

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)
den 18 juli 2006 *

I mål C-406/04,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 234 EG, som framställts av Tribunal du travail de Bruxelles (Belgien), genom beslut av den 8 september 2004 som inkom till domstolen den 23 september 2004, i målet

Gérald De Cuyper

mot

Office national de l'emploi,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, avdelningsordförandena P. Jann, C.W. A. Timmermans, A. Rosas och J. Malenovský samt domarna N. Colneric, S. von Bahr, J.N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta (referent), G. Arestis, A. Borg Barthet, M. Ilešič och J. Klučka,

* Rättegångsspråk: franska.

generaladvokat: L.A. Geelhoed,
justitiesekreterare: handläggaren C. Strömholm,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 23 november 2005,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Gérald De Cuyper, genom A. de le Court och N. Dugardin, avocats,
- Office national de l'emploi, genom R. Dupont och M. Willemet, avocats,
- Belgiens regering, genom E. Dominkovits och M. Wimmer, båda i egenskap av ombud,
- Tysklands regering, genom C. Schulze-Bahr, i egenskap av ombud,
- Frankrikes regering, genom G. de Bergues och O. Christmann, båda i egenskap av ombud,
- Nederländernas regering, genom C. Wissels, i egenskap av ombud,

- Förenade kungarikets regering, genom S. Moore, barrister,

- Europeiska gemenskapernas kommission, genom D. Martin och M. Condou, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 2 februari 2006 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 17 EG och 18 EG samt rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen, i dess ändrade och uppdaterade lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 118/97 av den 2 december 1996 (EGT L 28, 1997, s. 1) i dess lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 1606/98 av den 29 juni 1998 (EGT L 209, s. 1) (nedan kallad förordning nr 1408/71).

- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Gérald De Cuyper och Office national de l'emploi (nedan kallat ONEM) angående att den berörde uteslutits från rätten till arbetslöshetsersättning från och med den 1 april 1999.

Tillämpliga bestämmelser

De gemenskapsrättsliga bestämmelserna

3 I artikel 1 a i i förordning nr 1408/71 föreskrivs följande:

”a) Anställda respektive egenföretagare:

i) den som är försäkrad, obligatoriskt eller genom en frivillig fortsättningsförsäkring, mot en eller flera av de risker som täcks av grenarna i ett system för social trygghet för anställda eller egenföretagare eller genom ett särskilt system för offentligt anställda.”

4 I artikel 2.1 i förordning nr 1408/71 föreskrivs följande:

”Denna förordning gäller anställda och egenföretagare som omfattas eller har omfattats av lagstiftningen i en eller flera medlemsstater och som är medborgare i en medlemsstat eller är statslösa eller flyktingar bosatta inom en medlemsstats territorium, samt deras familjemedlemmar och efterlevande.”

5 Artikel 10.1 i förordning nr 1408/71 har följande lydelse:

”Om något annat inte föreskrivs i denna förordning får kontantförmåner vid invaliditet, ålderdom eller till efterlevande, pensioner vid olycksfall i arbetet eller arbetssjukdomar samt förmåner vid dödsfall vilka förvärvats enligt en eller flera medlemsstaters lagstiftning inte minskas, ändras, innehållas, dras in eller konfiskeras med anledning av att mottagaren är bosatt inom en annan medlemsstat än den där institutionen med ansvar för betalningen finns.”

6 Artikel 69.1 i förordning nr 1408/71 har följande lydelse:

”En anställd eller egenföretagare, som är helt arbetslös och uppfyller villkoren för rätt till förmåner enligt en medlemsstats lagstiftning och som beger sig till en eller flera andra medlemsstater för att söka arbete där, skall behålla rätten till sådana förmåner enligt följande villkor och med följande begränsningar:

- a) Före avfärden skall han ha varit registrerad som arbetsökande och ha varit tillgänglig för den behöriga statens arbetsförmedling i åtminstone fyra veckor efter det att han blev arbetslös. De behöriga förmedlingarna eller institutionerna kan dock ge tillstånd till att han reser innan denna tid har gått ut.

- b) Han skall registrera sig som arbetssökande hos arbetsförmedlingen i varje medlemsstat som han reser till och underkasta sig den kontroll som finns där. Detta villkor skall anses uppfyllt för perioden före registreringen, om personen har registrerat sig inom sju dagar från den dag då han inte längre var tillgänglig för arbetsförmedlingen i den stat som han har lämnat. I undantagsfall kan denna period förlängas av de behöriga förmedlingarna eller institutionerna.

- c) Rätten till förmåner skall bibehållas under en längsta tid av tre månader från och med den dag då personen upphörde att vara tillgänglig för arbetsförmedlingen i den stat som han har lämnat, under förutsättning att den totala förmånsperioden inte överstiger den förmånsperiod som han hade rätt till enligt denna stats lagstiftning. För säsongsarbetare skall denna tid dessutom begränsas till den tid som återstår till slutet av den säsong för vilken han har anställts.”

7 I artikel 71.1 i förordning nr 1408/71 föreskrivs slutligen följande:

”En arbetslös person som tidigare var anställd och som under sin senaste anställning var bosatt inom en annan medlemsstats territorium än den behöriga statens skall få förmåner enligt följande bestämmelser:

- a) i) En gränsarbetare som är delvis eller periodvis arbetslös i det företag som sysselsätter honom skall få förmåner enligt bestämmelserna i den behöriga statens lagstiftning som om han vore bosatt inom denna stats territorium. Dessa förmåner skall utges av den behöriga institutionen.

- ii) En gränsarbetare som är helt arbetslös skall få förmåner enligt lagstiftningen i den medlemsstat inom vars territorium han är bosatt som om han hade omfattats av denna lagstiftning då han senast var anställd. Dessa förmåner skall utges av institutionen på bosättningsorten på dess bekostnad.

- b) i) En anställd som inte är gränsarbetare och som blir delvis, periodvis eller helt arbetslös och som förblir tillgänglig för sin arbetsgivare eller arbetsförmedlingen inom den behöriga stats territorium skall få förmåner enligt bestämmelserna i denna stats lagstiftning som om han vore bosatt inom dess territorium. Dessa förmåner skall utges av den behöriga institutionen.

- ii) En anställd som inte är gränsarbetare och som blir helt arbetslös och som anmäler sig som arbetssökande hos arbetsförmedlingen inom den medlemsstats territorium inom vilket han är bosatt eller som återvänder till detta territorium skall få förmåner enligt denna stats lagstiftning som om han senast hade varit anställd där. Institutionen på bosättningsorten skall på egen bekostnad utge dessa förmåner. Om personen har fått rätt till förmåner på bekostnad av den behöriga institutionen i den medlemsstat, vars lagstiftning han senast har omfattats av, skall han dock få förmåner enligt bestämmelserna i artikel 69. Förmåner enligt lagstiftningen i den stat där han är bosatt skall innehållas under varje period under vilken den arbetslöse enligt bestämmelserna i artikel 69 kan ansöka om förmåner enligt den lagstiftning som han senast har omfattats av.”

Den nationella lagstiftningen

8 I artikel 44 i kunglig kungörelse om arbetslöshetsersättning av den 25 november 1991 (*Moniteur belge* av den 31 december 1991, s. 29888), i dess lydelse vid tiden för

omständigheterna i målet vid den nationella domstolen, föreskrivs att ”för att erhålla understöd måste den arbetslöse vara utan arbete och utan lön till följd av omständigheter som han själv inte råder över”. I artiklarna 45 och 46 gavs föreskrifter om vilka verksamheter som skulle anses utgöra arbete och en definition av begreppet lön.

- 9 Artikel 66 i den ovannämnda kungliga kungörelsen har följande lydelse:

”För att beviljas ersättning måste den arbetslösa personen ha sin vanliga bostad i Belgien och därvid faktiskt vara bosatt i Belgien.”

- 10 I artikel 89.1 och 89.3 i den ovannämnda kungliga kungörelsen, i dess lydelse enligt artikel 25 i kunglig kungörelse av den 22 november 1995 (*Moniteur belge* av den 8 december 1995, s. 33144) föreskrivs följande:

”1 En person som är helt arbetslös och som är mins. 50 år gammal kan på egen begäran undantas från tillämpningen av artiklarna 48.1 punkt 2, 51.1 andra stycket punkt 3–punkt 6, 56 och 58, om han erhållit mins. 312 ersättningar som helt arbetslös under de två år som föregått denna begäran ...

...

3. Utan hinder av artikel 45 första stycket punkt 1 får den arbetslösa person som beviljats det undantag som avses i punkt 1 eller 2, utöva verksamhet för egen räkning och utan vinstsyfte med avseende på sin egen egendom.”

- 11 I samband med denna ordning omfattades den arbetslösa person som undantagits från anmälningssplikten inte av skyldigheten att stå till arbetsmarknadens förfogande och att godta lämpligt arbete, skyldigheten att anmäla sig hos arbetsförmedling eller delta i arbetsmarknadsåtgärder samt skyldigheten att vara registrerad som arbets-sökande. Den ovannämnda ersättningen kunde emellertid inte uppbäras samtidigt som avlönat arbete utfördes och den var av tillfällig karaktär.

Twisten vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

- 12 Gérald De Cuyper är en belgisk medborgare som är född år 1942 och har arbetat som anställd i Belgien. Han beviljades rätt till arbetslöshetsersättning den 19 mars 1997.
- 13 Den 1 april 1998 beviljades han med stöd av den nationella lagstiftning som då var i kraft undantag från den skyldighet att omfattas av kommunal kontroll som normalt gäller för arbetslösa personer i enlighet med kunglig kungörelse av den 25 november 1991.
- 14 Den 9 december 1999 avgav han en förklaring till det organ som betalar ut arbetslöshetsersättning. I denna angav han att han levde ensam och faktiskt var bosatt i Belgien.
- 15 Under april 2000 gjorde ONEM en rutinundersökning för att kontrollera riktigheten i den berördes redogörelse. Under denna undersökning medgav Gérald De Cuyper att han sedan januari 1999 inte längre faktiskt var bosatt i Belgien, utan i Frankrike.

Han uppgav att han återvänt till Belgien omkring en gång i kvartalet, att han behållit ett möblerat rum i en belgisk kommun och att han inte meddelat det organ som betalar ut arbetslöshetsersättning om att han flyttat.

- 16 På grundval av den ovannämnda undersökningen delgav ONEM den 25 oktober 2000 Gérard De Cuyper ett beslut att återkalla hans rätt till arbetslöshetsersättning med verkan från den 1 januari 1999 med motiveringen att han efter den dagen inte uppfyllde kravet på faktisk bosättning i enlighet med artikel 66 i kunglig kungörelse av den 25 november 1991. ONEM begärde vid samma tillfälle återbetalning av den ersättning som hade betalats ut efter den ovannämnda dagen eller motsvarigheten i belgiska franc till 12 452,78 euro.
- 17 Gérard De Cuyper överklagade detta beslut till den hänskjutande domstolen.
- 18 Under dessa omständigheter beslutade Tribunal du travail de Bruxelles att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfråga till domstolen:

”Utgör skyldigheten att faktiskt vara bosatt i Belgien, som enligt artikel 66 i kunglig kungörelse av den 25 november 1991 med bestämmelser angående arbetslöshet utgör ett krav för att beviljas ersättning och som tillämpats på en arbetslös person äldre än 50 år som i enlighet med artikel 89 i ovannämnda kungliga förordning undantagits från anmälningsplikten och därmed från skyldigheten att stå till arbetsmarknadens förfogande, ett hinder för rätten att fritt röra sig och uppehålla sig som tillerkänns alla europeiska medborgare enligt artiklarna 17 [EG] och 18 [EG]?”

Uppfyller skyldigheten att vara bosatt i den stat som är behörig att bevilja arbetslöshetsförmåner, då denna skyldighet enligt nationell rätt motiveras av att det är nödvändigt att kontrollera att de villkor som föreskrivs för att bevilja ersättning till arbetslösa är uppfyllda, med hänsyn till att den utgör en begränsning av rätten att fritt röra sig och uppehålla sig som tillerkänns alla europeiska medborgare enligt artiklarna 17 [EG] och 18 [EG], kravet på proportionalitet som måste vara uppfyllt beträffande ett syfte av allmänt intresse?

Innebär inte detta bosättningskrav en diskriminering till följd av den avhållande verkan som denna begränsning har genom att de europeiska medborgare som är medborgare i den medlemsstat som är behörig att bevilja arbetslöshetsersättning och som inte utnyttjar rätten att fritt röra sig och uppehålla sig som följer av artiklarna 17 EG och 18 EG beviljas arbetslöshetsförmåner, samtidigt som de personer som avser att utnyttja denna rätt inte beviljas sådan ersättning?”

Prövning av tolkningsfrågan

- 19 Den hänskjutande domstolen har ställt frågan för att få klarhet i huruvida artiklarna 17 EG och 18 EG, enligt vilka unionsmedborgarna har rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, utgör hinder mot en bestämmelse i nationell rätt, enligt vilken rätt till sådan ersättning som den som är i fråga i målet vid den nationella domstolen omfattas av en skyldighet att faktiskt vara bosatt i den berörda medlemsstaten, med beaktande av att denna ersättning beviljas arbetslösa personer äldre än 50 år som är befriade från skyldigheten att vara registrerade som arbetssökande.
- 20 Den hänskjutande domstolen har härvid betecknat den ovannämnda ersättningen som en arbetslöshetsförmån och klaganden i målet vid den nationella domstolen som anställd i den mening som avses i artikel 1 a i förordning nr 1408/71.

Europeiska gemenskapernas kommission har emellertid hävdats att denna ersättning kan utgöra en förmån vid förtidspension analogt med förhållandena i dom av den 11 juli 1996 i mål C-25/95, Otte (REG 1996, s. I-3745), eller en förmån *sui generis* och inte en arbetslöshetsförmån som omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 1408/71. Om detta hade varit fallet hade ersättningen i egenskap av socialförmån kunnat omfattas av tillämpningsområdet för rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen (EGT L 257, s. 2; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 33).

- 21 Det är således nödvändigt att först fastställa den ovannämnda ersättningens karaktär för att slå fast huruvida den utgör en social trygghetsförmån som omfattas av förordning nr 1408/71.

Ersättningens karaktär

- 22 Domstolen har i fråga om sociala trygghetsförmåner vid flera tillfällen fastslagit vad som skall beaktas när dessa förmånens rättsliga karaktär fastställts. Domstolen har därvid preciserat att en förmån kan anses vara en social trygghetsförmån om den, utan någon individuell och skönmässig bedömning av dennes personliga behov, beviljas förmånstagaren på grundval av omständigheter som definieras i lag och om den hänför sig till någon av de risker som uttryckligen anges i artikel 4.1 i förordning nr 1408/71 (se bland annat dom av den 27 mars 1985 i mål 249/83, Hoeckx, REG 1985, s. 973, punkterna 12–14, och av den 16 juli 1992 i mål C-78/91, Hughes, REG 1992, s. I-4839, punkt 15).

- 23 Domstolen erinrar beträffande begreppet beviljande av förmån utan någon individuell och skönmässig bedömning av personliga behov i målet vid den nationella domstolen om att beviljande av den ifrågavarande ersättningen omfattas av villkor som anges i en uttömmande uppräknings i artikel 44 och följande artiklar i den kungliga kungörelsen av den 25 november 1991, och de behöriga myndigheterna har inte något utrymme för skönmässig bedömning när förmånen beviljas. Ersättningsbeloppet kan visserligen variera i förhållande till den arbetslösa personens personliga förhållanden. Förutom att detta har samband med metoder för beräkning av ersättningen utgörs emellertid kriterierna för att erhålla denna av objektiva omständigheter som definieras i lag och den behöriga myndigheten kan därvid inte beakta andra personliga omständigheter. Den ovannämnda ersättningen beviljas således inte på grundval av någon individuell bedömning av sökandens personliga behov, vilket är karakteristiskt för socialt bistånd (se dom av den 2 augusti 1993 i mål C-66/92, Acciardi, REG 1993, s. I-4567, punkt 15).
- 24 Villkoret att den ifrågavarande förmånen skall hänföra sig till någon av de risker som uttryckligen anges i artikel 4.1 i förordning nr 1408/71 är uppfyllt, eftersom den ovannämnda ersättningen täcker risken att bli ofrivilligt arbetslös trots att arbetstagararen fortfarande är förmögen att arbeta.
- 25 Domstolen har tidigare fastslagit att förmåner, för att anses utgöra sociala trygghetsförmåner — oberoende av särdrag som är utmärkande i olika nationella lagstiftningar — skall anses vara av samma slag när deras föremål och syfte liksom deras beräkningsgrund och villkor för beviljande är desamma. Rent formella särdrag skall däremot inte anses vara väsentliga uppgifter för klassificering av förmåner (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 juli 1983 i mål 171/82, Valentini, REG 1983, s. 2157, punkt 13).
- 26 Domstolen skall mot bakgrund av vad ovan angetts undersöka den ersättning som är i fråga i målet vid den nationella domstolen för att avgöra om den skall anses utgöra en arbetslöshetsförmån.

27 Den ovannämnda ersättningens syfte är att berörda arbetstagare skall kunna sörja för sina behov efter att ha blivit ofrivilligt arbetslösa trots att de fortfarande är förmögna att arbeta. För att skilja mellan de olika slagen av sociala trygghetsförmåner skall den risk som täcks av varje förmån beaktas. En arbetslöshetsförmån täcker således risken för inkomstförlust till följd av att arbetstagaren förlorar sitt arbete trots att han fortfarande är förmögen att arbeta. En förmån som beviljas till följd av att detta inträffar, det vill säga att arbetstagaren förlorar sitt arbete, och som inte längre skall utbetalas när detta förhållande upphör, eftersom den berörde utför avlönat arbete, måste anses vara en arbetslöshetsförmån.

28 Vad beträffar frågan hur det ersättningsbelopp fastställts som utbetalats till Gérald De Cuyper, är den beräkningsgrund som den belgiska arbetsförmedlingen använt densamma som används för alla arbetslösa personer, eftersom ersättningen beräknas enligt bestämmelser som fastställts i artikel 114 och följande artiklar i den kungliga kungörelsen av den 25 november 1991. I dessa regler föreskrivs ett grundbelopp som fastställts till 40 procent av den genomsnittliga dagliga lönen. Grundbeloppet ökas med ett tillägg på 15 procent av denna lön. Beloppet anses beakta personliga omständigheter som är särskilda för den arbetslösa personen och som angetts i lag.

29 Domstolen erinrar beträffande villkoren för beviljande av förmånen om att Gérald De Cuyper, liksom ONEM betonat under förhandlingen, omfattas av samma villkor som andra arbetstagare som söker arbetslöshetsersättning. För att arbetstagaren skall komma i fråga för ersättning gäller i synnerhet att han, förutom att vara arbetslös och utan lön till följd av omständigheter som han själv inte råder över, skall styrka att han fullgjort 624 arbetsdagar eller motsvarande dagar under de 36 månader som föregår ansökan om ersättning, och socialförsäkringsavgifter skall ha betalats in för denna verksamhet för att den skall kunna beaktas när ersättningsbeloppet beräknas.

- 30 Domstolen erinrar vidare om att den ersättning som är i fråga i målet vid den nationella domstolen omfattas av den belgiska ordningen för arbetslöshetsförmåner. Den omständigheten att en arbetslös person i en sådan situation som Gérald De Cuyper undantagits från skyldigheten att registrera sig som arbetssökande och därmed från skyldigheten att stå till arbetsmarknadens förfogande påverkar inte ersättningens huvuddrag såsom dessa angetts ovan i punkterna 27 och 28.
- 31 Att den arbetslösa personen undantagits från skyldigheten att registrera sig som arbetssökande medför inte att han undantas från skyldigheten att stå till arbetsförmedlingens förfogande, eftersom han, även om han undantagits från skyldigheten att registrera sig som arbetssökande och att godta lämpligt arbete, fortfarande skall stå till arbetsförmedlingens förfogande för att denna skall kunna kontrollera hans yrkessituation och familjesituation.
- 32 Kommissionens inställning att den ersättning som Gérald De Cuyper uppburit utgör en förmån vid förtidspension analogt med förhållandena i domen i det ovannämnda målet Otte eller en förmån *sui generis* kan därför inte godtas under dessa förhållanden.
- 33 I det ovannämnda målet Otte var det nämligen fråga om omstruktureringsbidrag i form av nationella stöd som inte gav upphov till rättsliga anspråk, vilka beviljades gruvarbetare som hade uppnått en viss ålder och förlorat sitt arbete till följd av att den tyska gruvindustrin hade omstrukturerats. Omstruktureringsbidraget beviljades från dagen för uppsägningen och fram till pensioneringen, eftersom denna förmån jämfördes med avlönat arbete.

34 Domstolen finner därför att en sådan förmån som den som Gérald De Cuyper uppburit, som inte beviljas efter en skönsmässig bedömning och som täcker risken att bli ofrivilligt arbetslös trots att arbetstagaren fortfarande är förmögen att arbeta, skall anses utgöra en arbetslöshetsersättning som omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 1408/71, trots att förmånstagaren på grund av nationella åtgärder undantagits från skyldigheten att registrera sig som arbetssökande.

Artikel 18 EG

35 I artikel 18 EG föreskrivs att "[v]arje unionsmedborgare skall ha rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, om inte annat följer av de begränsningar och villkor som föreskrivs i detta fördrag och i bestämmelserna om genomförande av fördraget".

36 Enligt lydelsen i den ovannämnda artikeln är den rätt att uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier som varje unionsmedborgare har direkt enligt artikel 18 EG inte ovillkorlig, utan gäller med de begränsningar och villkor som föreskrivs i fördraget och i bestämmelserna om genomförandet av fördraget (dom av den 7 september 2004 i mål C-456/02, Trojani, REG 2004, s. I-7573, punkterna 31 och 32).

37 Domstolen skall först undersöka förordning nr 1408/71 i denna mening. Enligt artikel 10 i denna förordning får, om något annat inte föreskrivs i förordningen, "kontantförmåner vid invaliditet, ålderdom eller till efterlevande, pensioner vid olycksfall i arbetet eller arbetssjukdomar samt förmåner vid dödsfall vilka förvärvats enligt en eller flera medlemsstaters lagstiftning inte minskas, ändras, innehållas, dras in eller konfiskeras med anledning av att mottagaren är bosatt inom en annan

medlemsstat än den där institutionen med ansvar för betalningen finns”. Arbetslöshetsförmåner anges inte i artikel 10. Härav följer att föreskriften inte innebär förbud mot att en medlemsstats lagstiftning innehåller bestämmelser om att rätt till arbetslöshetsersättning omfattas av en skyldighet att vara bosatt i den medlemsstaten.

38 I förordning nr 1408/71 anges i detta avseende endast två situationer då den behöriga medlemsstaten är skyldig att medge att de som uppbär arbetslöshetsersättning får vara bosatta i en annan medlemsstat och får behålla rätten till förmånen. Detta gäller dels bestämmelsen i artikel 69 i förordningen, enligt vilken arbetslösa personer som beger sig till en annan medlemsstat ”för att söka arbete där”, skall få behålla rätten till arbetslöshetsförmåner. Detta gäller vidare bestämmelsen i artikel 71 i den ovannämnda förordningen, som avser arbetslösa personer som tidigare varit anställda och som under sin senaste anställning var bosatta inom en annan medlemsstats territorium än den behöriga statens. Det framgår av beslutet om hänskjutande att Gérald De Cuyper's förhållanden inte omfattas av någon av dessa artiklar.

39 Det är fastslaget att sådan nationell lagstiftning som den som är i fråga i förevarande mål, som missgynnar vissa nationella medborgare endast på grund av att de utnyttjar rätten att fritt röra sig och uppehålla sig i en annan medlemsstat, utgör en begränsning av de friheter som tillkommer varje unionsmedborgare enligt artikel 18 EG (se, för ett motsvarande synsätt, dom av den 11 juli 2002 i mål C-224/98, D’Hoop, REG 2002, s. I-6191, punkt 31, och av den 29 april 2004 i mål C-224/02, Pusa, REG 2004, s. I-5763, punkt 19).

40 En sådan begränsning kan med avseende på gemenskapsrätten vara motiverad endast om den grundar sig på objektiva hänsyn av allmänt intresse som är

oberoende av de berörda personernas nationalitet och står i proportion till det legitima syfte som eftersträvas med de nationella bestämmelserna.

41 I förevarande mål motsvaras bosättningsvillkoret av nödvändigheten av att kunna kontrollera de arbetslösa personernas yrkessituation och familjesituation. Villkoret gör det nämligen möjligt för ONEM att kontrollera om situationen för dem som uppbär arbetslöshetsersättning ändrats på ett sätt som kan påverka den beviljade förmånen. Motiveringen grundar sig således på objektiva hänsyn av allmänt intresse som är oberoende av de berörda personernas nationalitet.

42 En åtgärd är proportionerlig om den är ägnad att säkerställa att det eftersträvade målet uppnås och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.

43 De belgiska myndigheterna har i förevarande mål motiverat bosättningskravet med att det är nödvändigt för ONEM att kontrollera att de villkor för att få behålla rätten till arbetslöshetsersättning som föreskrivs i lag efterlevs. Med stöd av dessa villkor måste ONEM bland annat kunna kontrollera huruvida situationen för någon som uppgivit sig leva ensam och arbetslös ändrats på ett sätt som kan påverka den beviljade förmånen.

44 Det är beträffande frågan i målet vid den nationella domstolen huruvida föreskrifter om mindre ingripande åtgärder eventuellt skulle föreligga, såsom Gérald De Cuyper åberopat, inte styrkt att dessa är ägnade att säkerställa att det eftersträvade målet uppnås.

- 45 Effektiviteten hos sådana kontrollmekanismer som, i likhet med dem som är föremål för prövning i förevarande mål, syftar till att kontrollera den berörda arbetslösa personens familjesituation och kontrollera huruvida denne har inkomstkällor som han inte redovisat vilar i stor utsträckning på att de är oväntade och kan genomföras på platsen, eftersom behöriga myndigheter måste kunna kontrollera att de uppgifter som den arbetslösa personen lämnat överensstämmer med verkligheten. Domstolen anmärker att den kontroll som skall genomföras i fråga om arbetslöshetsersättning har särdrag som motiverar att mer ingripande mekanismer införs än för andra förmåner.
- 46 Härav följer att mindre ingripande åtgärder, såsom att inge handlingar eller intyg, skulle innebära att kontrollen var aviserad och att den därmed blev mindre effektiv.
- 47 Domstolen finner under dessa omständigheter att den skyldighet att vara bosatt i den medlemsstat där institutionen med ansvar för betalningen finns, som enligt nationell rätt motiveras av att det är nödvändigt att kontrollera att de villkor som föreskrivs för att bevilja ersättning till arbetslösa är uppfyllda, uppfyller kravet på proportionalitet.
- 48 Mot bakgrund av vad ovan anförts skall den ställda frågan besvaras så, att den rätt att fritt röra sig och uppehålla sig som tillerkänns alla unionsmedborgare enligt artikel 18 EG inte utgör hinder mot ett sådant krav på bosättning för att få behålla rätten till arbetslöshetsersättning som är i fråga i målet vid den nationella domstolen och som tillämpas på en arbetslös person äldre än 50 år som undantagits från skyldigheten att stå till arbetsmarknadens förfogande.

Rättegångskostnader

⁴⁹ Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

Den rätt att fritt röra sig och uppehålla sig som tillerkänns alla medborgare i Europeiska unionen enligt artikel 18 EG utgör inte hinder mot ett sådant krav på bosättning för att få behålla rätten till arbetslöshetsersättning som är i fråga i målet vid den nationella domstolen och som tillämpas på en arbetslös person äldre än 50 år som undantagits från skyldigheten att stå till arbetsmarknadens förfogande.

Underskrifter