DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)
5. marts 1991 *

I sag C-376/89,

angående en anmodning, som Bundesverwaltungsgericht i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for, i den for nævnte ret verserende sag

Panagiotis Giagounidis

mod

byen Reutlingen,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 4 i 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),

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, G. F. Mancini, og dommerne T. F. O'Higgins, C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler og P. J. G. Kapteyn,

generaladvokat: M. Darmon
justitssekretær: fuldmægtig V. Di Bucci

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— byen Reutlingen ved advokat Jürgen Baum, Reutlingen, og

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Fr.-W. Albrecht og A. Caeiro, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

* Processprog: tysk.

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der er afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 13. november 1990, af Giagounidis ved advokat Ingrid Laitenberger-Schierle, Tübingen, og af Kommissionen ved juridisk konsulent H. Étienne som befuldmægtiget,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 16. januar 1991,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 17. oktober 1989, indgået til Domstolen den 18. december 1989, har Bundesverwaltungsgericht i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 forelagt to præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 4, stk. 1, i 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).

2 Spørgsmålene er blevet rejst under en sag mellem Panagiotis Giagounidis, som er græsk statsborger, og byen Reutlingen (Forbundsrepublikken Tyskland) i forbindelse med et afslag på at udstede ham et opholdsbevis.

3 Ifølge artikel 1 i direktiv 68/360 skal medlemsstaterne afskaffe restriktioner med hensyn til at flytte og tage ophold for statsborgere i medlemsstaterne og deres familiemedlemmer, der omfattes af Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT 1968 II, s. 467).

4 Direktivets artikel 2, stk. 1, artikel 3, stk. 1, og artikel 4, stk. 1, 2 og 3, første led, har følgende ordlyd:

»*Artikel 2*

1) Medlemsstaterne anerkender, at de i artikel 1 nævnte statsborgere har ret til at rejse ud af deres område for at tage lønnet beskæftigelse inden for en anden medlemsstats område. Denne ret er alene afhængig af forevisning af et gyldigt identitetskort eller pas. Familiemedlemmerne har samme ret som den statsborger, hvortil de er knyttede.

Artikel 3

1) Medlemsstaterne skal tillade, at de i artikel 1 nævnte personer indrejser på deres område mod forevisning af et gyldigt identitetskort eller pas.

Artikel 4

1) Medlemsstaterne anerkender ret til ophold inden for deres område for de i artikel 1 nævnte personer, som foreviser den i stk. 3 nævnte dokumentation.

2) For ret til ophold udstedes der en tilladelse benævnt 'opholdsbevis for statsborgere i en EØF-medlemsstat' ...

3) Til udstedelse af opholdsbevis for statsborgere i en EØF-medlemsstat kan medlemsstaterne kun kræve forevist følgende:

— af arbejdstageren:

a) den legitimation, med hvilken han er indrejst på vedkommende stats område;

...«

5 Det bestemmes bl.a. i § 8, stk. 1, i den tyske udlændingelov af 28. april 1965 (Ausländergesetz, herefter benævnt udlændingeloven, BGBl. 1965 I, s. 353), at udlændinge, som i mindst fem år lovligt har opholdt sig i Forbundsrepublikken Tyskland, kan få udstedt et opholdsbevis. Opholdsbeviset er uden område- eller tidsmæssige begrænsninger og kan ikke forsynes med betingelser.

6 I medfør af § 10 i den tyske lov af 31. januar 1980 om EF-statsborgeres indrejse og ophold (Aufenthaltsgesetz/EWG, herefter benævnt »loven om EF-statsborgeres indrejse og ophold«, BGBl. 1980 I, s. 116), forudsætter retten til indrejse og ophold, at udlændingen kan legitimere sig ved hjælp af et officielt pas eller identitetskort.

7 I 1967 udstedte de græske myndigheder et nationalt identitetskort til Giagounidis, hvis gyldighed er tidsubegrænset, og som indeholder oplysninger om indehaverens personalia, herunder dennes statsborgerskab. Ifølge græsk lovgivning giver et sådant identitetskort ikke indehaveren ret til udrejse. Denne begrænsning er dog ikke anført på Giagounidis' identitetskort.

8 Giagounidis indrejste i 1973 til Forbundsrepublikken Tyskland under forevisning af et gyldigt græsk pas. Han har gennemført sine universitetsstudier i Tyskland og har siden undervist i skoler. I 1984 ansøgte Giagounidis, som var indehaver af et »opholdsbevis for statsborgere i en EØF-medlemsstat« i henhold til artikel 4, stk. 2, i direktiv 68/360, byen Reutlingen om at få udstedt et opholdsbevis i henhold til § 8 i loven om EF-statsborgeres indrejse og ophold. Myndighederne afslog dette med den begrundelse, at Giagounidis ikke var i besiddelse af et gyldigt pas i perioden 12. marts-18. juni 1984, idet de græske myndigheder havde afslået at forlænge passets gyldighed for denne periode, hvorfor han i medfør af § 8, stk. 1,

i loven om EF-statsborgeres indrejse og ophold ikke havde opholdt sig lovligt i Forbundsrepublikken.

9 Giagounidis anlagde sag til prøvelse af byen Reutlingens afslag. Verwaltungsgericht Sigmaringen gav ham i første instans medhold, mens han i anden instans ikke fik medhold ved Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg. Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg fandt, at det ikke var muligt at udstede et opholdsbevis, da ansøgeren i strid med udlændingelovens bestemmelser og § 10 i loven om EF-statsborgeres indrejse og ophold midlertidigt ikke havde været i stand til at legitimere sig. Da Bundesverwaltungsgericht, som sagen herefter blev indbragt for ved revisionsanke, fandt, at sagen rejste spørgsmål om fortolkningen af direktiv 68/360, besluttede den at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 4, stk. 1, i direktiv 68/360/EØF fortolkes således, at en medlemsstat kan eller skal give den i direktivets artikel 1 nævnte personkreds ret til ophold på dens område mod forevisning af et identitetskort, hvis gyldighed af den udstedende stat er begrænset til dennes område?

Er det i denne sammenhæng af betydning, at:

a) identitetskortet blev udstedt, før den udstedende stat blev medlem af EF, og før den frie bevægelighed for statsborgere fra denne stat blev gennemført

b) der ved indrejsen blev forevist et pas og ikke identitetskortet

c) begrænsningen til den udstedende stats område ikke fremgår af identitetskortet?«

10 Vedrørende hovedsagens faktiske omstændigheder, de omtvistede fællesskabsretlige bestemmelser, retsforhandlingernes forløb samt de skriftlige indlæg for Domstolen henvises i øvrigt til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende i det omfang, det er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

Første spørgsmål

11 På baggrund af hovedsagens faktiske omstændigheder må det lægges til grund, at den nationale ret med dette spørgsmål i det væsentlige ønsker oplyst, om artikel 4, stk. 1, i direktiv 68/360 skal fortolkes således, at en medlemsstat kan eller skal give de i direktivets artikel 1 nævnte arbejdstagere ret til ophold på dens område, såfremt de foreviser et identitetskort, som ikke giver indehaveren ret til udrejse.

12 For at besvare dette spørgsmål henvises til, at retten for en medlemsstats statsborgere til at rejse ind på en anden medlemsstats område og opholde sig dér i de af Traktaten hjemlede øjemed, er en ret, som er direkte afledt af Traktaten eller efter omstændighederne af bestemmelser udstedt til dennes gennemførelse (jf. hertil bl.a. dom af 18.5.1989, sag 249/86, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 1263, præmis 9).

13 Direktiv 68/360 skal gøre det lettere for arbejdstagerne at udøve retten til fri bevægelighed, som den er formuleret i EØF-Traktatens artikel 48 og 49. Direktivet skal derfor fortolkes på baggrund af disse traktatbestemmelser, som bestemmer, at de foranstaltninger, der er nødvendige for gradvist at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed, skal iværksættes (jf. hertil dom af 18.5.1989, sag 249/86).

14 Artikel 4 i direktiv 68/360 indebærer en forpligtelse for medlemsstaterne til at udstede opholdstilladelse til enhver, der ved at forevise den fornødne dokumentation godtgør, at han omfattes af en af de kategorier, som er fastsat i samme direktivs artikel 1 (jf. dom af 8.4.1976, sag 48/75, Royer, Sml. s. 497). Blandt de forhold, som skal godtgøres, er bl. a. arbejdstagerens identitet og nationalitet.

15 Det bemærkes dog, at et nationalt identitetskort, selv om det ikke giver den pågældende ret til udrejse fra den udstedende medlemsstat, opfylder denne betingelse, fordi det indeholder alle oplysninger om indehaverens identitet og statsborgerskab.

16 Det første spørgsmål skal derfor besvares med, at artikel 4, stk. 1, i direktiv 68/360 skal fortolkes således, at en medlemsstat er forpligtet til på dens område at anerkende ret til ophold for de arbejdstagere, der er nævnt i direktivets artikel 1, når de fremviser et gyldigt identitetskort, selv om dette ikke giver indehaveren ret til at forlade den udstedende medlemsstats område.

Andet spørgsmål

17 Med dette spørgsmål ønsker den nationale ret oplyst, om det er af betydning for besvarelsen af det første spørgsmål, dels at identitetskortet blev udstedt, før den udstedende medlemsstat tiltrådte Fællesskabet, dels at det ikke fremgår af identitetskortet, at dets gyldighed er begrænset til statens område, og endelig at indehaveren af dette kort indrejste til værtsmedlemsstaten alene under fremvisning af sit pas.

18 Som anført ovenfor, har identitetskortet i relation til opholdsretten kun karakter af et bevis for indehaverens identitet og statsborgerskab.

19 Identitetskortet mister derfor ikke sin funktion efter artikel 4, stk. 1, i direktiv 68/360 på grund af den omstændighed, at medlemsstaten udstedte det før dens tiltrædelse af Fællesskaberne; det er heller ikke afgørende, om identitetskortet indeholder oplysning om, at indehaveren ikke kan rejse ud af den udstedende medlemsstat alene under forevisning af dette kort.

20 Med hensyn til kravet i artikel 4, stk. 3, litra a), i direktiv 68/360, hvorefter værtsmedlemsstaten til udstedelse af opholdsbevis for statsborgere i en EØF-medlemsstat kun kan kræve forevist den legitimation, med hvilken arbejdstageren er indrejst på vedkommende stats område, bemærkes indledningsvis, at ifølge Domstolens faste praksis er arbejdskraftens frie bevægelighed et af Fællesskabets grundlæggende principper, hvorfor bestemmelser til gennemførelse af denne frihed skal fortolkes udvidende (jf. senest dom af 26.2.1991, sag C-292/89, Antonissen, Sml. I, s. 745).

21 Dernæst understreges, at det er formålet med denne bestemmelse i direktiv 68/360 at udelukke, at værtsmedlemsstaten kan stille uforholdsmæssige betingelser for udøvelsen af opholdsretten og kræve forevisning af anden legitimation end den, arbejdstageren forudsættes at være i besiddelse af, for så vidt som den allerede er anvendt til indrejse i denne medlemsstat.

22 Det bemærkes endvidere, at på det tidspunkt hvor arbejdstageren ansøger om et opholdsbevis i henhold til direktiv 68/360, kan han være i den situation, at han ikke længere er i besiddelse af den legitimation, med hvilken han indrejste i værtsmedlemsstaten. Det ville derfor være i strid med princippet om arbejdskraftens frie bevægelighed, at denne medlemsstat kan betinge udstedelsen af et opholdsbevis af, at den samme legitimation forevises.

23 Det følger af disse betragtninger, at medlemsstaterne er forpligtet til at anerkende ret til ophold for de arbejdstagere, der er nævnt i direktivets artikel 1, som kan forevise enten et gyldigt identitetskort eller pas, uanset med hvilken legitimation de er indrejst på medlemsstaternes område.

24 Følgelig bør den nationale rets spørgsmål besvares med, at det for besvarelsen af det første spørgsmål ikke gør nogen forskel, at identitetskortet er blevet udstedt før den udstedende medlemsstats tiltrædelse af Fællesskaberne, at det ikke fremgår af identitetskortet, at dets gyldighed er begrænset til det nationale område, samt at indehaveren af identitetskortet er indrejst til værtsmedlemsstatens område alene under fremvisning af sit pas.

Sagens omkostninger

25 De udgifter, der er afholdt af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, 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 (Sjette Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Bundesverwaltungsgericht ved kendelse af 17. oktober 1989, for ret:

1) **Artikel 4, stk. 1, i 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 skal fortolkes således, at en medlemsstat er forpligtet til på dens område at anerkende ret til ophold for de arbejdstagere, der er nævnt i direktivets artikel 1, når de fremviser et gyldigt identitetskort, selv om dette ikke giver indehaveren ret til at forlade den udstedende medlemsstats område.**

2) **For besvarelsen af det første spørgsmål gør det ingen forskel, *at* identitetskortet er blevet udstedt før den udstedende medlemsstats tiltrædelse af Fællesskaberne, *at* det ikke fremgår af identitetskortet, *at* dets gyldighed er begrænset til det nationale område, samt *at* indehaveren af identitetskortet er indrejst til værtsmedlemsstatens område alene under fremvisning af sit pas.**

Mancini O'Higgins

Kakouris Schockweiler Kapteyn

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 5. marts 1991.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

G. F. Mancini
Formand for Sjette Afdeling