

DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)
20. februar 1997 *

I sag C-344/95,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Pieter van Nuffel, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Kongeriget Belgien ved kommitteret Jan Devadder, Ministeriet for Udenrigsanliggender, Udenrigshandel og Udviklingsamarbejde, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg på Belgiens Ambassade, 4, rue des Girondins, Résidence Champagne,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Belgien har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til EF-traktatens artikel 48 og Rådets direktiv 68/360/EØF af 15. oktober 1968 om afskaffelse af restriktioner om rejse og ophold inden for Fællesskabet for medlemsstaternes arbejdstagere og deres familiemedlemmer (EFT 1968 II, s. 477),

— idet det pålægger statsborgere fra de øvrige medlemsstater, som søger beskæftigelse i Belgien, at forlade landet efter tre måneders forløb

* Processprog: fransk.

- idet det til arbejdstagere, der har et arbejde af mindst et års varighed, i de første seks måneder af deres ophold i stedet for et opholdsbevis for statsborgere i en medlemsstat udsteder to på hinanden følgende bekræftelser på, at de er registreret, og kræver betaling for bekræftelserne, og

- idet det til arbejdstagere og sæsonarbejdere, hvis beskæftigelse er af en påregnet varighed på indtil tre måneder, udsteder et bevis vedrørende deres ophold og kræver betaling herfor,

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, G.F. Mancini (refererende dommer), og dommerne C.N. Kakouris, G. Hirsch, H. Ragnemalm og R. Schintgen,

generaladvokat: C.O. Lenz
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 14. november 1996,

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 30. oktober 1995 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af EF-traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Belgien har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til EF-traktatens artikel 48 og Rådets direktiv 68/360/EØF af 15. oktober 1968 om afskaffelse af restriktioner om rejse og ophold inden for Fællesskabet for medlemsstaternes arbejdstagere og deres familiemedlemmer (EFT 1968 II, s. 477, herefter »direktivet«),
 - idet det pålægger statsborgere fra de øvrige medlemsstater, som søger beskæftigelse i Belgien, at forlade landet efter tre måneders forløb
 - idet det til arbejdstagere, der har et arbejde af mindst et års varighed, i de første seks måneder af deres ophold i stedet for et opholdsbevis for statsborgere i en medlemsstat udsteder to på hinanden følgende bekræftelser på, at de er registreret, og kræver betaling for bekræftelserne, og
 - idet det til arbejdstagere og sæsonarbejdere, hvis beskæftigelse er af en påregnet varighed på indtil tre måneder, udsteder et bevis vedrørende deres ophold og kræver betaling herfor.
- 2 Ophold for EF-statsborgere og medlemmer af deres familie, der flytter til Belgien for at udøve lønnet beskæftigelse, er reguleret ved lov af 15. december 1980 (som ændret ved lov af 6.5.1993, *Moniteur belge* af 21.5.1993). Gennemførelsesbestemmelserne findes i arrêté royal (kongelig anordning) af 8. oktober 1981 (*Moniteur belge* af 27.10.1981) om udlændinges indrejse, ophold, etablering og udsendelse (herefter »kongelig anordning«).

- 3 I artikel 45 i den kongelige anordning fastsættes proceduren for udstedelse af opholdsbevis til statsborgere i andre medlemsstater, som har til hensigt at udøve lønnet beskæftigelse eller selvstændig virksomhed i Belgien i mindst et år. Bestemmelsens stk. 1 har følgende ordlyd:

»EF-udlændinge, som indrejser til Belgien for dér at udøve lønnet beskæftigelse eller selvstændig virksomhed af en påregnet varighed på mindst et år, indskrives i registeret over udlændinge ved forevisning af de til den pågældendes indrejse krævede dokumenter, og der udstedes en bekræftelse på registreringen ... der gælder i tre måneder fra datoen for udstedelsen.

Samtidig med indskrivningen i registeret indgives en ansøgning om ret til fast ophold ...

Inden tre måneder efter indgivelsen af ansøgningen skal en EF-udlænding fremlægge enten en arbejdsgivererklæring ... såfremt han udøver eller har til hensigt at udøve lønnet beskæftigelse, eller de dokumenter, der kræves til udøvelse af det pågældende erhverv, såfremt han udøver eller agter at udøve selvstændig virksomhed. Kommunalforvaltningen kontrollerer i givet fald, om den pågældende EF-udlænding reelt har indtægtsgivende beskæftigelse eller udøver indtægtsgivende virksomhed; den udarbejder en kontrolrapport og fremsender en kopi heraf til det ministerium, der har udlændinges indrejse, ophold, etablering og udsendelse som sit ansvarsområde.

Såfremt de i stk. 3 omhandlede dokumenter fremlægges før udløbet af den fastsatte frist, forlænger kommunalforvaltningen bekræftelsen på registreringen for en ny periode på tre måneder. I modsat fald udsteder forvaltningen et bevis til den pågældende udlænding ...«

4 I artikel 45, stk. 2, i den kongelige anordning bestemmes:

»Ministeren ... eller den, han bemyndiger hertil, træffer afgørelse om at udstede eller at afslå et bevis for ret til fast ophold så hurtigt som muligt og senest seks måneder efter indgivelsen af ansøgningen herom og giver de nødvendige instrukser til kommunalforvaltningen.

Såfremt ministeren ... eller den, han bemyndiger hertil, udsteder et bevis for ret til fast ophold, eller såfremt der ikke er meddelt anden instruks inden seks måneder, indskrives kommunalforvaltningen den pågældende EF-udlænding i befolkningsregisteret og udsteder et opholdsbevis for statsborgere i en medlemsstat i De Europæiske Fællesskaber til den pågældende.

Såfremt ministeren ... eller den, han bemyndiger hertil, afviser ret til fast ophold, kan han pålægge den pågældende udlænding at forlade landet. Denne afgørelse meddeles den pågældende udlænding ...«

5 Artikel 47 i den kongelige anordning indeholder regler for statsborgere i de øvrige medlemsstater, som agter at udøve lønnet beskæftigelse eller selvstændig virksomhed i Belgien af en påregnet varighed på indtil tre måneder, herunder for sæsonarbejdere. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

»En EF-udlænding, der indrejser til Belgien for dér at udøve lønnet beskæftigelse eller selvstændig virksomhed af en påregnet varighed på indtil tre måneder, samt EF-sæsonarbejdere, der har beskæftigelse i højst tre måneder, modtager et bevis fra kommunalforvaltningen, når den pågældende fremviser de til indreisen krævede dokumenter og enten en erklæring om ansættelse fra en arbejdsgiver eller en arbejdsattest eller de dokumenter, der kræves til udøvelsen af den pågældendes erhverv ...«

- 6 I henhold til artikel 49 i den kongelige anordning finder anordningens artikel 45, 46 og 47 anvendelse på EF-statsborgeres familiemedlemmer.

- 7 Dernæst giver artikel 2 i lov af 14. marts 1968 om ophævelse af lovbekendtgørelsen af 12. oktober 1953 om gebyrer i forbindelse med udlændinges ophold (*Moniteur belge* af 5.4.1968) kommunerne adgang til at opkræve betaling til dækning af de administrative omkostninger ved udstedelse, fornyelse, erstatning eller forlængelse af opholdsbeviser. Denne bestemmelse fastslår udtrykkeligt, at disse gebyrer ikke må overstige de gebyrer, der betales af belgiske statsborgere for udstedelse af identitetskort.

- 8 Endelig henledes i et ministerielt cirkulære af 24. april 1989 om gebyr i forbindelse med udstedelse af administrative beviser til udlændinge (*Moniteur belge* af 23.5.1989) kommunalforvaltningernes opmærksomhed på forbuddet mod forskelsbehandling på området.

- 9 Kommissionen anmodede ved åbningsskrivelse af 3. august 1993 i medfør af traktatens artikel 169 den belgiske regering om at fremsætte sine bemærkninger vedrørende disse bestemmelsers forenelighed med fællesskabsretten.

- 10 Da regeringen ikke besvarede denne skrivelse, tilstillede Kommissionen den 4. august 1994 den belgiske regering en begrundet udtalelse, hvorved den anmodede regeringen om at træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på at rette sig efter fællesskabsretten inden for to måneder fra meddelelsen af den begrundede udtalelse.

- 11 I en meddelelse af 12. august 1994 erkendte den belgiske regering, at ordningen for så vidt angår arbejdssøgende ikke var i overensstemmelse med fællesskabsforpligtelserne, og den oplyste, at den havde til hensigt at ændre reglerne. Hvad angår andet og tredje klagepunkt bestred regeringen derimod i første omgang

Kommissionens opfattelse. Den erkendte dog i to senere skrivelser af 9. november 1994 og 18. april 1995, at det ligeledes var nødvendigt at tilpasse reglerne. Da der ikke er truffet foranstaltninger hertil, har Kommissionen anlagt denne sag.

Første klagepunkt vedrørende påbud om at forlade landet efter tre måneders forløb

- 12 Med dette første klagepunkt har Kommissionen gjort gældende, at bestemmelserne i artikel 45 i den kongelige anordning om, at en EF-statsborger, som ikke har fundet beskæftigelse ved udløbet af en periode på tre måneder efter indgivelsen af ansøgningen om ret til fast ophold, og som ikke har forevist de kommunale myndigheder et bevis for, at han udøver lønnet beskæftigelse, automatisk modtager et påbud om at forlade landet, klart er i strid med traktatens artikel 48, således som denne er blevet fortolket af Domstolen i dommen af 26. februar 1991 (sag C-292/89, Antonissen, Sml. I, s. 745).

- 13 Den belgiske regering bestrider ikke dette klagepunkt og har anført, at den har til hensigt at ændre den kongelige anordning med henblik på at tillade, at arbejds-søgendes ophold kan forlænges på de betingelser, Domstolen har fastsat i Antonissen-dommen.

- 14 Indledningsvis bemærkes, at ifølge Domstolens faste praksis er princippet om arbejdskraftens frie bevægelighed, der er fastlagt i traktatens artikel 48, stk. 1, 2 og 3, et af Fællesskabets grundlæggende principper, hvorfor bestemmelser til gennemførelse af denne frihed skal fortolkes udvidende (jf. bl.a. Antonissen-dommen, præmis 11).

- 15 Dernæst har Domstolen i Antonissen-dommens præmis 13 fastslået, at arbejdskraftens frie bevægelighed omfatter EF-statsborgeres ret til frit at bevæge sig i andre medlemsstater og opholde sig dér med henblik på at søge beskæftigelse.
- 16 Dernæst skal det fremhæves, at formålet med artikel 48 tilgodeses, når fællesskabslovgivningen eller national lovgivning giver de pågældende en rimelig frist til i den pågældende medlemsstat at få kendskab til de beskæftigelsestilbud, der svarer til deres erhvervsmæssige kvalifikationer, og til i givet fald at foretage det fornødne for at blive ansat (jf. Antonissen-dommen, præmis 16).
- 17 Endelig bemærkes, at da der ikke findes fællesskabsregler, der fastsætter en frist for EF-statsborgeres ophold, når disse søger beskæftigelse, har medlemsstaterne ret til at fastsætte en rimelig frist herfor. Såfremt den pågældende efter udløbet af denne frist beviser, at han fortsat søger arbejde og har reelle chancer for at opnå ansættelse, kan den modtagende medlemsstat dog ikke pålægge ham at udrejse (jf. Antonissen-dommen, præmis 21).
- 18 På denne baggrund er det tilstrækkeligt at konstatere, at de belgiske bestemmelser er i strid med fællesskabsretten, idet den automatisk pålægger statsborgere fra andre medlemsstater, som søger beskæftigelse, at forlade landet efter udløbet af den fastsatte frist.
- 19 Der må derfor gives Kommissionen medhold i det klagepunkt, den har fremsat i denne sammenhæng.

Andet klagepunkt vedrørende reglerne om bekræftelse på registreringen

- 20 Med dette andet klagepunkt har Kommissionen gjort gældende, at udstedelse af et andet dokument end opholdsbeviset ikke er forudset i direktivet, og at myndighederne i den modtagende medlemsstat i henhold til direktivets artikel 4 er forpligtet til at udstede et opholdsbevis til en arbejdstager, når han foreviser de dokumenter, der kræves ifølge bestemmelsen. På dette grundlag er det Kommissionens opfattelse, at den kongelige anordning er i strid med fællesskabsretten. Da der kan opkræves betaling af en EF-statsborger for udstedelse og fornyelse af bekræftelsen på registreringen, er reglerne ikke i overensstemmelse med det forbud mod forskelsbehandling hvad angår gebyrer, der fremgår af direktivets artikel 9, stk. 1.
- 21 Den belgiske regering har for det første gjort gældende, at den planlægger en ændring af den kongelige anordning med henblik på, at der kun udstedes én bekræftelse på registreringen, og for det andet, at et cirkulære til kommunerne er under udarbejdelse med henblik på at forklare dem, at det samlede afgifts- og gebyrbeløb i forbindelse med proceduren for udstedelse af opholdsbeviset ikke må overstige det, der opkræves ved udstedelse af et identitetskort til en belgisk statsborger.
- 22 Ifølge Domstolens praksis indebærer direktivets artikel 4 en forpligtelse for medlemsstaterne til at udstede opholdstilladelse til enhver arbejdstager, der ved at forevise den fornødne dokumentation, dvs. den legitimation, med hvilken han er indrejst på vedkommende stats område, og en erklæring fra arbejdsgiveren om ansættelse hos denne eller en arbejdsattest, godtgør, at han omfattes af en af de kategorier, som er fastsat i direktivets artikel 1 (jf. dom af 8.4.1976, sag 48/75, Royer, Sml. s. 497, præmis 37).

- 23 Det bemærkes, at der i de belgiske regler om bekræftelse på registreringen ikke tages hensyn til, om arbejdstageren fra en anden medlemsstat, når han forelægger den første anmodning om udstedelse af en opholdstilladelse, allerede på det tidspunkt foreviser alle de dokumenter, der kræves ifølge direktivet. Dernæst kan reglerne medføre, at der forløber op til seks måneder, før opholdsbeviset udstedes.
- 24 Som anført af generaladvokaten i punkt 11 i forslaget til afgørelse, indebærer denne tilrettelæggelse af proceduren og dens varighed indtil udstedelsen af et opholdsbevis en overdreven byrde for den pågældende, og de udgør således en reel hindring for arbejdstagernes frie bevægelighed, der er i strid med traktatens artikel 48.
- 25 Hvad angår reglerne om betaling af et beløb for bekræftelsen følger det klart af direktivets artikel 9, stk. 1, at opholdsdokumenter for EF-statsborgere udstedes og forlænges gratis eller mod betaling af et beløb, der ikke må overstige det gebyr, der betales af indenlandske statsborgere for udstedelse af identitetskort.
- 26 På grund af reglerne om bekræftelse på registreringen skal en EF-statsborger gennem flere administrative etaper, før han opnår et endeligt bevis, og der opkræves et beløb for hver etape. Selv om hvert beløb i sig selv ikke overstiger det beløb, der betales for udstedelse af et identitetskort til indenlandske statsborgere, er det samlede beløb højere end dette beløb, hvilket udgør en overtrædelse af direktivets artikel 9, stk. 1.
- 27 Der må derfor gives Kommissionen medhold i det klagepunkt, den har fremsat i denne sammenhæng.

Tredje klagepunkt vedrørende de beviser, der udstedes til arbejdstagere, hvis ophold er af mindre end tre måneders varighed

- 28 Med det tredje klagepunkt har Kommissionen gjort gældende, at udstedelse af et bevis for, at en arbejdstager fra en anden medlemsstat har opholdsret, når han rejser til Belgien for at udøve lønnet beskæftigelse, der ikke overstiger tre måneder, eller for en sæsonarbejders opholdsret, udgør en administrativ og økonomisk hindring for disse personer, således at reglerne er i strid med direktivets artikel 8, stk. 1, der ikke forudsætter udstedelse af et sådant bevis.
- 29 Den belgiske regering har erklæret, at den har til hensigt at ophæve forpligtelsen for sæsonarbejdere og EF-statsborgere, som har til hensigt at udøve lønnet beskæftigelse i Belgien af en påregnet varighed på indtil tre måneder, til at fremvise en erklæring fra arbejdsgiveren om ansættelse eller en arbejdsattest.
- 30 Det bemærkes, at direktivets artikel 8, stk. 1, litra a), bestemmer, at medlemsstaterne skal tillade arbejdstagere, som har lønnet beskæftigelse af en påregnet varighed på indtil tre måneder, ophold uden meddelelse af opholdsbevis, idet den legitimation, med hvilken arbejdstageren er indrejst i området, og en erklæring fra arbejdsgiveren med angivelse af den påregnede beskæftigelsesperiode, skal gælde. Ifølge direktivets artikel 8, stk. 1, litra c), er sæsonarbejderes ophold dækket, når de er i besiddelse af en arbejdsaftale med påtegning af den kompetente myndighed i den medlemsstat, hvis område de begiver sig ind på for at udøve deres beskæftigelse.
- 31 Uanset at direktivets artikel 8, stk. 2, bestemmer, at de kompetente myndigheder i modtagerlandet kan kræve, at arbejdstageren anmelder sit ophold, følger det af ovenstående, at alt, hvad der ligger ud over en sådan anmeldelse og antager karakter af en godkendelse eller et opholdsbevis, er uforeneligt med direktivet.

- 32 Dernæst udgør kravet om betaling af et gebyr i forbindelse med en sådan anmeldelse en økonomisk hindring for disse arbejdstagers frie bevægelighed, hvilket ligeledes er i strid med fællesskabsbestemmelserne.
- 33 Der må derfor gives Kommissionen medhold i det klagepunkt, den har fremsat i denne sammenhæng.
- 34 Det må herefter fastslås, at Kongeriget Belgien har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til traktatens artikel 48 og direktivet,

— idet det pålægger statsborgere fra de øvrige medlemsstater, som søger beskæftigelse i Belgien, at forlade landet efter tre måneders forløb

— idet det til arbejdstagere, der har et arbejde af mindst et års varighed, i de første seks måneder af deres ophold i stedet for et opholdsbevis for statsborgere i en medlemsstat udsteder to på hinanden følgende bekræftelser på, at de er registreret, og kræver betaling for bekræftelserne, og

— idet det til arbejdstagere og sæsonarbejdere, hvis beskæftigelse er af en påregnet varighed på indtil tre måneder, udsteder et bevis vedrørende deres ophold og kræver betaling herfor.

Sagens omkostninger

- 35 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger. Da Kongeriget Belgien har tabt sagen, bør det pålægges at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

- 1) Kongeriget Belgien har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til EF-traktatens artikel 48 og Rådets direktiv 68/360/EØF af 15. oktober 1968 om afskaffelse af restriktioner om rejse og ophold inden for Fællesskabet for medlemsstaternes arbejdstagere og deres familiemedlemmer,

— idet det pålægger statsborgere fra de øvrige medlemsstater, som søger beskæftigelse i Belgien, at forlade landet efter tre måneders forløb

- idet det til arbejdstagere, der har et arbejde af mindst et års varighed, i de første seks måneder af deres ophold i stedet for et opholdsbevis for statsborgere i en medlemsstat udsteder to på hinanden følgende bekræftelser på, at de er registreret, og kræver betaling for bekræftelserne, og
- idet det til arbejdstagere og sæsonarbejdere, hvis beskæftigelse er af en påregnet varighed på indtil tre måneder, udsteder et bevis vedrørende deres ophold og kræver betaling herfor.

2) Kongeriget Belgien betaler sagens omkostninger.

Mancini

Kakouris

Hirsch

Ragnemalm

Schintgen

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 20. februar 1997.

R. Grass

G.F. Mancini

Justitssekretær

Formand for Sjette Afdeling