DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)
25. februar 1999 *

I sag C-90/97,

angående en anmodning, som Social Security Commissioner (Det Forenede Kongerige) i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Robin Swaddling

mod

Adjudication Officer,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 48,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af formanden for Første Afdeling, P. Jann, som fungerende formand for Femte Afdeling, og dommerne J. C. Moitinho de Almeida (refererende dommer), C. Gulmann, L. Sevón og M. Wathelet,

generaladvokat: A. Saggio
justitssekretær: fuldmægtig L. Hewlett,

* Processprog: engelsk.

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Robin Swaddling ved Richard Drabble, QC, for solicitor David Thomas

— Det Forenede Kongeriges regering ved Assistant Treasury Solicitor John E. Collins, som befuldmægtiget, bistået af Nicholas Paines, QC

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Claire Bury og Christopher Docksey, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der er afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 24. marts 1998 af Robin Swaddling, af Det Forenede Kongeriges regering og af Kommissionen,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 29. september 1998,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 25. februar 1997, indgået til Domstolen den 3. marts 1997, har Social Security Commissioner i medfør af EF-traktatens artikel 177 forelagt et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af traktatens artikel 48.

2 Spørgsmålet er rejst i en sag mellem Robin Swaddling, som er britisk statsborger, og Adjudication Officer vedrørende tildelingen af en ved britisk lovgivning indført income support (herefter »indkomststøtte«) for perioden fra den 5. januar til den 3. marts 1995.

Nationale retsforskrifter

3 Det bestemmes i section 124(1) i Social Security Contributions and Benefits Act 1992 (lov af 1992 om tilskud og ydelser fra den sociale sikring, herefter »1992-loven«):

»1) En person i Storbritannien har ret til indkomststøtte, såfremt den pågældende

a) er 18 år eller derover eller, under nærmere fastsatte omstændigheder og i en nærmere fastsat periode, 16 år eller derover, eller er omfattet af section 125(1)

b) ikke har nogen indtægt, eller indtægten ikke overstiger det anvendelige beløb

c) ikke udøver lønnet beskæftigelse eller hvis den pågældende er gift eller samboende, ægtefællen eller samlever/sken ikke udøver lønnet beskæftigelse, og

d) bortset fra under sådanne omstændigheder, der fastsættes nærmere,

i) står til rådighed for arbejdsmarkedet og aktivt søger beskæftigelse

ii) ikke er under relevant uddannelse.«

4 Det bestemmes i section 134(1) i 1992-loven, at en person, hvis formue overstiger et nærmere fastsat beløb, ikke har ret til indkomststøtte.

5 Income Support (General) Regulations 1987 (den almindelige bekendtgørelse af 1987 om indkomststøtte), i den udgave, som var gældende i den for hovedsagen relevante periode (herefter »1987-bekendtgørelsen«), indeholder navnlig bestemmelser om, hvorledes indtægt og formue defineres, hvorledes »det anvendelige beløb« skal beregnes, og hvornår en person skal anses for at opfylde betingelserne for at have ret til ydelser i henhold til section 124(1) i 1992-loven.

6 Med hensyn til »personer fra udlandet« (Persons from abroad) fastsættes i regulation 21(1) i 1987-bekendtgørelsen et »anvendeligt beløb« på nul. »Personen fra udlandet« defineres i regulation 21(3). Med virkning fra den 1. august 1994 blev følgende tillægsdefinition indføjet:

»Udtrykket 'person fra udlandet' omfatter også en ansøger, der ikke er bosat i Det Forenede Kongerige, Republikken Irland, Kanaløerne eller Øen Man, idet dog en ansøger i denne sammenhæng ikke vil blive behandlet, som om vedkommende ikke er bosat i Det Forenede Kongerige, når den pågældende er

a) arbejdstager i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 eller i Rådets forordning (EØF) nr. 1251/70, eller er en person, som i henhold til Rådets direktiv 68/360/EØF eller 73/148/EØF har ret til at have bopæl i Det Forenede Kongerige, eller

b) flygtning som defineret i artikel 1 i flygtningekonventionen, undertegnet i Genève den 28. juli 1951, som udvidet ved artikel 1, stk. 2, i protokollen vedrørende flygtninges status, undertegnet i New York den 31. januar 1967, eller

c) en person, som Secretary of State har givet særlig tilladelse til at forblive i Det Forenede Kongerige.«

Fællesskabets retsforskrifter

7 Det bestemmes i artikel 4, stk. 2a, i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, som ændret og ajourført ved Rådets forordning (EØF) nr. 2001/83 af 2. juni 1983 (EFT L 230, s. 6), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 1247/92 af 30. april 1992 (EFT L 136, s. 1, herefter »forordning nr. 1408/71«):

»Denne forordning finder ligeledes anvendelse på særlige ikke-bidragspligtige ydelser, der er fastsat i en anden lovgivning eller ordning end dem, der er omhandlet i stk. 1 eller udelukket i henhold til stk. 4, når disse ydelser har til formål

a) enten at dække de risici, der svarer til de i stk. 1, litra a)-h), omhandlede sikringsgrene, i stedet for eller som tillæg til andre ydelser

b) eller udelukkende at sikre særlig beskyttelse af handicappede.«

8 Det bestemmes i artikel 10a, stk. 1, og 2, i forordning nr. 1408/71:

»1. Uanset artikel 10 og afsnit III modtager de personer, som er omfattet af denne forordning, udelukkende de i artikel 4, stk. 2a, omhandlede særlige ikke-bidragspligtige kontantydelser i den medlemsstat, på hvis område de er bosat, og i henhold til dennes lovgivning, såfremt disse ydelser er anført i bilag IIa. Ydelserne udredes af institutionen på bopælsstedet og på dennes bekostning.

2. Institutionen i en medlemsstat, hvis lovgivning gør retten til de i stk. 1 omhandlede ydelser betinget af beskæftigelsesperioder, perioder med selvstændig beskæftigelse eller bopælsperioder, tager i fornødent omfang beskæftigelsesperioder, perioder med selvstændig beskæftigelse eller bopælsperioder, der er tilbragt i enhver anden medlemsstat, i betragtning, som om det drejede sig om perioder, der var tilbragt på førstnævnte medlemsstats område.«

9 Indkomststøtten er anført i bilag IIa til forordning nr. 1408/71.

10 Endelig følger det af artikel 1, litra h), i forordning nr. 1408/71, at udtrykket »bopæl« betyder sædvanligt opholdssted.

Tvisten i hovedsagen

11 Det følger af forelæggelseskendelsen, at Robin Swaddling mellem 1980 og 1988 var beskæftiget i Frankrig inden for turistsektoren, og at han herunder betalte bidrag til United Kingdom National Insurance. Han rejste ofte til Frankrig i forbindelse med sit erhverv og vendte i slutningen af denne periode kun sjældent hjem til Det Forenede Kongerige.

12 Efter at han var blevet afskediget i 1988 og derpå havde arbejdet i Det Forenede Kongerige i seks måneder, vendte han tilbage til Frankrig, hvor han havde forskellige tidsbegrænsede stillinger på medieområdet, hvoraf de fleste havde været annonceret i britiske aviser. En af disse stillinger omfattede en oplæringsperiode i Det Forenede Kongerige.

13 Robin Swaddling blev afskediget i slutningen af 1994, efter at hans arbejdsgiver var blevet erklæret konkurs som følge af, at han ikke havde indbetalt sociale bidrag for sine ansatte.

14 Efter forgæves at have søgt arbejde i Frankrig vendte Robin Swaddling tilbage til Det Forenede Kongerige i januar 1995, hvor han bor i broderens hjem. Han meddelte, at han ikke længere ønskede ansættelse i en stilling, hvor han skal opholde sig i udlandet i længere perioder, og indgav den 9. januar 1995 en ansøgning til Adjudication Officer om indkomststøtte.

15 Adjudication Officer anerkendte, at Robin Swaddling med virkning fra den 9. januar 1995 opfyldte de betingelser for at oppebære indkomststøtte, der er fastsat i section 124(1) i 1992-loven. Imidlertid var han — idet han ikke opfyldte betingelsen om fast bopæl i den nationale lovgivnings forstand — omfattet af definitionen af en »person fra udlandet« i regulation 21(3) i 1987-bekendtgørelsen, og han havde således ikke krav på indkomststøtte. Robin Swaddling anlagde derefter sag ved Cwmbran Social Security Appeal Tribunal.

16 Denne ret gav Robin Swaddling medhold med den begrundelse, at han havde godtgjort, at han opfyldte kravet om at have til hensigt at tage fast bopæl i Det Forenede Kongerige fra den 5. januar 1995, som var datoen for indgivelsen af hans ansøgning om indkomststøtte. Præsidenten for denne ret gav imidlertid Adjudication Officer tilladelse til at anke afgørelsen til Social Security Commissioner.

17 Ifølge Social Security Commissioner burde Appeal Tribunal, ud over at tage stilling til, om der forelå en fast beslutning om at tage bopæl i Det Forenede Kongerige, have taget stilling til, om der var forløbet en vis periode. Commissioner understregede, at begrebet fast bopæl i den britiske lovgivnings forstand, ud over en fast beslutning om at tage bopæl i landet, indebar en vis bopælsperiode i Det Forenede Kongerige. På denne baggrund udtalte Commissioner, at sagsøgeren i hovedsagen havde fået fast bopæl i Det Forenede Kongerige efter at have opholdt sig i denne stat i otte uger, dvs. fra den 4. marts 1995, og således ikke havde haft fast bopæl i perioden fra den 9. januar til den 3. marts 1995.

18 For så vidt angår denne sidstnævnte periode havde Robin Swaddling ifølge 1987-bekendtgørelsen ikke krav på indkomststøtte. Ifølge Social Security Commissioner burde det imidlertid undersøges, om de argumenter, som var fremført vedrørende fællesskabsretten, fører til et andet resultat.

19 I den forbindelse anførte Commissioner, at indkomststøtte ikke henhører under anvendelsesområdet for artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1408/71, idet denne ydelse ikke i tilstrækkelig grad er knyttet til en af de risici, der er nævnt heri. Ifølge den forelæggende ret fører dette dog ikke til, at en bestemmelse som den i hovedsagen omhandlede, som undtager vandrende arbejdstagere fra de fordele, som tilkommer ikke-vandrende arbejdstagere, ikke er i strid med traktatens artikel 48.

20 På den baggrund besluttede Social Security Commissioner at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Når en person har været beskæftiget og haft fast bopæl i én medlemsstat og derefter har gjort brug af retten til fri bevægelighed for arbejdstagere til at flytte til en anden medlemsstat, hvor han har været beskæftiget og haft fast bopæl, og den pågældende endelig vender tilbage til den første medlemsstat for at søge beskæftigelse, er det da foreneligt med kravene i Rom-traktatens artikel 48, at den første medlemsstat opstiller en betingelse om fast bopæl i denne stat (der omfatter bopæl i en vis periode i den pågældende stat), for at den pågældende har ret til en almin-

delig, ikke-bidragspligtig statslig ydelse, som er indtægtsafhængig, og som har de karakteristika, den britiske indkomststøtte ('income support') har?«

21 Indledningsvis bemærkes, at selv om det præjudicielle spørgsmål vedrører fortolkningen af traktatens artikel 48, skal der — som Kommissionen i øvrigt har gjort gældende — først tages stilling til, om det er muligt på grundlag af bestemmelserne i forordning nr. 1408/71 at forsyne den nationale ret med de fortolkningsbidrag, der er nødvendige for, at den kan træffe afgørelse i den tvist, som den har fået forelagt.

22 I den forbindelse bemærkes, at en person som Robin Swaddling er omfattet af det personelle anvendelsesområde for forordning nr. 1408/71, eftersom det står fast, at han som arbejdstager har været omfattet af de britiske og franske sociale sikringsordninger.

23 Ifølge artikel 10a i forordning nr. 1408/71 modtager de personer, som er omfattet af denne forordning, de i artikel 4, stk. 2a, omhandlede særlige ikke-bidragspligtige kontantydelser i overensstemmelse med de i forordningen fastsatte koordinationsregler, såfremt disse ydelser er anført i bilag IIa.

24 En ydelse som indkomststøtten henhører som følge af, at den er anført i bilag IIa, under koordinationsreglerne i artikel 10a og er dermed særlig ikke-bidragspligtig ydelse i artikel 4, stk. 2a's forstand (jf. i samme retning dom af 4.11.1997, sag C-20/96, Snares, Sml. I, s. 6057, præmis 32, og af 11.6.1998, sag C-297/96, Partridge, Sml. I, s. 3467, præmis 33).

25 I henhold til artikel 10a i forordning nr. 1408/71 er udbetalingen af en ydelse som indkomststøtten betinget af, at modtageren er bosat på den medlemsstats område, i hvis lovgivning denne ydelse er hjemlet.

26 I den forbindelse bemærkes, at betingelsen om fast bopæl i 1987-bekendtgørelsen, således som fortolket i national retspraksis, er opfyldt, hvis ansøgeren er fast besluttet på at bosætte sig i Det Forenede Kongerige, og hvis han har haft bopæl i denne stat i en vis periode, hvis længde afhænger af omstændighederne i sagen.

27 I den foreliggende sag er det ubestridt, at den pågældende på tidspunktet for indgivelsen af ansøgningen om ydelse af indkomststøtte havde til hensigt at bosætte sig i Det Forenede Kongerige. Derimod er parterne uenige om, hvorvidt Robin Swaddling opfylder det yderligere krav om en vis bopælsperiode, som for hans vedkommende er fastsat til otte uger, i hvilken periode han således — når alene britisk lovgivning følges — ikke har haft krav på indkomststøtte.

28 Det bemærkes, at det følger af artikel 1, litra h), i forordning nr. 1408/71, at udtrykket »bopæl« i forordningens forstand »betyder ... sædvanligt opholdssted« og således har et fællesskabsretligt indhold.

29 I den forbindelse vedrører det i artikel 10a i forordning nr. 1408/71 fastsatte udtryk »den medlemsstat, på hvis område de er bosat« den stat, hvor de pågældende personer har deres faste bopæl, og hvor deres sædvanlige interessecentrum ligeledes befinder sig. Således skal der navnlig tages hensyn til arbejdstagerens familiemæssige situation, årsagerne til udrejsen, bosættelsens varighed og kontinuitet, om han i givet fald har fast beskæftigelse, samt arbejdstagerens hensigt, således som den fremgår af de samlede omstændigheder [jf. tilsvarende, for så vidt angår artikel 71,

stk. 1, litra b), nr. ii), i forordning nr. 1408/71, dom af 17.2.1977, sag 76/76, Di Paolo, Sml. s. 315, præmis 17-20, og af 8.7.1992, sag C-102/91, Knoch, Sml. I, s. 4341, præmis 21 og 23].

30 I forbindelse med denne vurdering kan varigheden af bosættelsen i den stat, hvor der søges om udbetaling af den omtvistede ydelse, imidlertid ikke antages at udgøre et afgørende led i begrebet bopæl i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 10a i forordning nr. 1408/71. Det kan navnlig ikke antages, at betingelsen om bopæl i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 10a, ikke er opfyldt, alene fordi arbejdstagerens ophold i hans oprindelsesstat er for kortvarigt, når han — som i dette tilfælde, hvor han efter at have gjort brug af sin ret til fri bevægelighed er vendt tilbage til sin oprindelsesstat — i forbindelse med ansøgningen om indkomststøtte klart har givet udtryk for sin hensigt til at blive i oprindelsesstaten, hvor hans nærmeste familie også er bosat, idet han dog accepterer lejlighedsvise rejser til andre medlemsstater i forbindelse med fremtidige arbejdsforhold.

31 Det Forenede Kongeriges regering er imidlertid af den opfattelse, at Robin Swaddling i henhold til artikel 69 i forordning nr. 1408/71 på de heri fastsatte betingelser kunne have gjort krav på ydelser i anledning af arbejdsløshed i medfør af den franske lovgivning i en periode på højst tre måneder fra den dag, han forlod Frankrig, således at han ville have haft krav på disse ydelser i hele den periode, der var nødvendig for at blive betragtet som havende fast bopæl i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i den britiske lovgivning. Den omstændighed, at hans arbejdsgiver ikke havde indbetalt bidrag til den kompetente institution, burde ikke have haft indflydelse på hans rettigheder, eftersom artikel 7 i Rådets direktiv 80/987/EØF af 20. oktober 1980 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om beskyttelse af arbejdstagerne i tilfælde af arbejdsgiverens insolvens (EFT L 283, s. 23) pålægger medlemsstaterne at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at manglende indbetaling til deres forsikringsinstitutioner af tvungne bidrag, som arbejdsgiveren i henhold til nationale lovbestemte sociale sikringsordninger var pligtig at betale, inden han blev insolvent, ikke begrænser

arbejdstagerens ret til ydelser over for disse forsikringsinstitutioner, i det omfang arbejdstagerbidragene på forhånd er fradraget den udbetalte løn.

32 Herom skal det blot bemærkes, at de ovennævnte bestemmelser ikke har nogen betydning for fortolkningen af begrebet bopæl i henhold til de koordinationsregler, som er indført ved artikel 10a i forordning nr. 1408/71.

33 Under disse omstændigheder, og uden at det er nødvendigt at undersøge, hvilken betydning traktatens artikel 48 kan have for løsningen af tvisten i hovedsagen, skal spørgsmålet besvares således, at artikel 10a i forordning nr. 1408/71, når den læses i sammenhæng med forordningens artikel 1, litra h), er til hinder for, at en person, som har gjort brug af sin ret til fri bevægelighed for at bosætte sig i en anden medlemsstat, hvor han har arbejdet og haft fast bopæl, og som med henblik på at søge beskæftigelse vender tilbage til oprindelsesmedlemsstaten, hvor hans familie er bosat, af sidstnævnte stat, som betingelse for at få tildelt en ydelse i henhold til artikel 10a i forordning nr. 1408/71, pålægges et krav om fast bopæl i denne stat, som — ud over at den pågældende skal have til hensigt at bosætte sig i denne stat — indebærer et krav om en vis bopælsperiode.

Sagens omkostninger

34 De udgifter, der er afholdt af Det Forenede Kongeriges regering og af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt af Social Security Commissioner ved kendelse af 25. februar 1997, for ret:

Artikel 10a i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, som ændret og ajourført ved Rådets forordning (EØF) nr. 2001/83 af 2. juni 1983, som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 1247/92 af 30. april 1992, er, når den læses i sammenhæng med forordningens artikel 1, litra h), til hinder for, at en person, som har gjort brug af sin ret til fri bevægelighed for at bosætte sig i en anden medlemsstat, hvor han har arbejdet og haft fast bopæl, og som med henblik på at søge beskæftigelse vender tilbage til oprindelsesmedlemsstaten, hvor hans familie er bosat, af sidstnævnte stat, som betingelse for at få tildelt en ydelse i henhold til artikel 10a i forordning nr. 1408/71, pålægges et krav om fast bopæl i denne stat, som — ud over at den pågældende skal have til hensigt at bosætte sig i denne stat — indebærer et krav om en vis bopælsperiode.

Jann Moitinho de Almeida Gulmann

Sevón Wathelet

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 25. februar 1999.

R. Grass J.-P. Puissochet

Justitssekretær Formand for Femte Afdeling