

**DOMSTOLENS DOM**  
av den 3 juni 1986\*

I mål 139/85

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

**R. H. Kempf**

och

**Staatssecretaris van Justitie.**

Begäran avser tolkningen av vissa gemenskapsrättsliga bestämmelser om fri rörlighet för arbetstagare.

**DOMSTOLEN**

sammansatt av ordföranden Mackenzie Stuart, avdelningsordförandena T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann och R. Joliet samt domarna G. Bosco, O. Due, Y. Galmot, C. Kakouris, T. F. O'Higgins, F. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida och G. C. Rodriguez Iglesias,

generaladvokat: Sir Gordon Slynn,

justitiesekreterare: H. A. Rühl, avdelningsdirektör,

som beaktat yttrandena från

- R. Kempf, genom advokaten Th. H. A. Teeuwen,
- den nederländska regeringen, genom advokaterna I. Verkade, H. Siblesz och C. Lindeman,
- den danska regeringen, genom advokaten L. Mikaelson,

\* Rättegångsspråk: nederländska.

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom advokaterna J. Griesmar och F. Herbert,

och som hört generaladvokatens förslag till avgörande, framlagt vid sammanträde den 17 april 1986,

meddelar följande

### dom

(”Sakframställningen” återges inte)

### DOMSKÄL

- 1 Genom beslut av den 23 april 1985, som inkom till domstolen den 9 maj 1985, har nederländska Raad van State i Haag, i enlighet med artikel 177 i EEG-fördraget, ställt en fråga om tolkningen av vissa gemenskapsrättsliga bestämmelser om fri rörlighet för arbetstagare inom gemenskapen.
- 2 Sökanden i målet vid den nationella domstolen, R. H. Kempf, som är tysk medborgare, reste till Nederländerna den 1 september 1981. Han arbetade där som musiklärare på deltid, tolv lektionstimmar i veckan, under perioden den 26 oktober 1981 till den 14 juli 1982, och erhöll på grund därav en lön som i slutet av denna period uppgick till 984 NLG brutto per månad. Under samma period ansökte han om och beviljades kompletterande förmåner enligt Wet Werkloosheidsvoorziening (lagen om arbetslöshetsförsäkring). Förmåner enligt den lagen tas från allmänna medel och utbetalas till personer som anses som arbetstagare.
- 3 På grund av arbetsoförmåga till följd av sjukdom erhöll Kempf senare socialförsäkringsförmåner enligt Ziektewet (lagen om sjukförsäkring). Han erhöll dessutom kompletterande förmåner enligt ovannämnda Wet Werkloosheidsvoorziening och enligt Algemene Bijstandswet (lagen om socialt bistånd). Den sistnämnda lagen reglerar ett allmänt system för bistånd till behövande person, vilket uteslutande finansieras av allmänna medel.
- 4 Den 30 november 1981 ansökte Kempf om uppehållstillstånd i Nederländerna i syfte att där utöva avlönad verksamhet. Hans ansökan avslogs genom beslut den 17 augusti 1982 av den lokala polischefen. Kempf överklagade då till Staatssecretaris van Justitie, som avslog överklagandet genom beslut av den

9 december 1982 bl. a. med motiveringen att Kempf inte kunde anses som en sådan EEG-medborgare som gynnades enligt den nederländska utlänningslagen, eftersom han i Nederländerna mottog allmänna medel och därmed helt klart inte tjänade tillräckligt genom sin lön för att täcka sina levnadskostnader.

- 5 Genom en skrivelse daterad den 10 januari 1983 överklagade Kempf Staatssecretaris van Justities beslut till den rättskipande avdelningen vid nederländska Raad van State. Det är inom ramen för detta mål som den nationella domstolen har beslutat att förklara målet vilande och ställt följande tolkningsfråga till domstolen:

”Innebär den omständigheten att en medborgare från en medlemsstat, som på en annan medlemsstats territorium utövar en avlönad verksamhet, som i sig kan anses som faktiskt och verkligt arbete i enlighet med domstolens dom i målet Levin, ansöker om ekonomiskt stöd som tas från allmänna medel i den medlemsstaten för att komplettera den inkomst han erhåller från denna verksamhet, att bestämmelserna i gemenskapsrätten om fri rörlighet för arbetstagare inte är tillämpliga på medborgare i denna situation?”

- 6 Kempf och kommissionen har gjort gällande att denna fråga skall besvaras nekande. Den personkrets som omfattas av tillämpningsområdet för bestämmelserna om fri rörlighet för arbetstagare, som skall ges en extensiv tolkning, bestäms nämligen uteslutande på grundval av den avlönade verksamhetens art, oberoende av inkomsten från denna. Detta innebär att en avlönad verksamhet, som i sig kan anses som faktiskt och verkligt arbete, inte kan förlora denna egenskap bara för att den berörda personen ansöker om sociala förmåner som tas från allmänna medel, för att komplettera sin inkomst upp till existensminimum. Denna slutsats skulle för övrigt bekräftas av domstolens senaste rättspraxis (dom av den 27 mars 1985 i mål 249/83 Hoeckx och i mål 122/84 Scrivner (Rec. 1985 s. 973 och s. 1027), enligt vilken en social förmån som allmänt garanterar existensminimum utgör en social förmån i den mening som avses i rådets förordning nr 1612/68 av den 15 oktober 1968, och skall därför utan diskriminering omfatta arbetstagare som är medborgare i andra medlemsstater.

- 7 Den nederländska och den danska regeringen har däremot gjort gällande att ett arbete för vilket man erhåller en inkomst som är lägre än vad som bedöms som existensminimum i värdlandet, inte kan anses som faktiskt och verkligt arbete om vederbörande ansöker om socialt bistånd som tas från allmänna medel. Under dessa omständigheter utgör arbetet nämligen inte ett

direkt medel för att förbättra levnadsstandarden, utan det utgör endast ett medel för att uppnå det existensminimum som garanteras i värdlandet. Det rör sig således inte om ekonomisk verksamhet i fördragets mening. Den danska regeringen har emellertid preciserat att det endast vid tidpunkten för ansökan om uppehållstillstånd skall bedömas om en person kan anses som arbetstagare, vilket innebär att en person som vid den tidpunkten skall anses som arbetstagare, behåller denna status även om vederbörande senare förlorar sitt arbete och därför blir beroende av ekonomiskt stöd som tas från allmänna medel.

- 8 Av ordalydelsen i den fråga som har ställts till domstolen framgår att den nationella domstolen framför allt önskar ett förtydligande av de kriterier som fastställts i domstolens dom av den 23 mars 1982 i mål 53/81 Levin (Rec. s. 1035) då det är fråga om en situation i vilken den berörda personen, som är medborgare i en medlemsstat och inom en annan medlemsstats territorium utför faktiskt och verkligt arbete, vill komplettera sin inkomst från detta arbete, vilken är lägre än existensminimum, med andra inkomster för att uppnå detta minimum, genom ett ekonomiskt stöd som betalas av allmänna medel i värdlandet.
- 9 Det finns således anledning att erinra om ordalydelsen i ovannämnda dom, i vilken domstolen har fastställt 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.”
- 10 I domskälen till samma dom fastställde domstolen dessutom 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”.
- 11 Vad gäller kriteriet ”faktiskt och verkligt arbete” i motsats till ”ett marginellt komplement” som inte omfattas att de ifrågavarande gemenskapsbestämmelserna, har den nederländska regeringen under den muntliga förhandlingen

uttryckt tvivel huruvida ett arbete som lärare som omfattar tolv lektionstimmar i veckan i sig kan anses som faktiskt och verkligt arbete i den mening som avses i domen i målet Levin.

- 12 Det finns dock ingen anledning att pröva denna fråga eftersom Raad van State i skälen till beslutet om hänskjutande uttryckligen har fastslagit att den ifrågavarande avlönade verksamheten inte utövades i så ringa omfattning att den kunde betraktas som ett marginellt komplement. Till följd av den behörighetsfördelning som har införts mellan de nationella domstolarna och EG-domstolen inom ramen för förfarandet i samband med begäran om förhandsavgörande, åligger det de nationella domstolarna att fastställa och bedöma de faktiska omständigheterna i målet. Begäran om förhandsavgörande skall därför prövas mot bakgrund av den nationella domstolens bedömning av dessa.
- 13 Enligt domstolens rättspraxis utgör fri rörlighet för arbetstagare en av gemenskapens grundläggande principer. Bestämmelserna som rör denna grundläggande frihet och särskilt begreppen "arbetstagare" och "avlönad verksamhet" som definierar tillämpningsområdet skall därför tolkas extensivt, medan däremot undantag och avvikelser från principen om fri rörlighet för arbetstagare skall tolkas restriktivt.
- 14 Av detta följer att bestämmelserna på detta område skall tolkas så att det från deras tillämpningsområde inte går att utesluta en person som på deltid utför faktiskt och verkligt avlönat arbete, endast med anledning av att vederbörande vill komplettera den lön han erhåller för detta arbete, vilken är lägre än existensminimum, med andra tillåtna medel. I detta hänseende saknar det betydelse om de kompletterade inkomsterna härrör från tillgångar eller från arbete som utförs av en av den berörda personens familjemedlemmar, vilket var fallet i målet Levin, eller om, såsom i förevarande fall, det är fråga om ett ekonomiskt stöd som tas från allmänna medel i bosättningsmedlemsstaten, under förutsättning att det fastställts att det rör sig om ett faktiskt och verkligt avlönat arbete.
- 15 Denna slutsats stöds för övrigt av det faktum att, vilket domstolen senast fastslog i domen i målet Levin, begreppen "arbetstagare" och "avlönad verksamhet" när det gäller gemenskrätten inte kan definieras genom hänvisning till medlemsstaternas lagstiftning, utan har en gemenskrättslig innebörd. Denna innebörd skulle äventyras om en arbetstagare mister de rättigheter som principen om fri rörlighet för arbetstagare medför på grund

av att han ansöker om förmåner som betalas av allmänna medel enligt värdlandets nationella lagstiftning.

- 14 Svaret på frågan blir således följande. Den omständigheten att en medborgare från en medlemsstat som på en annan medlemsstats territorium utför ett avlönat arbete, som i sig kan anses som faktiskt och verkligt, ansöker om ekonomiskt stöd som tas från allmänna medel i den medlemsstaten för att komplettera den inkomst han erhåller på grund av sitt arbete, tillåter inte att han utesluts från tillämpningen av bestämmelserna i gemenskapsrätten om fri rörlighet för arbetstagare.

### Rättegångskostnader

- 17 De kostnader som har förorsakats den nederländska respektive den danska regeringen samt Europeiska gemenskapernas kommission, 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 den fråga som genom beslut av den 23 april 1985 förts vidare av Raad van State i Haag – följande dom:

Den omständigheten att en medborgare från en medlemsstat, som på en annan medlemsstats territorium utför ett avlönat arbete, som i sig kan anses som faktiskt och verkligt, ansöker om ekonomiskt stöd som tas från allmänna medel i den medlemsstaten för att komplettera den inkomst han erhåller på grund av sitt arbete, tillåter inte att han utesluts från tillämpningen av bestämmelserna i gemenskapsrätten om fri rörlighet för arbetstagare.

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

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 3 juni 1986.

P. Heim  
Justitiesekreterare

A. J. Mackenzie Stuart  
Ordförande