FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CARL OTTO LENZ

fremsat den 14. november 1996 *

A — Indledning

1. I denne traktatbrudssag hævder Kommissionen, at den sagsøgte medlemsstat på flere punkter har tilsidesat traktatens artikel 48 og direktiv 68/360/EØF [1], på grund af den udformning, den har givet opholdsretten for arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende fra andre medlemsstater i lov af 15. december 1980 om udlændinges indrejse, ophold, etablering og udsendelse [2] og gennemførelsesanordningen hertil af 8. oktober 1981 [3] (herefter »gennemførelsesanordningen«).

2. Kommissionen anfører, at der er tale om følgende overtrædelser:

1) Statsborgere fra andre medlemsstater, der søger beskæftigelse i Belgien, skal forlade landet efter udløbet af en periode på tre måneder og har ikke nogen mulighed for at forlænge denne periode med henblik på fortsat at søge beskæftigelse.

2) a) Arbejdstagere, der indgår en arbejdsaftale af mindst et års varighed, tildeles i løbet af de første seks måneder af deres ophold to på hinanden følgende bekræftelser på, at de er registreret, inden de derefter modtager et »opholdsbevis for statsborgere i en medlemsstat«.

b) Der opkræves i denne sammenhæng en afgift, såvel når ansøgningen om en bekræftelse på registrering indgives, som når bekræftelsen udstedes, og når »opholdsbevis for statsborgere i en medlemsstat« udstedes, således at det samlede afgiftsbeløb overstiger det beløb flere gange (undertiden mere end fire gange), der betales for udstedelse af et identitetskort til indenlandske statsborgere.

3) Til arbejdstagere og sæsonarbejdere, hvis beskæftigelse er af en påregnet varighed på indtil tre måneder, udstedes et bevis

* Originalsprog: tysk.

1 — Rådets direktiv af 15.10.1968 om afskaffelse af restriktioner om rejse og ophold inden for Fællesskabet for medlemsstaternes arbejdstagere og deres familiemedlemmer (EFT 1968 II, s. 477, senest ændret ved EFT L 1 af 3.1.1994, s. 325, på s. 572).

2 — Som ændret ved lov af 6.5.1993.

3 — Ændret flere gange siden.

vedrørende deres ophold, hvilket der ligeledes kræves betaling for.

påregnet varighed på indtil tre måneder, udsteder et bevis vedrørende deres ophold og kræver betaling herfor.

2) Kongeriget Belgien tilpligtes at betale sagens omkostninger.

3. Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

1) 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,

— 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

4. Den belgiske regering har ikke under proceduren for Domstolen bestridt indholdet af de forskellige klagepunkter. Den har bebudet en ændring af lovgivningen, hvor samtlige de punkter, Kommissionen har rejst, vil blive taget i betragtning. Kommissionen har ganske vist erklæret sig rede til i denne situation at hæve sagen, men Domstolen har ikke inden afslutningen af skriftvekslingen modtaget oplysninger om, at de forskellige bestemmelser er blevet ændret. Der skal derfor træffes afgørelse i sagen.

B — Stillingtagen

5. Selv om den belgiske regering — i modsætning til den holdning, den gav udtryk for i dens stillingtagen til den begrundede udtalelse — ikke længere bestrider sagens realitet, skal det undersøges, om det, Kommissionen har anført, er retligt velbegrundet.

6. *1.* Hvad angår situationen for arbejdssøgende anfører Kommissionen, at EF-statsborgere på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin har ret til at opholde sig på andre medlemsstaters område for dér at søge beskæftigelse, således som det fremgår af Domstolens dom af 26. februar 1991 i Antonissen-sagen [4]. Hvad angår varigheden af denne opholdsret, er det muligt at begrænse den med en »rimelig frist«, ved hvis udløb retten ikke automatisk bortfalder, såfremt den arbejdssøgende beviser, at han fortsat søger beskæftigelse og har en reel mulighed for at opnå ansættelse. I den sag, der gav anledning til Antonissen-dommen, har Domstolen ikke afvist, at en frist på seks måneder udgør en »rimelig frist«.

7. Kommissionen redegør korrekt for gældende ret. I modsætning hertil indebærer den anfægtede belgiske lovgivning, at perioden automatisk afsluttes efter udløbet af tre måneder uden mulighed for forlængelse. Denne restriktive ordning er således i strid med den ret arbejdstagere ifølge traktatens artikel 48, stk. 3, litra a) og b), har til frit at bevæge sig inden for medlemsstaternes område med henblik på at søge faktisk tilbudte stillinger.

8. *2. a)* Hvad angår bekræftelserne på registrering som et nødvendigt forstadium for at opnå et »opholdsbevis for statsborgere i en medlemsstat« anfører Kommissionen, at uanset at artikel 4 i direktiv 68/360 fastslår, at medlemsstaten er forpligtet til at udstede et sådant opholdsbevis, modtager arbejdstageren i løbet af seks måneder to på hinanden følgende bekræftelser på, at han er registreret, som blot har karakter af en foreløbig tilladelse til ophold. Ifølge Kommissionen er der her tale om en yderligere vanskelighed i forhold til dem, som vandrende arbejdstagere står over for, når de etablerer sig i en anden medlemsstat. Da den pågældende belgiske ordning således udgør en reel hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed, er den i strid med traktatens artikel 48.

9. Til spørgsmålet om, hvorledes en løsning, der er i overensstemmelse med traktatens artikel 48, skal se ud i modsætning til den anfægtede ordning, anfører Kommissionen, at det ganske vist ikke kræves, at opholdsbeviset udstedes den samme dag, som ansøgningen med de nødvendige bilag indgives. Den praktiske virkning af artikel 4 i direktiv 68/360 indebærer imidlertid, at ansøgningen skal imødekommes inden for en kort frist, hvorved en frist på tre måneder — og så meget desto mere i seks måneder — er urimelig, når der er tale om en administrativ formalitet.

10. Der er efter min opfattelse tale om en uforholdsmæssig formalisme, når der udstedes to på hinanden følgende bekræftelser på, at den pågældende er registreret, før der udstedes et endeligt opholdsbevis uden hensyn til, om den vandrende arbejdstager allerede har fremlagt alle de dokumenter, der er nødvendige for at opnå et opholdsbevis, som omhandlet i direktivets artikel 4, stk. 3, herunder en erklæring fra arbejdsgiveren om

4 — Sag C-292/89, Sml. I, s. 745.

ansættelse hos denne eller en arbejdsattest. Selv om myndighederne skal have mulighed for at kontrollere dokumenterne, kan deres karakter (arbejdstagerens legitimationspapirer og erklæring om ansættelse eller arbejdsattest) på ingen måde begrunde, at der foretages en kontrol af en varighed på indtil seks måneder. I almindelighed må denne ventetid ved udstedelse af opholdsbeviset, uanset at der er behov for at udføre flere administrative handlinger, betragtes som uforholdsmæssig.

11. En sondring alt efter om der foreligger en erklæring om ansættelse eller en arbejdsattest, allerede når ansøgningen indgives, kan være egnet til at øve indflydelse på procedurens forløb. Når der ikke foretages en sådan sondring, må tilrettelæggelsen af proceduren og dens varighed indtil udstedelsen af et opholdsbevis betegnes som alt for omfattende, og den udgør således en reel hindring for arbejdstagerens frie bevægelighed, der er i strid med traktatens artikel 48.

12. *b)* Spørgsmålet om gebyrreglerne må ses i umiddelbar sammenhæng med registreringsbekræftelsen, selv om det er udformet som et selvstændigt klagepunkt. Artikel 9, stk. 1, i direktiv 68/360 bestemmer:

»Udstedelse og forlængelse af de i dette direktiv nævnte opholdsdokumenter for borgere i en E(Ø)F-medlemsstat sker *gratis* eller *mod betaling af et beløb, der ikke må overstige det gebyr, der betales af indenlandske statsborgere for udstedelse af identitetskort*« [5].

Dette betyder efter min opfattelse, at summen af de gebyrer, der opkræves for udstedelse af et opholdsbevis, ikke må være højere end gebyret for udstedelse af et identitetskort til indenlandske statsborgere.

13. Selv om det påhviler de kommunale myndigheder at fastsætte gebyrets størrelse, er der dog tale om, således som det illustreres af de tal vedrørende fem repræsentative kommuner, som den belgiske regering har oplyst under den administrative procedure, at der opkræves et gebyr for hver af de beskrevne administrative handlinger, begyndende med et ansøgningsgebyr [6], derefter gebyr for udstedelse af registreringsbekræftelsen og endelig gebyr for udstedelse af

5 — Min fremhævelse.

6 — Frais d'ouverture de dossier.

opholdsbeviset. Selv om hvert gebyr for sig ikke overstiger det gebyr, der opkræves ved udstedelse af et identitetskort, så beløber den samlede sum sig dog ofte til flere gange dette gebyr. Således som systemet med registreringsbekræftelser er struktureret, kan en arbejdstager, der har krav på udstedelse af et opholdsbevis, som omhandlet i artikel 4, stk. 2, i direktiv 68/360, ikke undgå at skulle igennem hver administrativ etape, og der opkræves et gebyr for hver etape. Den måde, hvorpå opkrævningen af administrative gebyrer er organiseret i forbindelse med opnåelse af opholdsbeviser, udgør således en overtrædelse af artikel 9, stk. 1, i direktiv 68/360.

14. *3.* Hvad angår det tredje selvstændige klagepunkt, dvs. situationen for de arbejdstagere, hvis ophold ikke overstiger tre måneder, anfører Kommissionen, at de pågældende er forpligtet til mod betaling at anmode om et bevis, der er mere end en simpel bekræftelse på, at arbejdstageren har oplyst at være til stede på belgisk område. Dette bevis kan sammenlignes med et opholdsbevis. Denne forpligtelse er i modstrid med artikel 8 i direktiv 68/360.

15. Direktivets artikel 8 indeholder en definition af de kategorier af arbejdstagere, hvis opholdsret medlemsstaterne skal anerkende uden udstedelse af et opholdsbevis. I artikel 8, stk. 1, defineres denne personkreds således:

litra a): »arbejdstagere, som har lønnet beskæftigelse af en påregnet varighed på indtil tre måneder ...«

litra c): »sæsonarbejdere, såfremt 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.«

16. I artikel 8, stk. 2, bestemmes dog:

»I alle de i stk. 1 nævnte tilfælde *kan* vedkommende myndighed i modtagerlandet *kræve*, at arbejdstageren *anmelder* sit ophold i området« [7].

17. En kontakt med myndighederne, der består i, at en arbejdstager fra den berørte kategori anmelder sit ophold, er således forenelig med direktivet. Men alt hvad der

7 — Min fremhævelse.

ligger ud over denne anmeldelse og antager karakter af en godkendelse eller et opholdsbevis, er retsstridigt.

18. Artikel 47 i den belgiske gennemførelsesanordning indeholder en regel om, at når en person har anmeldt sit ophold på belgisk område, skal der udstedes et bevis, der svarer til en af modellerne i anordningens bilag [8].

19. Den belgiske regering har anført, at udstedelsen af dette bevis — mod betaling af et gebyr — ikke har andet formål end at attestere, at arbejdstagerens anmeldelsespligt er opfyldt.

20. Herimod anfører Kommissionen, at alle udlændinge allerede ifølge artikel 5 i lov af 15. december 1980 og artikel 18, 19 og 20 i gennemførelsesanordningen af 8. oktober 1981 er forpligtet til at anmelde deres ophold på medlemsstatens område. Disse personer får udleveret et bevis, der svarer til modellen i bilag 3 til anordningen. Efter Kommissionens opfattelse går artikel 47 i gennemførelsesanordningen ud over anmeldelsespligten, fordi arbejdstageren er forpligtet til at fremlægge en erklæring om ansættelse eller en arbejdsattest. Disse sidstnævnte dokumenter er nødvendige for at opnå et opholdsbevis, som omhandlet i direktivets artikel 4.

21. Enhver formalitet, som pålægges en arbejdstager, som omhandlet i artikel 8, stk. 1, i direktivet, og som går ud over anmeldelsespligten, er i strid med denne bestemmelse, da en arbejdstager, som omhandlet i bestemmelsens litra a), skal bevise sit tilhørsforhold til denne personkreds med »den legitimation, med hvilken den pågældende er indrejst i området og en erklæring fra arbejdsgiveren med angivelse af den påregnede beskæftigelsesperiode«.

22. For så vidt arbejdstageren i forhold til de kommunale myndigheder foretager en ensidig handling ved at anmelde sit ophold, som ikke nødvendigvis kræver yderligere administrative handlinger, må den omstændighed, at der opkræves et gebyr i forbindelse med denne anmeldelse, ligeledes betegnes som en unødvendig hindring.

23. Sammenfattende kan det således fastslås, at i de tilfælde, hvor direktiv 68/360 ikke forudser udstedelse af et opholdsbevis, er udstedelsen mod betaling af et gebyr af et bevis, der skal attestere opholdets lovlighed på belgisk område, ikke forenelig med direktivets artikel 8.

Omkostninger

24. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger. Da Kommissionens påstand tages til følge, må Kongeriget Belgien pålægges at betale sagens omkostninger.

8 — Jf. bilag 22.

C — Forslag til afgørelse

25. På grundlag af ovenstående skal jeg foreslå Domstolen at træffe følgende afgørelse:

»1) Det fastslås, at Kongeriget Belgien har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til EF-traktatens artikel 48 og Rådets direktiv 68/360,

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

— idet det til arbejdstagere, der har et arbejde af mindre end 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 har en påregnet varighed af indtil tre måneder, udsteder et bevis vedrørende deres ophold og kræver betaling herfor.

2) Kongeriget Belgien pålægges at betale sagens omkostninger.«