ydelse ved arbejdsløshed den risiko for tab af indkomst, som en arbejdstager lider, såfremt han mister sin beskæftigelse, selv om han stadig er arbejdsdygtig. En ydelse, der udbetales, såfremt denne risiko realiseres, dvs. ved tab af beskæftigelse, og som den pågældende ikke længere har krav på at få udbetalt, såfremt denne situation ophører ved, at den pågældende atter får lønnet beskæftigelse, må anses for en ydelse ved arbejdsløshed.
- 28 Hvad angår fastsættelsen af størrelsen af den ydelse, som er udbetalt til De Cuyper, er det beregningsgrundlag, som er blevet anvendt af den belgiske arbejdsanvisning, det samme som det, der anvendes for alle arbejdsløse, idet ydelsen beregnes efter de regler, som er fastsat i artikel 114 ff. i den kongelige anordning af 25. november 1991. Ifølge disse regler udgør grundbeløbet 40% af den gennemsnitlige løn pr. dag, forhøjet med et tillæg på 15% af denne løn. Dette beløb antages at tage hensyn til den arbejdsløses personlige omstændigheder, hvorom der gælder de ved lov på forhånd fastsatte kriterier.
- 29 Hvad endelig angår betingelserne for tildeling af ydelsen bemærkes, som ONEM har fremhævet under den mundtlige forhandling, at der gælder de samme betingelser for De Cuyper som for andre arbejdstagere, der ansøger om en arbejdsløshedsydelse. Navnlig skal en arbejdstager for at få udbetalt ydelsen, ud over at være uden arbejde og løn på grund af omstændigheder, som han ikke har nogen indflydelse på, godtgøre at have haft 624 arbejdsdage eller hermed ligestillede dage inden for de sidste 36 måneder inden indgivelsen af ansøgningen om ydelsen, og han skal have indbetalt socialsikringsbidrag i forbindelse med sin beskæftigelse, for at denne kan lægges til grund ved beregningen af ydelsens størrelse.

- 30 Endvidere bemærkes, at den i hovedsagen omhandlede ydelse er undergivet reglerne i den belgiske ordning om arbejdsløshedsydelse. Den omstændighed, at en arbejdsløs i en tilsvarende situation som De Cuyper har fået dispensation for forpligtelsen til at lade sig registrere som arbejdssøgende og dermed er fritaget for forpligtelsen til at stå til rådighed for arbejdsmarkedet, ændrer ikke ved de væsentligste kendetegn ved ydelsen, således som disse er beskrevet i denne doms præmis 27 og 28.
- 31 Desuden indebærer denne dispensation ikke, at den arbejdsløse fritages for forpligtelsen til at stå til rådighed for arbejdsanvisningen, da den pågældende, selv om han er fritaget for forpligtelsen til at lade sig registrere som arbejdssøgende og acceptere ethvert passende arbejde, er forpligtet til stadig at stå til rådighed for arbejdsanvisningen med henblik på en efterprøvning af hans erhvervs- og familiemæssige situation.
- 32 Under disse omstændigheder kan der ikke gives Kommissionen medhold i den opfattelse, at den ydelse, som udbetales til De Cuyper, udgør en ydelse i forbindelse med en førtidspension svarende til den, der var omhandlet i Otte-dommen, eller en sui generis-ydelse.
- 33 Otte-sagen vedrørte nemlig en overgangsydelse, med hensyn til hvilken der ikke bestod noget lovmæssigt krav, og som blev udbetalt til minearbejdere over en vis alder, der havde mistet deres beskæftigelse på grund af omstruktureringen i den tyske mineindustri, fra det tidspunkt, hvor de blev afskediget, indtil den alder, hvor de blev tilkendt alderspension, idet ydelsens udbetaling var forenelig med udøvelse af en lønnet beskæftigelse.

- 34 En ydelse som den, der udbetales til De Cuyper, der ikke tildeles skønsmæssigt, og som skal dække risikoen for ufrivilligt tab af beskæftigelse i tilfælde, hvor modtageren bevarer sin arbejdsevne, må anses for en ydelse ved arbejdsløshed, der er omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 1408/71, selv om modtageren på grund af en national foranstaltning er fritaget for at lade sig registrere som arbejdssøgende.

*Om artikel 18 EF*

- 35 Artikel 18 EF bestemmer, 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 denne traktat og i gennemførelsesbestemmelserne hertil«.
- 36 Ifølge denne bestemmelses ordlyd er den ret til at opholde sig på medlemsstaternes område, som tilkommer enhver unionsborger direkte som følge af artikel 18 EF, ikke ubetinget. Den gælder kun med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i traktaten og i gennemførelsesbestemmelserne hertil (dom af 7.9.2004, sag C-456/02, Trojani, Sml. I, s. 7573, præmis 31 og 32).
- 37 I denne forbindelse bør først forordning nr. 1408/71 undersøges. Ifølge denne forordnings artikel 10 kan, medmindre andet er bestemt i forordningen, »kontant-ydelser ved invaliditet eller alderdom eller til efterladte, erstatning i anledning af arbejdsulykker eller erhvervssygdomme samt ydelser ved dødsfald, hvortil der er erhvervet ret efter lovgivningen i en eller flere medlemsstater [...] ikke nedsættes, ændres, stilles i bero, inddrages eller beslaglægges som følge af, at den berettigede er



bosat i en anden medlemsstat end den, hvori den institution, som det påhviler at udrede ydelsen, er beliggende«. Opregningen i artikel 10 omfatter ikke ydelser ved arbejdsløshed. Følgelig indeholder denne bestemmelse ikke noget forbud mod, at lovgivningen i en medlemsstat gør udbetalingen af en arbejdsløshedsydelse betinget af, at den pågældende har bopæl på denne stats område.

38 Ifølge forordning nr. 1408/71 er der kun to situationer, hvor den kompetente medlemsstat er forpligtet til at give modtagerne af en arbejdsløshedsydelse mulighed for at være bosat på en anden medlemsstats område og dog bevare deres ret til ydelsen. Den ene er den situation, som er omhandlet i forordningens artikel 69, hvorefter arbejdsløse, som rejser til en anden medlemsstat end den kompetente stat »for at søge beskæftigelse dér«, bevarer deres ret til arbejdsløshedsydelsen. Den anden er den situation, som er omhandlet i forordningens artikel 71, og som vedrører arbejdsløse, som under deres seneste beskæftigelse var bosat i en anden medlemsstat end den kompetente stat. Det fremgår klart af forelæggelsesafgørelsen, at en situation som den, De Cuyper befinder sig i, ikke er omfattet af nogen af disse bestemmelser.

39 Det er ubestridt, at en national lovgivning som den foreliggende, som stiller visse nationale statsborgere ringere, blot fordi de gør brug af deres ret til frit at færdes og tage ophold i en anden medlemsstat, udgør en hindring for de friheder, som ifølge artikel 18 EF tilkommer enhver unionsborger (jf. i denne retning dom af 11.7.2002, sag C-224/98, D'Hoop, Sml. I, s. 6191, præmis 31, og af 29.4.2004, sag C-224/02, Pusa, Sml. I, s. 5763, præmis 19).

40 En sådan hindring er kun berettiget efter fællesskabsretten, såfremt den er begrundet i objektive almene hensyn, der er uafhængige af de berørte personers

nationalitet og står i rimeligt forhold til det formål, der lovligt tilstræbes med den nationale lovgivning.

- 41 I den foreliggende sag beror bopælskravet på hensynet til kontrollen med de arbejdsløses erhvervs- og familiemæssige situation. I kraft af bopælskravet har ONEM's inspektionstjenester nemlig mulighed for at efterprøve, om situationen for de personer, som oppebærer arbejdsløshedsydelse, har gennemgået nogen ændringer af betydning for den udbetalte ydelse. Hermed er kravet begrundet i objektive almene hensyn, som er uafhængige af de berørte personers nationalitet.
- 42 En foranstaltning opfylder proportionalitetskravet, når den er egnet til at sikre opfyldelsen af det tilstræbte formål og ikke går videre, end hvad der er nødvendigt hertil.
- 43 De belgiske myndigheder har begrundet bopælskravet i den foreliggende sag med nødvendigheden af, at ONEM's inspektionstjenester kan kontrollere overholdelsen af betingelserne i lovgivningen for bevarelse af retten til en arbejdsløshedsydelse. Bopælskravet skal således navnlig gøre det muligt for inspektionstjenesterne at efterprøve, om situationen for en person, der har erklæret at være enlig og arbejdsløs, har gennemgået nogen ændringer af betydning for den tildelte ydelse.
- 44 Hvad angår spørgsmålet, om der findes bestemmelser, som indebærer mindre indgribende kontrolforanstaltninger i hovedsagen, såsom de af De Cuyper anførte foranstaltninger, er det ikke godtgjort, at sådanne foranstaltninger er egnede til at sikre opfyldelsen af det tilstræbte formål.

- 45 Effektiviteten af kontrolforanstaltninger som dem, der er anvendt i det foreliggende tilfælde, og som har til formål at efterprøve den arbejdsløses familiemæssige situation, og om han eventuelt råder over indtægter, som han ikke har opgivet, beror i vidt omfang på, at kontrollen foretages uventet, og på muligheden af at foretage kontrollen på stedet, da de kompetente tjenestegrene skal kunne efterprøve, at der er overensstemmelse mellem den arbejdsløses angivelser og dem, der fremgår af de virkelige omstændigheder. Herved må der tages hensyn til, at den kontrol, som udføres på området for arbejdsløshedsydelse, har en specifik karakter, som begrunder indførelsen af mere indgribende foranstaltninger end dem, der anvendes ved kontrollen med andre ydelser.
- 46 Anvendelsen af mindre indgribende foranstaltninger, såsom fremlæggelsen af dokumenter eller attester, ville berøve kontrollen dens uventede karakter og dermed gøre den mindre effektiv.
- 47 Det må derfor antages, at kravet om, at den pågældende skal have bopæl i den medlemsstat, hvor den institution, som ydelsen påhviler, er beliggende, og som i national ret er begrundet i hensynet til kontrollen med overholdelsen af betingelserne i lovgivningen for udbetaling af ydelser til arbejdsløse, opfylder proportionalitetskravet.
- 48 På grundlag af foranstående betragtninger skal det forelagte spørgsmål derfor besvares med, at den ret til fri bevægelighed og ophold, som tilkommer enhver unionsborger i medfør af artikel 18 EF, ikke er til hinder for at gøre bevarelse af retten til en arbejdsløshedsydelse for en arbejdsløs over 50 år, som er fritaget for forpligtelsen til at godtgøre, at han står til rådighed for arbejdsmarkedet, betinget af et bopælskrav som det i hovedsagen anvendte.

## Sagens omkostninger

- <sup>49</sup> Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

**Den ret til fri bevægelighed og ophold, som tilkommer enhver unionsborger i medfør af artikel 18 EF, er ikke til hinder for at gøre bevarelse af retten til en arbejdsløshedsydelse for en arbejdsløs over 50 år, som er fritaget for forpligtelsen til at godtgøre, at han står til rådighed for arbejdsmarkedet, betinget af et bopælskrav som det i hovedsagen anvendte.**

Underskrifter