

DOMSTOLENS DOM
av den 23 mars 1982*

I mål 53/81

har nederländska Raad van State till domstolen gett in en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 177 i EEG-fördraget i det mål som pågår vid den nationella domstolen mellan

D. M. Levin, Amsterdam,

och

Staatssecretaris van Justitie.

Begäran avser tolkningen av artikel 48 i EEG-fördraget och vissa bestämmelser i gemenskapens direktiv och förordningar på området för fri rörlighet för personer inom gemenskapen.

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden J. Mertens de Wilmars, avdelningsordförandena G. Bosco, A. Touffait och O. Due samt domarna P. Pescatore, Mackenzie Stuart, A. O'Keefe, T. Koopmans, U. Everling, A. Chloros och F. Grévisse,

generaladvokat: Sir Gordon Slynn,
justitiesekreterare: A. Van Houtte,

meddelar följande

dom

DOMSKÄL

- 1 Genom beslut av den 28 november 1980, som inkom till domstolen den 11 mars 1981, har nederländska Raad van State, i enlighet med artikel 177

* Rättegångsspråk: nederländska.

i EEG-fördraget, ställt tre frågor om tolkningen av artikel 48 i fördraget och vissa bestämmelser i gemenskapens direktiv och förordningar på området för fri rörlighet för personer inom gemenskapen.

- 2 Sökanden i målet vid den nationella domstolen, fru Levin, som är brittisk medborgare och gift med en medborgare från tredje land, ansökte om uppehållstillstånd i Nederländerna. Denna ansökan avslogs med stöd av nederländsk lagstiftning, bl. a. med motiveringen att hon inte förvärvsarbetade i Nederländerna och därför inte kunde betraktas som "gynnad EEG-medborgare" enligt den lagstiftningen.
- 3 Fru Levin väckte talan vid Staatssecretaris van Justitie med begäran om att beslutet skulle omprövas. Talan avvisades och hon överklagade då till Raad van State och gjorde gällande att hon under tiden hade tagit anställning i Nederländerna och att hon och hennes make under alla omständigheter förfogade över tillgångar och inkomster som räckte mer än väl för deras försörjning, även utan förvärvsarbete.
- 4 Eftersom Raad van State fann att dess avgörande berodde på tolkningen av gemensapsrätten har den ställt följande tre frågor till domstolen för förhandsavgörande.
 - "1. Skall begreppet "gynnad EEG-medborgare" - vilket enligt nederländsk lagstiftning avser en medborgare från en medlemsstat, enligt definitionen i artikel 1 i Europeiska gemenskapernas råds direktiv 64/221/EEG av den 25 februari 1964, och som i den lagstiftningen används för att fastställa den personkrets som omfattas av artikel 48 i Fördraget om upprättandet av europeiska gemenskaperna, av förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968, som antogs av Europeiska gemenskapernas råd för genomförande av artikel 48, och av direktiven 64/221/EEG av den 25 februari 1964 och 68/360/EEG av den 15 oktober 1968 - tolkas på så sätt att det även avser en medborgare från en medlemsstat som inom en annan medlemsstats territorium utövar en verksamhet, oavsett om den är avlönad eller inte, eller som där utför tjänster, i en så begränsad omfattning att hans inkomster därav är lägre än vad som i den sistnämnda medlemsstaten bedöms som ett minimum för att kunna försörja sig?
 2. Skall det vid svaret på fråga 1 skiljas mellan, å ena sidan, personer som vid sidan av eller som komplement till inkomsten från deras begränsade förvärvsarbete har andra inkomster (som t.ex. härrör från

tillgångar eller den anställning som deras medföljande makar har, som inte är medborgare i en medlemsstat) vilket medför att de förfogar över tillräckliga medel för sin försörjning i den mening som avses i fråga 1 och, å andra sidan, personer som inte förfogar över sådana andra sidoinkomster men som ändå av personliga skäl nöjer sig med en inkomst som är lägre än den som normalt anses som minimum?

3. Om fråga 1 besvara jakande, kan en sådan arbetstagares rätt att fritt resa in till och att fritt etablera sig i den medlemsstat där han i begränsad omfattning utövar eller önskar utöva en verksamhet eller där han utför eller önskar utföra tjänster, på samma sätt göras gällande om det visar sig eller om det kan antagas att hans huvudsakliga syfte för att vilja etablera sig i den medlemsstaten är ett annat än att i begränsad omfattning utöva en verksamhet eller utföra en tjänst?"

- 5 Trots att dessa frågor enligt deras ordalydelse rör såväl fri rörlighet för arbetstagare som etableringsfrihet och frihet att tillhandahålla tjänster, framgår det av omständigheterna i målet vid den nationella domstolen att den nationella domstolen i själva verket endast avser den fria rörligheten för arbetstagare. Svaren begränsas därför till de omständigheter som rör denna frihet.

Den första och andra frågan

- 6 Den nationella domstolens första och andra fråga, som skall behandlas tillsammans, går i huvudsak ut på om bestämmelserna i gemenskapsrätten om fri rörlighet för arbetstagare även omfattar en medborgare från en medlemsstat som inom en annan medlemsstats territorium utför arbete för en lön som är lägre än det belopp som bedöms som existensminimum enligt lagstiftningen i den sistnämnda staten. Domstolen frågar särskilt om dessa bestämmelser även omfattar en sådan person om det antas att han antingen kompletterar inkomsten från sitt förvärvsarbete med andra inkomster för att uppnå existensminimum eller att han nöjer sig med existensmedel som underskrider detta minimum.
- 7 Enligt artikel 48 i fördraget skall fri rörlighet för arbetstagare säkerställas inom gemenskapen. Denna fria rörlighet skall innebära att all diskriminering av arbetstagare från medlemsstaterna på grund av nationalitet skall avskaffas vad gäller anställning, lön och övriga arbets- och anställningsvillkor och den

skall, med förbehåll för de begränsningar som grundas på hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa, innefatta rätt att anta faktiska erbjudanden om anställning, att förflytta sig fritt inom medlemsstaternas territorium för detta ändamål, att uppehålla sig i en medlemsstat i syfte att ha anställning där och att stanna kvar inom en medlemsstats territorium efter att ha varit anställd där.

- 8 Denna bestämmelse genomfördes bl.a. genom rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen (EGT nr L 257, s. 2., fransk version; svensk specialutgåva, del 05, volym 01) och rådets direktiv 68/360/EEG av den 15 oktober 1968 om avskaffande av restriktioner för rörlighet och bosättning inom gemenskapen för medlemsstaternas arbetstagare och deras familjer (EGT nr L 257, s. 13, fransk version; svensk specialutgåva, del 05, volym 01). Enligt artikel 1 i förordning (EEG) nr 1612/68 skall varje medborgare i en medlemsstat, oavsett var han eller hon har sitt hemvist, ha rätt att ta anställning och att arbeta inom en annan medlemsstats territorium i enlighet med de villkor som, enligt lagar och andra författningar, gäller för anställning av medborgare i denna stat.
- 9 Även om de rättigheter som följer av principen om fri rörlighet för arbetstagare, och särskilt rätten att resa in till och att uppehålla sig på en medlemsstats territorium, är knutna till ställningen som arbetstagare eller det faktum att en person utövar eller önskar utöva en avlönad verksamhet, så är begreppen "arbetstagare" och "avlönad verksamhet" inte uttryckligen definierade i någon av bestämmelserna på området. För att kunna fastställa deras betydelse är det följaktligen lämpligt att, med hänvisning till de allmänt erkända tolkningsprinciperna, utgå från begreppens normala betydelse i det givna sammanhanget och mot bakgrund av fördragets syften.
- 10 Den nederländska och den danska regeringen har gjort gällande att bestämmelserna i artikel 48 i fördraget endast kan åberopas av personer som erhåller en lön som minst motsvarar det belopp som bedöms som existensminimum enligt lagstiftningen i den medlemsstat där de arbetar, eller av personer som arbetar minst det antal timmar som bedöms som normalt för heltidsarbetande inom den ifrågasvarande sektorn. Eftersom det inte finns några gemenskapsrättsliga bestämmelser om detta är det nödvändigt att använda nationella kriterier för att definiera såväl minimilönen som det minsta antalet arbetstimmar.
- 11 Detta argument kan dock inte godtas. Såsom domstolen redan har fastställt i sin dom av den 19 mars 1964 i målet 75/63 Unger (Rec. 1964, s. 347) kan

begreppen "arbetstagare" och "avlönad verksamhet" inte definieras genom hänvisning till medlemsstaternas nationella lagstiftningar, utan de har en gemenskapsrättslig betydelse. I motsatt fall skulle gemenskapsbestämmelserna om fri rörlighet för arbetstagare sakna betydelse eftersom innebörden av dessa begrepp då ensidigt skulle kunna fastställas och ändras, utan kontroll av gemenskapens institutioner, genom nationella lagar som godtyckligt skulle kunna undanta vissa kategorier av personer från fördragets tillämpningsområde.

- 12 Detta skulle särskilt vara fallet om utövandet av de rättigheter som följer av fri rörlighet för arbetstagare kunde underordnas kriteriet minimilön som fastställs i värdlandets lagstiftning, eftersom den personkrets som omfattas av tillämpningsområdet för gemenskapsbestämmelserna inom detta område på så sätt skulle kunna variera från en medlemsstat till en annan. Innebörden och räckvidden av begreppen "arbetstagare" och "avlönad verksamhet" måste följaktligen fastställas mot bakgrund av principerna i gemenskapens rättsordning.
- 13 I detta hänseende måste det understrykas att dessa begrepp fastställer tillämpningsområdet för en av de grundläggande friheter som garanteras genom fördraget och att de därför inte kan tolkas restriktivt.
- 14 I överensstämmelse med denna uppfattning bekräftas det generellt i ingressen i förordning (EEG) nr 1612/68 att alla arbetstagare i medlemsstaterna skall ha erkänd rätt att själva välja sitt verksamhetsområde inom gemenskapen, oavsett om det rör sig om fast anställda, säsongarbetare och gränsarbetare eller arbetstagare som är verksamma med att utföra tjänster. I artikel 4 i direktiv 68/360/EEG fastställs dessutom att för att utfärda uppehållstillstånd för arbetstagare får en medlemsstat endast kräva uppvisande av det dokument med vilket han eller hon reste in i territoriet och en bekräftelse om anställning från arbetsgivaren eller ett anställningsintyg, utan att denna rätt är underställd några andra villkor avseende arbetets art eller den lön som erhålls för arbetet.
- 15 En tolkning, som erkänner dessa begrepps fullständiga räckvidd, motsvarar också fördragets mål vilka, enligt artiklarna 2 och 3, inbegriper avskaffandet av hindren för fri rörlighet för personer mellan medlemsstaterna för att bl.a. främja en harmonisk utveckling av näringslivet inom gemenskapen som helhet och en höjning av levnadsstandarden. Eftersom deltidsarbete, även om inkomsterna av detta eventuellt är lägre än vad som bedöms som existensminimum, för ett stort antal personer utgör ett effektivt sätt att förbättra sina levnadsvillkor, skulle gemenskapsrättens ändamålsenliga verkan äventyras

och förverkligandet av fördragets mål hotas om utövandet av de rättigheter som följer av fri rörlighet för arbetstagare endast förbehålls de personer som utför heltidsarbete och som till följd av detta erhåller en lön som minst motsvarar den garanterade minimilönen inom den ifrågakvarande sektorn.

- 16 Av detta följer att begreppen "arbetstagare" och "avlönad verksamhet" skall tolkas på så sätt att bestämmelserna om fri rörlighet för arbetstagare även gäller för personer som endast utövar eller önskar utöva en avlönad verksamhet på deltid och som därför endast erhåller eller skulle kunna erhålla en lön som är lägre än den garanterade minimilönen inom den ifrågakvarande sektorn. I detta hänseende får det inte göras någon åtskillnad mellan personer som nöjer sig med sina inkomster från en sådan verksamhet och de som kompletterar dessa inkomster med andra inkomster som härrör från tillgångar eller från arbete som utförs av en annan medföljande familjemedlem.
- 17 Det bör dock påpekas att även om deltidsarbete inte är uteslutet från tillämpningsområdet för bestämmelserna om fri rörlighet för arbetstagare, så omfattar dessa bestämmelser endast utförande av faktiskt och verkligt arbete och utesluter arbete som utförs i så pass liten omfattning att det framstår som ett marginellt komplement. Det framgår nämligen såväl av formuleringen av principerna om fri rörlighet för arbetstagare som av den plats som dessa regler har i fördraget som helhet att dessa bestämmelser endast garanterar fri rörlighet för personer som är verksamma eller önskar vara verksamma med ekonomiska aktiviteter.
- 18 Svaret på den första och andra frågan blir alltså följande. Bestämmelserna i gemenskapsrätten om fri rörlighet för arbetstagare omfattar även en medborgare från en medlemsstat som inom en annan medlemsstats territorium utför arbete för en lön som är lägre än det belopp som bedöms som existensminimum i den sistnämnda staten. Under förutsättning att denna person utför ett faktiskt och verkligt arbete så saknar det betydelse om han kompletterar inkomsten från sitt förvärvsarbete med andra inkomster för att uppnå existensminimum eller om han nöjer sig med existensmedel som underskrider detta minimum.

Den tredje frågan

- 19 Den tredje frågan går i huvudsak ut på om rätten att resa in i och att uppehålla sig på en medlemsstats territorium kan förvägras en arbetstagare som

med sin inresa eller sitt uppehåll i första hand har andra syften än att utöva en avlönad verksamhet, såsom detta begrepp definieras i svaret på den första och andra frågan.

- 20 Enligt artikel 48.3 i fördraget har arbetstagare rätt att anta faktiska erbjudanden om anställning och att "för detta ändamål" förflytta sig fritt inom medlemsstaternas territorium. Enligt samma bestämmelse har arbetstagarna rätt att uppehålla sig i en medlemsstat "i syfte att" ha anställning där. Dessutom fastställs i ingressen i förordning 1612/68 att fri rörlighet för arbetstagare innebär att arbetstagarna får rätt att röra sig fritt inom gemenskapen "för att" ta anställning, medan artikel 2 i direktiv 68/360 föreskriver att medlemsstaterna skall ge arbetstagare rätt att lämna territoriet "för att" ta anställning och arbeta inom en annan medlemsstats territorium.
- 21 Dessa formuleringar uttrycker ett förbehåll, som är en del av själva principen om fri rörlighet för arbetstagare, att de fördelar som gemenskrätten ger till följd av denna frihet endast kan åberopas av personer som i egentlig mening utövar eller önskar utöva en faktisk och verklig avlönad verksamhet. De innebär dock inte att åtnjutandet av denna frihet kan göras villkorad av de skäl som en medborgare från en medlemsstat har för att ansöka om inresa till eller uppehåll på en annan medlemsstats territorium, förutsatt att den ifrågakvarande personen där utövar eller önskar utöva en verksamhet som uppfyller de kriterier som anges ovan, dvs. att det är fråga om en faktisk och verklig avlönad verksamhet.
- 22 Om detta villkor är uppfyllt saknar de skäl som får en arbetstagare att söka arbete i den ifrågakvarande medlemsstaten betydelse och skall inte beaktas.
- 23 Svaret på den tredje frågan som har ställts av Raad van State blir alltså följande. De skäl som får en arbetstagare från en medlemsstat att söka arbete i en annan medlemsstat saknar betydelse för dennes rätt att resa in till och att uppehålla sig på den senare statens territorium, förutsatt att han där utför eller önskar utföra ett faktiskt och verkligt arbete.

Rätttegångskostnader

- 20 De kostnader som har förorsakats Nederländernas respektive Danmarks, Frankrikes och Italiens regering samt kommissionen, som har inkommit med yttrande till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i

förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

– angående de frågor som genom beslut av den 28 november 1980 förts vidare av nederländska Raad van State – följande dom:

- 1) **Bestämmelserna i gemenskapsrätten om fri rörlighet för arbetstagare omfattar även en medborgare från en medlemsstat som inom en annan medlemsstats territorium utför arbete för en lön som är lägre än det belopp som bedöms som existensminimum i den sistnämnda staten. Under förutsättning att denna person utför ett faktiskt och verkligt arbete så saknar det betydelse om han kompletterar inkomsten från sitt förvärvsarbete med andra inkomster för att uppnå existensminimum eller om han nöjer sig med existensmedel som underskrider detta minimum.**
- 2) **De skäl som får en arbetstagare från en medlemsstat att söka arbete i en annan medlemsstat saknar betydelse för dennes rätt att resa in till och att uppehålla sig på den senare statens territorium, förutsatt att han där utför eller önskar utföra ett faktiskt och verkligt arbete.**

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

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 23 mars 1982.

P. Heim
Justitiesekreterare

J. Mertens de Wilmars
Ordförande