# FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT CARL OTTO LENZ

föredraget den 14 november 1996 *

## A — Inledning

1. I det aktuella målet om fördragsbrott anklagar kommissionen den svarande medlemsstaten för att på flera sätt ha överträtt artikel 48 i fördraget och direktiv 68/360/EEG [1] genom sitt sätt att utforma reglerna för uppehållstillstånd för arbetstagare och egenföretagare från andra medlemsstater i lagen av den 15 december 1980 om utlänningars tillträde till territoriet, vistelse och bosättning samt om utvisning i vissa fall [2], som genomförts genom kunglig kungörelse av den 8 oktober 1981 [3] (nedan kallad kungörelsen).

2. Kommissionen anger att direktivet har överträtts på följande sätt:

1) Medborgare från andra medlemsstater som söker arbete i Belgien är skyldiga att lämna territoriet efter en tidsperiod om tre månader utan möjlighet till förlängning för att kunna fortsätta att söka arbete.

2) a) Arbetstagare, som har en anställning med en varaktighet av minst ett år, tilldelas under de första sex månaderna av sin vistelse två på varandra följande folkbokföringsintyg innan de kan erhålla "uppehållstillstånd för medborgare i en medlemsstat".

b) Det utkrävs en avgift såväl vid ansökan som vid utfärdande av folkbokföringsintyg och "uppehållstillstånd för medborgare i en medlemsstat", så att totalkostnaden för dessa avgifter överstiger kostnaden för utfärdande av ett nationellt identitetskort (ibland är totalkostnaden mer än fyra gånger så hög).

3) Arbetstagare och säsongsarbetare, vilkas anställning inte förväntas vara mer än tre månader, måste skaffa sig ett dokument

* Originalspråk: tyska.

1 — Rådets direktiv av den 15 oktober 1968 om avskaffande av restriktioner för rörlighet och bosättning inom gemenskapen för medlemsstaternas arbetstagare och deras familjer (EGT L 257, s. 13).

2 — Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (telle que modifiée par la loi du 6 mai 1993).

3 — Ändrad flera gånger sedan dess.

angående sin vistelse, och de avkrävs betalning för detta dokuments utfärdande.

förväntas vara mer än tre månader, utfärda ett dokument angående deras vistelse och kräva betalning för detta dokument.

3. Kommissionen har yrkat att domstolen skall

2) förplikta Konungariket Belgien att ersätta rättegångskostnaderna.

1) förklara att Konungariket Belgien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 48 i EG-fördraget och enligt rådets direktiv 68/360/EEG

— genom att föreskriva att medborgare från andra medlemsstater som söker anställning i Belgien är skyldiga att lämna territoriet efter en tidsperiod om tre månader,

— genom att för arbetstagare, som har en anställning med en varaktighet av minst ett år, under de första sex månaderna av deras vistelse i stället för uppehållstillstånd för medborgare i en medlemsstat utfärda två på varandra följande folkbokföringsintyg och kräva betalning för dessa,

— genom att för arbetstagare och säsongsarbetare, vilkas anställning inte

4. Den belgiska regeringen ifrågasätter i förfarandet vid domstolen inte längre innehållet i de olika anmärkningarna. Den har angett att det föreligger en lagändring där kommissionens samtliga anmärkningar kommer att beaktas. Kommissionen har förklarat att den i så fall vore beredd att återkalla sin talan, men domstolen har inte fått del av någon lagändring innan förfarandet avslutades. Målet skall således avgöras i sak.

**B — Bedömning**

5. Trots att den belgiska regeringen — i motsats till dess inställning så sent som i det motiverade yttrandet — inte längre ifrågasätter talan i sak, skall det prövas om kommissionens talan är rättsligt grundad.

6. *1.* Kommissionen har, vad avser situationen för arbetssökande, anfört att i gemenskapsrättens nuvarande läge har medborgarna i medlemsstaterna rätt att uppehålla sig på en medlemsstats territorium i avsikt att där söka arbete, såsom framgår av domstolens dom av den 26 februari 1991 i målet Antonissen. [4] Denna rätt till vistelse kan begränsas till att avse en "rimlig tidsfrist", vilken dock inte automatiskt går ut i slutet av denna period, förutsatt att den arbetssökande visar att han fortsätter att söka arbete och har verkliga chanser att få anställning. I domen i målet Antonissen har domstolen inte ifrågasatt att en tidsfrist av sex månader utgör "rimlig tidsfrist".

7. Kommissionen ger en korrekt bild av gällande rätt. I strid med gällande rätt föreskriver den omtvistade belgiska lagstiftningen att tillståndet automatiskt går ut efter tre månader, utan att det finns någon möjlighet till förlängning av tidsfristen. Dessa restriktiva bestämmelser står i strid med den frihet som arbetstagare ges i artikel 48.3 a och b i fördraget, där de ges möjlighet att röra sig fritt inom medlemsstaternas territorium för att söka de arbeten som faktiskt erbjuds.

8. *2. a)* Kommissionen har, vad avser folkbokföringsintyg som ett nödvändigt inledande steg för att erhålla ett "uppehållstillstånd för medborgare i en medlemsstat", anfört att även om en medlemsstat enligt artikel 4 i direktiv 68/360 skall utfärda ett sådant uppehållstillstånd, erhåller arbetstagaren under sex månader två folkbokföringsintyg efter varandra, vilka endast har karaktären av provisoriskt uppehållstillstånd. Enligt kommissionen handlar det om en ytterligare svårighet förutom övriga svårigheter som migrerande arbetstagare måste övervinna när de bosätter sig i en annan medlemsstat. Kommissionen anser att den belgiska lagstiftningen i fråga utgör ett verkligt hinder för arbetstagares fria rörlighet och således står i strid med artikel 48 i fördraget.

9. Angående frågan hur en lösning som, till skillnad från den omtvistade kungörelsen, är förenlig med artikel 48 i fördraget skall se ut, anger kommissionen att det förvisso inte krävs att uppehållstillståndet skall utfärdas samma dag som ansökan och övriga nödvändiga handlingar ges in. Kommissionen anser emellertid att för att artikel 4 i direktiv 68/360 skall ha ändamålsenlig verkan krävs det att en sådan ansökan skall behandlas inom en kort tidsfrist, och kommissionen understryker att en tidsfrist av tre månader, eller än mer sex månader, är orimlig för en enkel administrativ formalitet.

10. Det är enligt min mening en överdriven formalism att utfärda två folkbokföringsintyg efter varandra innan det slutgiltigt utfärdas ett uppehållstillstånd, utan att beakta om den migrerande arbetstagaren redan har uppvisat alla handlingar som är nödvändiga för att erhålla uppehållstillstånd i den mening som avses i artikel 4.3 i direktivet, däribland en bekräftelse på anställning från arbetsgiva-

4 — Mål C-292/89 (Rec. 1991, s. I-745).

ren eller ett anställningsintyg. Även om det är lämpligt att ge förvaltningen möjlighet att kontrollera handlingarna, är deras art (arbetstagarens identitetshandling och bekräftelse på anställning från arbetsgivaren eller ett anställningsintyg) inte sådan att den motiverar en kontroll som kan ta så lång tid som sex månader. Som regel kan man anse att väntetiden är oproportionerligt lång, särskilt som den är förenad med nödvändigheten att vidta flera administrativa åtgärder.

11. Omständigheten att det görs åtskillnad beroende på om det vid ansökningstillfället finns en bekräftelse på anställning från arbetsgivaren eller ett anställningsintyg kan påverka förfarandet. Men om man beaktar den brist på åtskillnad som beskrivs utgör förfarandet och den tid det tar att få ett uppehållstillstånd utfärdat en överdriven börda och därför ett hinder för arbetstagares fria rörlighet, vilket står i strid med artikel 48 i fördraget.

12. *b)* Även om det är en fristående anmärkning skall problemet med lagstiftningen om avgifter behandlas i direkt samband med uppehållstillståndet. I artikel 9.1 i direktiv 68/360 föreskrivs:

"De uppehållstillstånd som beviljas de medborgare i en medlemsstat i EEG som avses i detta direktiv skall utfärdas och förnyas *gratis* eller *mot betalning av ett belopp som inte är högre än de avgifter och skatter som tas ut vid utfärdandet av identitetskort till landets egna medborgare.*" [5]

Detta innebär enligt min mening att de sammanlagda avgifter som krävs för utfärdande av ett uppehållstillstånd inte får vara högre än de som tas ut av egna medborgare för utfärdande av ett identitetskort.

13. Även om det ankommer på den kommunala förvaltningen att bestämma avgifternas storlek, är det dock så, att varje administrativ åtgärd som har nämnts medför en avgift — först en ansökningsavgift [6], därefter en avgift för utfärdande av folkbokföringsintyg, och slutligen en avgift för utfärdande av uppehållstillstånd —, vilket illustreras av de uppgifter från fem representativa kommuner som den belgiska regeringen anfört under det administrativa förfarandet. Även om varje

5 — Min kursivering.

6 — Frais d'ouverture de dossier.

avgift, betraktad var och en för sig, inte överstiger den avgift som tas ut vid utfärdande av ett identitetskort, uppgår totalbeloppet likväl till det mångdubbla. En arbetstagare som kan begära utfärdande av ett uppehållstillstånd i den mening som avses i artikel 4.2 i direktiv 68/360 måste, på det sätt som systemet med folkbokföringsintyg är utformat, utan undantag gå igenom var och en av dessa etapper och betala en avgift i varje etapp. Systemet med avgifter för att erhålla ett uppehållstillstånd är ordnat på ett sådant sätt att det utgör ett åsidosättande av artikel 9.1 i direktiv 68/360.

14. *3.* Vad avser den tredje fristående anmärkningen, det vill säga situationen för migrerande arbetstagare vilkas vistelse är kortare än tre månader, har kommissionen preciserat att de berörda måste begära utfärdande av en handling som endast utgör en bekräftelse på att arbetstagaren har anmält att han uppehåller sig på belgiskt territorium. Denna handling kan liknas vid ett uppehållstillstånd. Enligt kommissionen står denna förpliktelse i strid med artikel 8 i direktiv 68/360.

15. I artikel 8 i direktivet definieras de grupper av arbetstagare som medlemsstaterna tillerkänner rätt till vistelse utan att ett uppehållstillstånd behöver utfärdas. I artikel 8.1 definieras denna personkrets på följande sätt:

i punkt a: "En arbetstagare som har anställning som inte förväntas vara mer än tre månader ..."

och i punkt c: "En säsongsarbetare som har ett anställningsavtal stämplat av den behöriga myndigheten i den medlemsstat där han eller hon fått arbete."

16. I artikel 8.2 föreskrivs dock:

"I alla de i punkt 1 nämnda fallen får de behöriga myndigheterna i värdlandet kräva att arbetstagaren anmäler att han eller hon uppehåller sig inom territoriet." [7]

17. En kontakt med myndigheten, som för arbetstagaren i den berörda gruppen består i att anmäla sin vistelse, är förenlig med direk-

7 — Min kursivering.

tivet. Allt som går längre än denna anmälan och liknar ett uppehållstillstånd är otillåtet.

18. I artikel 47 i den belgiska kungörelsen föreskrivs att i fall då arbetstagaren måste anmäla sig skall det utfärdas en handling som har upprättats i enlighet med en av de modeller som återfinns i bilagorna till nämnda kungörelse. [8]

19. Den belgiska regeringen anser att utfärdandet av denna handling endast har till syfte att visa att arbetstagaren har uppfyllt sin anmälningsskyldighet.

20. Kommissionen har invänt att skyldigheten att helt enkelt anmäla att man uppehåller sig inom medlemsstatens territorium redan framgår av artikel 5 i lagen av den 15 december 1980 och artikel 18—20 i kungörelsen av den 8 oktober 1981. Dessa personer erhåller en handling som motsvarar den modell som föreskrivs i bilaga 3 till nämnda kungörelse. Enligt kommissionen går artikel 47 i kungörelsen längre än anmälningsskyldigheten, eftersom arbetstagaren är skyldig att uppvisa en bekräftelse på anställning från arbetsgivaren eller ett anställningsintyg. Dessa handlingar är nödvändiga för att erhålla ett uppehållstillstånd i den mening som avses i artikel 4 i direktivet.

21. Varje formalitet som påtvingas en arbetstagare som omnämns i artikel 8.1 i direktivet och som går längre än anmälningsskyldigheten strider mot denna bestämmelse, eftersom en arbetstagare i den mening som avses i punkt a denna bestämmelse visar att han tillhör denna grupp av personer genom "det dokument med vilket han eller hon reste in i landet och en uppgift från arbetsgivaren om hur lång anställningstiden väntas bli".

22. Eftersom arbetstagarens anmälan är en ensidig handling gentemot förvaltningen, vilken med nödvändighet inte kräver vidare administrativ behandling, kan även en avgift för denna anmälan utgöra ett onödigt hinder.

23. Jag anser således att, i de fall direktiv 68/360 inte föreskriver utfärdande av ett uppehållstillstånd, det inte är förenligt med artikel 8 i direktivet att utfärda en handling för att visa att vistelsen på territoriet är i sin ordning.

Rättegångskostnader

24. Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna, skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Då kommissionens talan har bifallits, skall Konungariket Belgien ersätta rättegångskostnaderna.

8 — Se bilaga 22.

## C — Förslag

25. På grundval av föregående överväganden föreslår jag att domstolen skall meddela följande dom:

1) Konungariket Belgien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 48 i EG-fördraget och enligt rådets direktiv 68/360/EEG

— genom att föreskriva att medborgare från andra medlemsstater som söker anställning i Belgien är skyldiga att lämna territoriet efter en tidsperiod om tre månader,

— genom att för arbetstagare, som har en anställning med en varaktighet av minst ett år, under de första sex månaderna av deras vistelse i stället för uppehållstillstånd för medborgare i en medlemsstat utfärda två på varandra följande folkbokföringsintyg och kräva betalning för dessa,

— genom att för arbetstagare och säsongsarbetare, vilkas anställning inte förväntas vara mer än tre månader, utfärda ett dokument angående deras vistelse och kräva betalning för detta dokument.

2) Konungariket Belgien skall ersätta rättegångskostnaderna.