

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
L.A. GEELHOED
föredraget den 19 februari 2004¹

I — Inledning

A — Översikt över det förevarande målet

1. I det förevarande målet har Arbeidsrechtbank te Brussel ställt två frågor beträffande den fria rörligheten för personer inom Europeiska unionen. Målet ger särskilt anledning till att gå närmare in på vilken rätt en medborgare i Europeiska unionen har att uppehålla sig i en annan medlemsstat än den där han är medborgare.
2. I beslutet om hänskjutande beskrivs den situation som sökanden i målet vid den nationella domstolen, Michel Trojani, befinner sig i. Han har franskt medborgarskap, är ogift och har inga barn. Han förfogar inte över några tillgångar och bor sedan den 8 januari 2002 tills vidare hos Frälsningsarmén i Bryssel.
3. Han är inskriven i kommunen Bryssel och förfogar över ett inskrivningsintyg (tillfälligt uppehållstillstånd) som täcker hans vistelse från den 8 april till och med den 7 september 2002. Den hänskjutande domstolen förfogar inte över någon information om Michel Trojanis uppehållsrättsliga ställning efter den 7 september 2002, men enligt de uppgifter han själv har lämnat till EG-domstolen innehar han för närvarande ett tillfälligt uppehållstillstånd på fem år.
4. Michel Trojani utför olika arbetsuppgifter på Frälsningsarméns härbärge inom ramen för ett individuellt integrationsprojekt under ungefär 30 timmar i veckan. I utbyte erhåller han en ersättning i natura som skall täcka hans uppehälle. Ersättningen består av husrum, mat och en fickpeng på 25 euro i veckan.
5. Eftersom han i övrigt inte har några tillgångar lämnade han in en ansökan om existensminimumbidrag, det så kallade mini-

¹ — Originalspråk: nederländska.

mex-bidraget², till svaranden i målet vid den nationella domstolen, Openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Brussel. I ansökan uppgav han att han i princip måste betala 400 euro i månaden till härbärgat. Han angav också att han ville ha möjlighet att kunna lämna härbärgat och skaffa sig ett självständigt boende.

6. Den hänskjutande domstolen har frågat om en unionsmedborgare kan göra gällande en rätt till bosättning med stöd av gemenskapsrätten under sådana förhållanden. Domstolen har härvid ställt två frågor. Den första frågan handlar om vad ekonomiska invandrare har rätt att kräva i egenskap av arbetstagare med stöd av artikel 39 EG (samt artikel 7.1 i förordning nr 1612/68)³, inom ramen för etableringsfriheten (artikel 43 EG) eller inom ramen för rätten att fritt tillhandahålla tjänster (artikel 49 EG). Den andra frågan kretsar kring artikel 18 EG. Där anges att varje unionsmedborgare skall ha rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium, om inte annat följer av de begränsningar och villkor som föreskrivs i eller med stöd av EG-fördraget.

7. Sökanden och motparten i målet vid den nationella domstolen, den belgiska, den danska, den tyska, den franska och den nederländska regeringen, Förenade kungarikets regering samt kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden under förfarandet vid EG-domstolen. Vid förhandlingen av den 6 januari 2004 motiverade de ovannämnda regeringarna (förutom den tyska) och kommissionen sina ståndpunkter muntligen.

8. Slutligen har kommissionen inom ramen för detta förfarande föreslagit att frågorna från den hänskjutande domstolen skall omformuleras, eftersom målet vid den nationella domstolen handlar om huruvida Michel Trojani har rätt till existensminumbidraget i Belgien ("minimex"). Målet vid den nationella domstolen handlar inte om erhållandet av ett uppehållstillstånd. Jag föreslår att domstolen skall avvisa kommissionens förslag. De frågor som har ställts av den nationella domstolen är av direkt betydelse för avgörandet av målet vid densamma, eftersom svaret på frågan om Michel Trojani har rätt till bosättning enligt gemenskapsrätten — och i så fall av vilken typ — är avgörande för frågan om han har rätt till minimex-bidraget.

2 — Detta är samma bidrag som var föremål för bedömning i domstolens dom av den 20 september 2001 i mål C-184/99, Grzelczyk (REG 2001, s. I-6193).

3 — Artikel 7.1 i 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 I, s. 33) lyder enligt följande: "En arbetstagare som är medborgare i en medlemsstat får inom en annan medlemsstats territorium inte på grund av sin nationalitet behandlas annorlunda än landets egna arbetstagare i fråga om anställnings- och arbetsvillkor, speciellt vad avser lön, avskedande och, om han eller hon skulle bli arbetslös, återinsättande i arbete eller återanställning."

B — Utgångspunkt för bedömningen

9. I det förevarande målet rör det sig om en medborgare i en medlemsstat som beger sig till en annan medlemsstat utan att förfoga över tillräckliga medel för att kunna försörja

sig. I mottagarstaten hamnar han på ett hårbärge där han utför vissa arbetsuppgifter. Frågan är nu om gemenskapsrätten ger denna medborgare i Europeiska unionen en rätt att uppehålla sig i denna medlemsstat och om han eventuellt till och med kan göra anspråk på ett bidrag.

10. Jag bedömer denna fråga mot bakgrund av utvecklingen av unionsmedborgarnas rätt till bosättning. Enligt nu gällande gemenskapsrätt har rätten till bosättning följande kännetecken:

- a) Rätten till bosättning är en grundläggande rättighet som tillkommer varje europeisk medborgare. Denna rättighet skall begränsas så litet som möjligt.
- b) En medlemsstats intresse av att motverka att statens finanser belastas av en orimlig börda erkänns av gemenskapsrätten som ett giltigt skäl för begränsning.
- c) I EG-fördraget görs en åtskillnad mellan ekonomiska invandrare och icke-ekonomiska invandrare. I båda fallen har personerna i fråga rätt till bosättning,

men omfattningen av deras rättigheter skiljer sig åt. De ekonomiska invandrarna har mer omfattande rättigheter. Exempelvis behöver de inte visa att de kan försörja sig.

- d) Domstolen gör en vid tolkning av arbetstagarbegreppet. Detta tolknings-sätt bidrar till en så stark rätt till bosättning som möjligt.

11. Beträffande punkt a slog domstolen i domen i målet *Baumbast* och R⁴ fast att rätten att uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium enligt artikel 18.1 EG har direkt effekt. Därigenom gavs denna rättighet en självständig och bindande karaktär, oberoende av vilka skäl som ligger bakom vistelsen. I mitt förslag till avgörande i det målet⁵ beskrev jag unionsmedborgarens rätt till bosättning som en identifierbar rätt som har en verklig betydelse för medborgarna.

12. Denna rätt till bosättning är således en grundläggande rättighet som tillkommer varje europeisk medborgare.⁶ Det är viktigt att denna grundläggande rättighet också

4 — Domstolens dom av den 17 september 2002 i mål C-413/99, *Baumbast* och R (REG 2002, s. I-7091), punkt 84.

5 — Punkt 110 i förslaget till avgörande.

6 — Detta framgår också av att rätten till bosättning finns upptagen i stadgan om de grundläggande rättigheterna (och därmed också i del II i utkastet till en konstitution).

verkligen kan utövas. Således har ett antal rättsakter utarbetats med bestämmelser som syftar till att främja utövandet av rätten till bosättning. De rättsakter som är mest relevanta i förevarande fall är förordning 1612/68, som handlar om migrerande arbetstagare, och direktiv 90/364⁷ som innehåller en rätt till bosättning för invandrare som inte är ekonomiskt verksamma. Dessutom får rätten till bosättning endast begränsas eller villkoras om det föreligger ett tungt vägande nationellt intresse som talar emot bosättningen.

- Begränsningar för att kunna undvika att — såsom framgår av fjärde skälet i direktiv 90/364 — de som omfattas av rätten till bosättning inte utgör en orimlig börda för värdmedlemsstatens finanser. På så sätt kan det förhindras att rätten till bosättning utnyttjas för social turism i en medlemsstat som har ett behagligare socialförsäkringsklimat.

13. Beträffande punkt b finns det två kategorier legitima nationella intressen som erkänns inom gemenskapsrätten för att begränsa och villkora rätten till bosättning.

I detta mål spelar den andra kategorin legitima intressen en central roll. Det handlar i grunden om att fastställa under vilka villkor medlemsstaterna har rätt att begränsa rätten till bosättning i syfte att förhindra att deras finanser utsätts för en orimlig börda.

- Begränsningar som är motiverade av allmän ordning, säkerhet eller hälsa, i enlighet med vad som föreskrivs i direktiv 64/221/EEG⁸,

14. Punkt c rör de begränsningar av rätten till bosättning som är godtagna inom gemenskapsrätten för att undvika att statens finanser utsätts för en orimlig börda. Dessa skiljer sig åt på följande sätt beroende på om det rör sig om ekonomiska invandrare eller icke-ekonomiska invandrare:

- Personer som kan betraktas som ekonomiska invandrare anses kunna försörja sig genom arbete som anställda eller egna företagare.

7 — Rådets direktiv 90/364/EEG av den 28 juni 1990 om rätt till bosättning (EGT L 180, s. 26; svensk specialutgåva, område 6, volym 3, s. 58).

8 — Rådets direktiv 64/221/EEG av den 25 februari 1964 om samordningen av särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa (EGT L 56, s. 850; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 28). Dessa bestämmelser, som i princip endast gäller ekonomiska invandrare och deras familjer, har bland annat i artikel 2.2 i direktiv 90/364 förklarats vara tillämpliga på dem som migrerar av icke-ekonomiska skäl.

- Övriga måste förfoga över tillräckliga tillgångar och dessutom kunna visa att de täcks av en sjukförsäkring. I artikel 1 i direktiv nr 90/364 anges att medlemsstaterna tillerkänner andra medlemsstaters medborgare en rätt till bosättning "under förutsättning att medborgarna och deras familjemedlemmar omfattas av en heltäckande sjukförsäkring som gäller i värdmedlemsstaten och har tillräckliga tillgångar för att undvika att ligga det sociala bidragssystemet i värdmedlemsstaten till last under den tid de bor där".
15. Således är de rättigheter som en medborgare verkligen har beroende av hans uppehållsrättsliga ställning enligt EG-fördraget. Dessa rättigheter är mer omfattande om medborgaren i fråga kan betraktas som en ekonomisk invandrare som artiklarna 39 EG, 43 EG och 49 EG är tillämpliga på. Det saknar betydelse om den verksamhet som han bedriver i värdlandet genererar tillräckliga inkomster för en dräglig tillvaro. Dessutom har han enligt artikel 7 i förordning nr 1612/68, och här avser jag endast den migrerande arbetstagaren, tillgång till samma förmåner som värdmedlemsstatens egna arbetstagare.
16. Det är också dessa ekonomiska invandrare som ursprungligen tillerkändes rättigheter enligt EEG-fördraget. De icke-ekonomiska invandrararnas rätt till bosättning erkän-
- des först senare genom EG-fördraget (genom Maastrichtfördraget) och är (fortfarande) inte helt likvärdig.
17. Jag vill härvid påpeka att skillnaderna i behandlingen av ekonomiska och icke-ekonomiska invandrare enligt min bedömning historiskt sett bygger på två i grunden olika synsätt. För upprättandet av den gemensamma marknaden var det nödvändigt att undanröja handelshindren mellan länderna i största möjliga utsträckning, också vad gällde produktionsfaktorn arbete. Först senare utvidgades den fria rörligheten för personer till att bli en grundläggande rättighet för varje medborgare i Europeiska unionen.
18. För närvarande har skillnaderna i behandlingen framför allt en pragmatisk förklaring. Så länge socialförsäkringssystemen och bidragsbeloppen inte är harmoniserade finns det en risk för social turism till en medlemsstat med ett mer behagligt socialförsäkringsklimat, och det är inte det som är syftet med EG-fördraget, enligt vilket medlemsstaterna har fått behålla sin befogenhet inom det sociala området i stor utsträckning. Gemenskapslagstiftaren har utgått ifrån att en ekonomisk invandrare inte i mottagarstaten skall göra anspråk på bidrag för sin försörjning. Genom artikel 7 i förordning nr 1612/68 tillerkänns den migrerande arbetstagaren framför allt rättigheter

avseende arbetsvillkor och sociala förmåner som underlättar hans vistelse, som till exempel studiefinansiering för hans barn under samma villkor som för barnen till inhemska arbetstagare.⁹

19. Vissa anmärkningar låter sig dock göras beträffande gemenskapslagstiftarens utgångspunkt att de ekonomiska invandrarna helt försörjer sig själva. Jag tänker till exempel på de arbetsmarknadsåtgärder som finns i medlemsstaterna för de minst gynnade som innebär att staten fyller ut lönen för personer som har en så låg arbetsproduktivitet att det inte är ekonomiskt lönsamt att anställa dem till den gällande minimilönen (se även punkt 29 och följande punkter nedan).

20. Beträffande punkt d gör domstolen en vid tolkning av begreppet arbetstagare, och även av begreppet tjänsteleverantör. Den vida tolkningen kan förklaras av den historiska utvecklingen av rätten till bosättning, som först endast tillerkändes ekonomiska invandrare, och mot bakgrund av den funktion som den ekonomiska migrationen har i den europeiska integrationsprocessen.

21. Också i nuläget är rätten till bosättning mer omfattande för ekonomiska invandrare än för icke-ekonomiska invandrare, vilket jag har förklarat ovan. Därför är den vida tolkningen av arbetstagarbegreppet fortfarande av vikt för att den grundläggande rättigheten som tillkommer varje medborgare i Europeiska unionen att uppehålla sig inom samtliga medlemsstaters territorium skall kunna förverkligas i största möjliga utsträckning.

22. Dessa huvuddrag utgör utgångspunkten för bedömningen i förevarande mål.

23. Det skall fastställas huruvida det arbete som i förevarande fall utförs till förmån för Frälsningsarmén omfattas av det av domstolen vitt tolkade arbetstagarbegreppet. Härvid måste det fastställas om denna tolkning är så pass vid att den också omfattar de särskilda, atypiska arbetsuppgifter som Michel Trojani utför åt Frälsningsarmén (den första frågan).

24. Om detta inte är fallet har de belgiska myndigheterna i princip rätt att vägra en person rätt till bosättning om denne visserligen inte helt kan försörja sig själv, men får hjälp av en privat inrättning såsom Frälsningsarmén. Om medlemsstaten i Michel Trojanis fall också verkligen kan utöva denna

⁹ — Dom av den 26 februari 1992 i mål C-3/90, Bernini (REG 1992, s. I-1071), och av den 8 juni 1999 i mål C-337/97, Meeusen (REG 1999, s. I-3289).

befogenhet beror på tolkningen av artikel 18 EG (den andra frågan).

familjemedlemmarna vissa rättigheter i mottagarstaten.

II — Den första frågan

A — Den heterogena verkligheten

25. I EG-fördraget beskrivs sedan gammalt olika former av ekonomisk invandring, trots att också medborgare som invandrar av andra än ekonomiska skäl sedan Maastricht-fördragets uppkomst tillerkänns en rätt till bosättning. De rättigheter som invandrare av olika kategorier har i mottagarstaten skiljer sig åt, vilket jag redan har påpekat. Det är således fortfarande av vikt att fastställa vilken kategori en viss invandrare tillhör.

26. Det arbetstagarbegrepp som finns i artikel 39 EG och i den därmed sammanhängande sekundära gemenskapslagstiftningen utgör i sig ett klart begrepp som i huvudsak är baserat på en enkel verklighet. Någon flyttar till en annan medlemsstat för att arbeta där. Han skall härvid mötas av så få hinder som möjligt. Därför måste han kunna ta med sig sin familj och därför ges också

27. I praktiken visar sig dock detta begrepp hela tiden ge upphov till frågor. Den verksamhet som utövas av personer, och således också av invandrare, och som inte nödvändigtvis är av yrkesmässig natur, förekommer i ett otal varianter, och det går inte utan vidare att säga vilken verksamhet som är huvudverksamheten och vad som är sidoverksamheter. Människor arbetar deltid, bedriver måhända annan ekonomisk verksamhet vid sidan av (som egna företagare), och även arbetet i sig kan ske i en rad olika former. Sålunda är en person inte alltid antingen arbetstagare (som har rättigheter enligt artikel 39 EG och den sekundärlagstiftning som grundar sig på artikel 40 EG) eller egen företagare (på vilken artiklarna 43 och följande artiklar är tillämpliga), utan han kan vara både arbetstagare och egen företagare samtidigt. Ett annat exempel är en student som för att förbättra sin studentekonomi har små extrajobb som ger honom möjlighet att höja sin inkomst. Han kan jämföras med personer, som exempelvis Michel Trojani, som under sin vistelse i en annan medlemsstat bedriver en verksamhet beträffande vilken det står klart att den inte utgör något heltidsarbete som gör det möjligt att försörja sig.

28. En persons ställning är sålunda inte alltid entydig, utan har ofta en hybridkaraktär. Samma sak som gäller personer gäller också arbetet. I samhället förekommer en mängd olika arbetsformer, och det är inte alltid klart om det rör sig om en ekonomisk verksamhet som uppfyller de huvudkriterier som kännetecknar ett anställningsförhållande. Detta är

utan tvekan fallet bland dem som har det svårast på arbetsmarknaden. När det gäller arbete inom den privata sektorn utan vinstsyfte, dit Frälsningsarmén hör, är det inte alltid möjligt att tydligt skilja mellan betalt arbete och frivilligarbete. Men även om visst arbete subventioneras med hjälp av allmänna medel framgår det ofta inte i förväg tydligt om den verksamhet som har bedrivits med hjälp av bidrag primärt är av ekonomisk karaktär. Det beror på vilka syften som eftersträvas med bidraget, och dess effekter på marknaden.

29. Ett bra exempel är den nederländska lagen *Wet sociale werkvoorziening* (WSW) (lag om skyddad sysselsättning) som var föremål för bedömning i domen i målet *Bettray*.¹⁰ Denna lag syftar till att främja arbete bland personer som exempelvis på grund av ett fysiskt eller psykiskt handikapp inte är tillräckligt produktiva för att kunna delta i en arbetsprocess eller finna ett arbete under likadana förhållanden som andra. Ett annat exempel, också det hämtat från Nederländerna, är *Besluit in- en doorstroombanen*¹¹ (förordning om anställningar för integrering i arbetslivet), med stöd av vilken bidrag betalas ut för arbetsplatser för långtidsarbetslösa med syfte att de arbetsökande skall (åter)integreras i samhället.

10 — Dom av den 31 maj 1989 i mål C-344/87, *Bettray* (REG 1989, s. 1621).

11 — *Staatsblad* 1999, s. 591.

30. Båda dessa stödordningar syftar i första hand till integration. Det rör sig i båda fallen om personer som annars inte skulle kunna delta i arbetslivet. Sålunda tjänar dessa stödordningar som socialt skyddsnät. Men de fyller också en ekonomisk funktion. Genom att subventionera detta arbete ser man till att den arbetskäpacityt som dessa personer förfogar över, hur liten den än må vara, kommer arbetsmarknaden till godo. Dessutom har stödordningarna en verkan som är jämförbar med arbete som har utförts under normala omständigheter. Resultatet av arbetet avsätts nämligen som produkter eller tjänster på marknaden. Dessutom kan dessa stödordningar få den — oönskade — ekonomiska effekten att det subventionerade arbetet på ett oegentligt sätt konkurrerar med arbete som har utförts under normala förhållanden.

31. *Domstolen* har angripit problematiken med den heterogena verkligheten genom att göra en vid tolkning av den personkrets som omfattas av arbetstagarbegreppet i den mening som avses i artikel 39 EG. Ett kortvarigt och innehållsmässigt begränsat anställningsförhållande som genererar begränsade inkomster är i princip tillräckligt.

32. Men också med ett sådant förhållnings-sätt uppstår det hela tiden nya frågor, eftersom varje avgränsning i en heterogen verklighet i viss mån är godtycklig. Denna verklighet blir dessutom alltmer heterogen. Bedömningen i förevarande mål skall ses i

detta sammanhang. Härvid skall hänsyn tas till domstolens befintliga rättspraxis, särskilt domarna i målen *Betray* och *Steymann*¹², som behandlas under punkt B.

B — *Arbetstagarbegreppet i rättspraxis*

33. Domstolen har som sagt gjort en vid tolkning av den personkrets som omfattas av arbetstagarbegreppet i den mening som avses i artikel 39 EG. Jag hänvisar härvid till några sammanfattande uttalanden som domstolen gjorde i domen i det nyligen avgjorda målet *Ninni-Orasche*¹³.

34. Inledningsvis erinrar domstolen om att begreppet arbetstagare i den mening som avses i artikel 39 EG enligt fast rättspraxis har ett gemenskapsrättsligt innehåll och inte får tolkas restriktivt. Domstolen hänvisar till domarna i målen *Lawrie-Blum*, *Brown*, *Bernini* och *Meeusen*.¹⁴ Begreppet måste beskrivas enligt de objektiva kriterier som kännetecknar ett anställningsförhållande, med beaktande av de berörda personernas rättigheter och skyldigheter.

12 — Domen i det ovannämnda målet *Betray* (ovan fotnot 10), dom av den 5 oktober 1988 i mål 196/87, *Steymann* (REG 1988, s. 6159; svensk specialutgåva, volym 9, s. 751).

13 — Dom av den 6 november 2003 i mål C-413/01, *Ninni-Orasche*, punkt 23 och följande punkter.

14 — Dom av den 3 juli 1986 i mål C-66/85, *Lawrie-Blum* (REG 1986, s. 2121; svensk specialutgåva, volym 8, s. 661), punkt 16, av den 21 juni 1988 i mål C-197/86, *Brown* (REG 1988, s. 3205), punkt 21, domen i det ovannämnda målet *Bernini* (ovan fotnot 9), punkt 14, och domen i det ovannämnda målet *Meeusen* (ovan fotnot 9), punkt 13.

35. Det viktigaste kännetecknet för ett anställningsförhållande är att en person, under en viss tid, till förmån för någon annan och enligt dennes anvisningar utför tjänster i utbyte mot vilka han erhåller ersättning (se domarna i målen *Lawrie-Blum*, *Betray* och *Meeusen*).¹⁵ Såsom kommissionen med fog har gjort gällande i sitt skriftliga yttrande urskiljer domstolen således tre kumulativa villkor, nämligen verksamhetens varaktighet, ett lydtnadsförhållande och en ersättning.

36. Mot bakgrund av denna rättspraxis kan det konstateras att den omständigheten att en anställning är kortvarig inte i sig kan utesluta att artikel 39 EG är tillämplig. När det gäller arbetstagarens egenskaper krävs det däremot att den berörde utför ett faktiskt och verkligt arbete som inte är av en så pass ringa omfattning att det rör sig om rent marginella och obetydliga verksamheter. Domstolen hänvisar härvid till domarna i målen *Levin* och *Meeusen*.¹⁶

37. Vid bedömningen av huruvida det i ett konkret fall är fråga om ett faktiskt och verkligt arbete skall den hänskjutande domstolen basera sig på objektiva kriterier och

15 — Domen i det ovannämnda målet *Lawrie-Blum* (ovan fotnot 14), punkt 17, domen i det ovannämnda målet *Betray* (ovan fotnot 10), punkt 12, och domen i det ovannämnda målet *Meeusen* (ovan fotnot 9), punkt 13.

16 — Dom av den 23 mars 1982 i mål C-53/81, *Levin* (REG 1982, s. 1035; svensk specialutgåva, volym 6, s. 335), punkt 17, och domen i det ovannämnda målet *Meeusen* (ovan fotnot 9), punkt 13.

göra en helhetsbedömning av samtliga omständigheter i målet som rör såväl de berörda verksamheternas som det berörda anställningsförhållandets art.

38. Jag skall närmare behandla det tredje av de tre ovannämnda kumulativa villkoren, nämligen ersättningen. Det är detta villkor som är det mest intressanta i samband med bedömningen av den förevarande tvisten. Av domarna i målen Lawrie-Blum och Bernini¹⁷, som handlar om personer som genomgår en praktiktjänstgöring inom ramen för en yrkesutbildning, kan slutsatsen dras att också personer som erhåller en ringa ersättning kan betraktas som arbetstagare. Domstolen anger uttryckligen att det inte krävs att ersättningen skall vara så hög att personen i fråga helt kan försörja sig på denna. Jag citerar domen i målet Levin¹⁸, där domstolen förklarar att lönen får vara lägre "än den garanterade minimilönen inom den ifrågavarande 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." Här skall det påpekas att domstolen inte nämner den omständighet som föreligger i det förevarande målet, nämligen att den berörde avser att komplettera sin inkomst med en social förmån.

39. Domstolen har gjort ett liknande uttalande om den berördes produktivitet. Också en person med låg produktivitet, som exempelvis någon som genomgår en provtjänstgöring, kan betraktas som arbetstagare. Villkoret är alltså att verksamheten inte får vara av rent marginell och obetydlig art. Domstolen överlåter till den nationella domstolen att bedöma om så är fallet.

40. Såsom även framgår av de yttranden som har inletts till domstolen uppvisar det förevarande fallet likheter med de omständigheter som förelåg i målet Bettray.¹⁹ De medlemsstater som har inkommit med yttranden har av denna dom dragit slutsatsen att Michel Trojani, av samma skäl som anfördes i målet Bettray, inte kan betraktas som arbetstagare, medan kommissionen är av den motsatta uppfattningen.

41. Målet Bettray rörde arbete med stöd av den nederländska lagen Nederlandse Wet sociale werkvoorziening (WSW). Såsom framgår av domstolens dom innehöll denna lag åtgärder för att tillhandahålla sysselsättningsmöjligheter för personer som på grund av faktorer som är hänförliga till dem själva under en längre tid inte har varit förmögna att utföra arbete under normala förhållanden, i syfte att bevara, återställa eller förbättra dessa personers arbetsförmåga. För detta ändamål skapas företag eller arbetssammanslutningar som har som enda

17 — Domarna i de ovannämnda målen Lawrie-Blum (ovan fotnot 14), punkterna 19–21, och Bernini (ovan fotnot 9), punkt 15.

18 — Punkt 16 (ovan fotnot 16).

19 — Ovan fotnot 10.

syfte att ge de berörda personerna möjlighet att utföra betalt arbete under förhållanden som i största möjliga utsträckning står i överensstämmelse med de regler och bruk som gäller för betalt arbete under normala förhållanden.²⁰

42. Enligt domstolen saknar det betydelse att de anställdas produktivitet är låg och att deras ersättning till stor del består av statliga bidrag. Avgörande är att "verksamheten inom ramen för WSW inte betraktas som faktiskt och verkligt arbete med ett ekonomiskt värde eftersom den endast är ett sätt att omskola de berörda personerna och återanpassa dem till arbetslivet De berörda arbetsplatserna är nämligen uteslutande avsedda för personer som på grund av faktorer som är hänförliga till dem själva inte är förmögna att utföra arbete under normala förhållanden." Vidare fäster domstolen vikt vid att den berörda personen inte blivit utvald på grund av sin förmåga att utföra ett visst arbete. Han utförde ett arbete som var anpassat till hans fysiska och psykiska förmåga i företag eller arbetsmanslutningar som särskilt hade bildats i syfte att förverkliga ett socialt mål.²¹

20 — Se punkt 5 i domen i målet Betray (ovan fotnot 10). För övrigt har denna lag sedan dess genomgått stora förändringar.

21 — Se i detta sammanhang den närmare beskrivningen av målet Betray i domen av den 26 november 1998 i mål C-1/97, Birden (REG 1998, s. I-7747), punkt 30.

43. Det kan vara av värde att jämföra omständigheterna i målet Betray med dem som utgjorde bakgrunden till målet Steymann.²² Steymann var medlem av samfundet Bhagwan och utförde arbete inom och till förmån för detta samfund inom ramen för samfundets affärsverksamhet. Medlemmarna förväntas utföra arbete till förmån för samfundet. Åtminstone händer det mycket sällan att medlemmar undandrar sig denna skyldighet. Samfundet Bhagwan tillgodoser medlemmarnas materiella behov, inklusive fickpengar, oavsett vilken typ av arbete de utför eller arbetets omfattning.

44. Domstolen konstaterar inledningsvis att deltagande i ett samfund grundat på religion eller annan andlig eller filosofisk livsåskådning omfattas av gemenskapsrättens tillämpningsområde i den mån det rör sig om en ekonomisk verksamhet i den mening som avses i artikel 2 EG. Domstolen anser att en medlem av samfundet Bhagwan såsom Steymann omfattas av arbetstagarbegreppet, trots att den motprestation som denna person erhåller endast är ett indirekt resultat av det faktiskt utförda arbetet. Av ännu större betydelse finner jag det att domstolen inte undersöker om det verkligen föreligger ett lydnadsförhållande, med andra ord om Steymann är skyldig att utföra *visst* arbete som bestäms av samfundet.

22 — Se domstolens dom av den 5 oktober 1988 i mål 196/87, Steymann (REG 1988, s. 6159; svensk specialutgåva, volym 9, s. 751), särskilt punkt 11.

45. Vad är då den avgörande skillnaden mellan målen *Betray en Steymann*? Utöver de tre villkoren som nämns ovan i punkt 35, beaktar domstolen också verksamhetens ekonomiska karaktär. Domen i målet *Steymann* är vad detta beträffar tydlig. Men är då den verksamhet som utförs av förmånstagarerna enligt WSW inte av någon som helst ekonomisk karaktär? Jag är inte säker på det. Tydligt ser domstolen lagen WSW endast som ett instrument för att integrera människor med ett personligt handikapp i arbetslivet och inte som en form av — visserligen bidragsfinansierat, men ändå riktigt — arbete som genererar produkter för marknaden.

46. Mot bakgrund av huvudlinjerna i ovan beskriven rättspraxis, som innehåller en mycket vid tolkning av arbetstagarbegreppet, skall domen i målet *Betray* ses i dess speciella sammanhang där integrationssyftet med WSW är av avgörande betydelse. Domstolen framhåller med följande formulering att dess slutsats i domen i målet *Betray* är av begränsad räckvidd: "Under dessa omständigheter kan domstolens slutsats ... , och då denna slutsats i övrigt inte överensstämmer med rättspraxis angående tolkningen av detta begrepp i gemenskapsrätten ... endast förklaras av de särskilda omständigheterna i det målet" ²³

23 — Domen i det ovannämnda målet *Birden* (ovan fotnot 21), punkt 31.

C — *Besvarandet av frågan*

47. Det förevarande målet utgör ett exempel på det som jag ovan har beskrivit som den heterogena verkligheten. Michel Trojani utför visst arbete för Frälsningsarmén. Det står i vart fall klart att detta arbete är direkt kopplat till den hjälp han får på ett av Frälsningsarméns härbärgen och dessutom att det inte räcker för hans försörjning. Därför begär han ett kompletterande bidrag som skall garantera honom existensminimum.

48. Av det ovan anförda framgår att domstolen har gjort en vid tolkning av arbetstagarbegreppet. En person kan betraktas som arbetstagar även om verksamheten i fråga är av ringa omfattning, sker mot en ringa ersättning och uppvisar en ringa produktivitet. Det rör sig om ett anställningsförhållande förutsatt att följande tre villkor är uppfyllda: verksamheten är varaktig, det föreligger ett lydadsförhållande och det utgår en ersättning.

49. Förutsatt att det arbete som Michel Trojani utför för Frälsningsarmén uppfyller dessa tre villkor har domstolen i princip att besvara följande fråga: Skall Michel Trojani betraktas som en migrerande arbetstagar mot bakgrund av det speciella sociala sammanhang i vilket han utför arbete? De medlemsstater som har inkommit med

yttranden i detta mål har besvarat frågan nekande²⁴, medan sökanden i målet vid den nationella domstolen och kommissionen har besvarat den jakande.

eller materiellt perspektiv, och som på grund av detta inte klarar av ett eget boende.²⁵ De mottagande inrättningarna skall verka för den berördes förmåga att klara sig själv, hans välbefinnande och återintegrering i samhället.

50. Jag delar medlemsstaternas uppfattning. Vad är det egentligen fråga om?

51. Fransmannen Michel Trojani beger sig till Bryssel och tas emot av Frälsningsarmén. Han saknar tak över huvudet och uppfyller klart Frälsningsarméns hjälpkriterier. Frälsningsarmén är ett kyrkligt samfund som ser det som sin uppgift att hjälpa människor som är i behov av hjälp. De människor som tas emot av Frälsningsarmén ombeds att utföra visst arbete om de har förmåga till detta. Denna verksamhet kan betraktas som en motprestation för den tillhandahållna hjälpen (och som ett sätt att möjliggöra för Frälsningsarmén och dess härbärgen att fungera kostnadseffektivt), men också som ett första steg för att återanpassa den hjälpbehövande till samhället.

52. Enligt den nationella lagstiftningen har de härbärgen som subventioneras av belgiska myndigheter, varibland Frälsningsarméns härbärke ingår, i uppgift att ta emot personer som är sårbara ur ett relationsmässigt, socialt

53. Såsom den franska regeringen med fog har gjort gällande är det den hjälp som Michel Trojani erhåller och inte det arbete han utför som utgör den centrala delen i relationen mellan honom och Frälsningsarmén. Arbetet består bland annat i städning av härbärgen och är inget annat än en skyldighet som är knuten till hjälpen, som är jämförbart med de arbetsuppgifter som brukar utföras på vandrarhem.²⁶ Michel Trojani har inte vänt sig till Frälsningsarmén för att få arbete, och Frälsningsarmén har inte heller valt ut honom på grund av hans personliga lämplighet för ett visst arbete. I detta avseende gör sig likheten med målet Bettray gällande.²⁷ Han har inte trätt i tjänst hos Frälsningsarmén.

54. Under dessa förhållanden skall Michel Trojani inte betraktas som arbetstagare, och Frälsningsarmén därmed inte som arbetsgivare. Det skulle också vara olämpligt med tanke på de krav som (ofta enligt nationell

24 — Den brittiska regeringen anser för övrigt att det i huvudsak rör sig om en fråga om faktiska omständigheter som det ankommer på den hänskjutande domstolen själv att besvara.

25 — Artikel 2 i dekretet från Commission communautaire française av den 27 maj 1999 (*Moniteur Belge*, den 18 juni 1999).

26 — Jag nämner vandrarhem som exempel eftersom Michel Trojani (enligt handlingarna i målet) bodde på vandrarhemmet Jacques Brel i Bryssel innan han togs emot av Frälsningsarmén.

27 — Se särskilt punkt 42 ovan.

rätt) ställs på ett anställningsavtal. Jag tänker exempelvis på krav på utbetalning av en minimilön och arbetstagarnas medbestämmande vid företagsbeslut.

av arbete. Vidare anser jag det vara av betydelse att verksamheten inte är av ekonomisk karaktär, eller endast av en underordnad sådan, medan verksamhetens ekonomiska karaktär är en förutsättning för att artikel 39 EG skall vara tillämplig. Jag drar således slutsatsen att Michel Trojani inte kan betraktas som en arbetstagare i den mening som avses i artikel 39 EG.

55. Till detta skall läggas att domstolen redan i målet Bettray införde en viss begränsning av arbetstagarbegreppets räckvidd när det rör sig om verksamhet som saknar ekonomisk karaktär. I det målet handlade det om arbete som ägde rum i syfte att återanpassa den berörda personen till samhället. Produkterna som arbetet resulterade i avsattes emellertid på marknaden. Domstolen betonar som sagt att denna dom enbart förklaras av de särskilda omständigheterna i det målet. Men det betyder för den skull inte att en slutsats liknande den i målet Bettray inte skulle kunna dras i ett mål som det förevarande där verksamhetens ekonomiska karaktär är av ännu mer underordnad betydelse än i målet Bettray.

57. Dessutom skall det tilläggas att det för mig inte står klart att det tredje villkoret för att ett anställningsförhållande skall föreligga är uppfyllt, nämligen att arbetet utförs mot en ersättning. Här hänvisar jag till kommentarerna från den franska regeringen, vilken har gjort gällande att den hjälp som Frälsningsarmén tillhandahåller inte får betraktas som en motprestation in natura för det utförda arbetet, utan att det tvärtom är själva arbetet som kan betraktas som en motprestation för hjälpen.

56. Detta leder mig in på besvarandet av den första frågan från den hänskjutande domstolen. Om det arbete som Michel Trojani utför för Frälsningsarmén skulle uppfylla de tre villkor som domstolen ställer för att ett anställningsförhållande skall föreligga anser jag att det under de atypiska förhållanden som är för handen inte föreligger något fullvärdigt anställningsförhållande. Relationen mellan Michel Trojani och Frälsningsarmén kännetecknas i grunden av att det är fråga om tillhandahållande av hjälp, och inte

58. Detta förefaller mig vara en korrekt uppfattning. En tjänst tillhandahålls Michel Trojani. Arbetet utgör motprestationen. Sålunda är det inte fråga om att arbetet utförs mot en ersättning.

59. Mot detta påstående skulle det kunna invändas att Michel Trojani erhåller en (ringa) ekonomisk ersättning för det arbete

han utför i form av en fickpeng på 25 euro i veckan. Enligt domstolens rättspraxis²⁸ behöver nämligen ersättningen inte vara så hög att den räcker för att arbetstagaren skall kunna försörja sig. Sålunda har domstolen funnit att exempelvis en person som genomgår en provtjänstgöring och uppbär en mindre ersättning har en ej i någon bestämmelse föreskriven rätt till bosättning i egen-skap av arbetstagare.

60. Jag utesluter inte att en utbetalning på 25 euro i veckan som är knuten till en motprestation in natura är tillräckligt stor för att kunna utgöra grund för att ett anställningsförhållande skall anses föreligga. Jag betraktar dock inte fickpengen som en del av ersättningen för det utförda arbetet, utan som en del av den tjänst som Frälsningsarmén tillhandahåller. Att dela ut fickpengar hör till Frälsningsarméns sociala uppgift, så att de som erhåller hjälp verkligen skall kunna lämna härbärgat under en del av dagen.

61. Mot bakgrund av för mig kända faktiska omständigheter drar jag således slutsatsen att Michel Trojani inte kan göra anspråk på någon rätt till bosättning i Konungariket Belgien med hänvisning till en ställning som arbetstagare i den mening som avses i artikel 39 EG.

III — Den andra frågan

62. För att besvara den andra frågan från den hänskjutande domstolen måste en tolkning göras av den europeiska medborgarens grundläggande rättighet enligt artikel 18 EG att uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium, om inte annat följer av de begränsningar och villkor som föreskrivs i eller med stöd av EG-fördraget. Medlemsstaternas användning av dessa begränsningar och villkor är enligt domen i målet Baumbast och R²⁹ underställd domstolskontroll, särskilt i förhållande till proportionalitetsprincipen.

63. Genom direktiv 90/364 ges medlemsstaterna som sagt befogenhet att vägra medborgare i Europeiska unionen rätt till bosättning om de inte förfogar över tillräckliga tillgångar. Direktivets innehåll utgör således en sådan begränsning av rätten till bosättning som föreskrivs i eller med stöd av EG-fördraget i den mening som avses i artikel 18 EG. Samtliga av de medlemsstater som inkommit med yttranden har således dragit slutsatsen att Michel Trojani inte med stöd av artikel 18 EG kan göra gällande någon rätt att uppehålla sig i Belgien. Michel Trojani är, naturligtvis, av motsatt uppfattning och framhåller särskilt att begränsningarna av rätten till bosättning skall tolkas restriktivt.

28 — Se punkt 38 ovan.

29 — Ovan fotnot 4, se punkt 86 och följande punkter.

64. Kommissionen har fört ett helt annat resonemang och har gjort gällande att bestämmelserna i direktiv 90/364 visserligen utgör en begränsning av rätten till bosättning, men inte av den i artikel 18 EG föreskrivna rätten att resa till andra medlemsstater. Kommissionen har anfört att direktivet blir tillämpligt först när någon ansöker om uppehållstillstånd. Unionsmedborgare har sex månader på sig att ansöka om uppehållstillstånd. Kommissionen härleder denna sexmånadersfrist från domen i målet Antonissen³⁰, där domstolen ger personer en skälig frist på sex månader för att söka arbete i en annan medlemsstat. Under denna period kan de stödja sig på artikel 39 EG, utan att de faktiskt utför något arbete.

65. Innan jag besvarar frågan i sak skall jag kommentera kommissionens resonemang. I och för sig har kommissionen rätt i att begränsningarna enligt direktiv 90/364 inte är tillämpliga på en unionsmedborgare som reser inom medlemsstaternas territorium. Det är uppenbart att det inom en europeisk zon där de inre gränskontrollerna har avskaffats inte går att kräva att en person som reser skall förfoga över tillräckliga tillgångar. Det betyder dock inte att det finns en rätt till en rimlig tidsfrist på samma sätt som framgår av domen i målet Antonissen. Inom ramen för den fria rörligheten för arbetstagare behöver personer en viss tid på sig för att söka arbete. En sådan tidsfrist syftar till ett förverkligande av den fria rörligheten för arbetstagare. Men vad skulle

syftet vara med en sådan tidsfrist för en icke-ekonomisk invandrare? Denne behöver inte söka efter vare sig arbete eller något annat. Slutligen påpekar jag att det framgår av de av mig kända uppgifterna att Michel Trojani förfogar över ett uppehållstillstånd. Kommissionens resonemang saknar redan av den anledningen relevans i målet vid den nationella domstolen.

66. Jag skall nu besvara frågan, och svaret består av två delar. För det första skall det fastställas huruvida någon av de begränsningar eller villkor som avses i artikel 18.1 EG är tillämpliga under de förevarande förhållandena. För det andra måste tillämpningen av denna begränsning eller detta villkor ske med iakttagande av proportionalitetsprincipen.

67. Vad beträffar den första delen föreligger ingen tvekan. Michel Trojani förfogar inte över tillgångar som räcker för att försörja honom. Det är just därför han ansöker hos de belgiska myndigheterna om minimexbidrag. Sålunda omfattas han av den begränsning som föreskrivs i artikel 1.1 i direktiv 90/364. Jag hänvisar återigen till andra meningen i artikel 1.1, där det fastställs att tillgångarna skall anses vara tillräckliga endast om de överstiger den nivå under vilken värdmedlemsstaten får bevilja sina medborgare socialbidrag, varvid hänsyn skall tas till den sökandes personliga förhållanden.

30 — Domstolens dom av den 26 februari 1991 i mål C-292/89 (REG 1991, s. I-745) punkt 21.

68. Den andra delen rör proportionalitetsprincipen. Enligt domstolens fasta rättspraxis innebär en prövning enligt proportionalitetsprincipen att de nationella åtgärder som vidtas skall vara ändamålsenliga och nödvändiga för att uppnå det mål som åsyftas.³¹ Nationella åtgärder som begränsar rätten till bosättning får sammanfattningsvis inte innebära något oproportionellt åsidosättande av denna rättighet. I domen i målet *Baumbast* och *R*³² slog domstolen fast att en begränsning av rätten till bosättning skulle utgöra ett oproportionellt åsidosättande av denna rättighet, i huvudsak därför att — jag bortser från alla särskilda omständigheter i fallet — *Baumbast*, trots att han inte ordagrant uppfyllde samtliga kriterier i artikel 1 i direktiv 90/364, inte skulle utgöra en börda för värdlandets finanser.

69. Kort sagt skulle det vara oproportionerligt i förhållande till den grundläggande karaktären i den rätt till bosättning som tillkommer varje medborgare av Europeiska unionen, om en medlemsstat skulle begränsa denna rätt av formella skäl utan att i sak kunna åberopa något tvingande nationellt intresse.

70. Vad betyder då detta i det nu aktuella fallet? Det står klart att Michel Trojani inte kan försörja sig, eftersom han gör anspråk på sociala förmåner i Belgien. Vägran att bevilja

honom rätt till bosättning är inte oproportionell med tanke på att de begränsningar och villkor som föreskrivs i direktiv 90/364 just är avsedda för fall rörande sådana personer som Michel Trojani som — åtminstone avseende en stor del av deras inkomst — är hänvisade till mottagarstatens socialförsäkringssystem. Enligt gemenskapsrätten förutsätts att personer som är hänvisade till socialförsäkringssystemet för sin försörjning får hjälp i den egna medlemsstaten.

71. En sista relevant fråga är huruvida sättet på vilket Michel Trojani behandlas av de belgiska myndigheterna utgör en förbjuden diskriminering på grund av nationalitet. Kommissionen berör denna fråga i samband med avslaget på Michel Trojanis ansökan om minimex-bidrag, trots att en belgisk medborgare i en liknande situation skulle ha haft rätt till detta bidrag enligt nationell lagstiftning.

72. Frågan om det föreligger olikartad behandling, besvarar jag enligt följande. Till att börja med konstaterar jag att denna fråga inte har något med Michel Trojanis tillträde till det belgiska territoriet att göra, utan endast med vägran att bevilja honom ett bidrag. Tolkningsfrågorna från den hänskjutande domstolen handlar inte om detta. Inte desto mindre finner jag det meningsfullt att kommentera denna fråga, bland annat på grund av den stora uppmärksamhet den gavs under förfarandet.

31 — Se beträffande artikel 18 EG domen i målet *Baumbast* och *R* (ovan fotnot 4), punkt 91.

32 — Domen i målet *Baumbast* och *R* (ovan fotnot 4), punkt 92.

73. Svaret på huruvida det föreligger en förbjuden diskriminering på grund av nationalitet beror på vilken uppehållsrättslig ställning den berörda medborgaren i Europeiska unionen har. Om en medborgare i Europeiska unionen grundar sin rätt till bosättning på gemenskapsrätten befinner han sig inom tillämpningsområdet för gemenskapsrätten och då innebär diskrimineringsförbudet att han inte får behandlas på ett annorlunda sätt vid ansökan om en social förmån. Sådan var situationen i målet Grzelczyk³³ som också handlade om minimek-bidraget. Men till och med om ett uppehållstillstånd meddelas med stöd utslutande av nationell rätt, såsom har skett i Michel Trojanis fall, kan det vara fråga om en förbjuden diskriminering på grund av nationalitet. Det skulle möjligen kunna vara fallet om Michel Trojani hade beviljats ett obegränsat uppehållstillstånd. Då skulle hans uppehållsrättsliga ställning vara jämförbar med en belgisk medborgares ställning, och då skulle ett avslag på en bidragsansökan inte bero på en skillnad i uppehållsrättslig ställning utan en skillnad i nationalitet. Ett sådant uppehållstillstånd har dock inte beviljats i det förevarande fallet.

74. Om, såsom enligt handlingarna har skett i det förevarande fallet, det i stället har beviljats ett tillfälligt uppehållstillstånd och den berörda unionsmedborgaren inte har någon ovillkorlig rättighet vad gäller bosätt-

ning, för att använda termerna i domen i målet Kaba II³⁴, kan denne sålunda inte göra anspråk på en social förmån i medlemsstaten med stöd av icke-diskrimineringsprincipen. Denna persons uppehållsrätt är inte på alla punkter jämförbar med den rätt som en person som befinner sig och har hemvist i Konungariket Belgien har, med stöd av lagstiftningen i denna medlemsstat.³⁵

75. Mot bakgrund av det ovan anförda konstaterar jag att det under de förhållanden som föreligger i målet i den nationella domstolen inte är fråga om någon sådan diskriminering på grund av nationalitet som är förbjuden enligt gemenskapsrätten.

76. Följaktligen drar jag slutsatsen att en medlemsstat på gemenskapsrättens nuvarande stadium har befogenhet att vägra en medborgare i Europeiska unionen rätt till bosättning om denne befinner sig i en sådan situation som Michel Trojani. En sådan medborgare i Europeiska unionen kan inte göra anspråk på en rätt till bosättning med stöd av artikel 18 om och i den mån han inte förfogar över egna tillgångar.

34 — Domstolens dom av den 6 mars 2003 i mål C-466/00, Kaba (REG 2003, s. I-2219), punkt 46.

35 — Domen i målet Kaba II (ovan fotnot 34), punkt 49.

IV — Förslag till avgörande

77. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen skall besvara de frågor som har ställts av Arbeitsrechtbank te Bryssel på följande sätt:

Den första frågan skall besvaras så att en medborgare i Europeiska unionen utan tillräckliga tillgångar, som bor på ett härbärke i en medlemsstat där han inte är medborgare, som utför arbete till förmån för härbärgets under ungefär 30 timmar i veckan och i utbyte erhåller en motprestation in natura som täcker hans uppehälle på härbärgets samt en liten fickpeng, inte kan göra anspråk på någon rätt till bosättning i egenskap av arbetstagare i den mening som avses i artikel 39 i EG-fördraget.

Den andra frågan skall besvaras så att under de förhållanden som beskrivs i svaret på den första frågan kan en medborgare i Europeiska unionen inte heller göra anspråk på en rätt till bosättning med stöd av artikel 18 i EG-fördraget om och i den mån han inte förfogar över egna tillgångar.