# DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)
5. februar 1991 *

I sag C-363/89,

angående en anmodning, som præsidenten for Tribunal de première instance de Liège i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 har indgivet for i den for nævnte ret verserende sag om foreløbige forholdsregler

**Danielle Roux**

mod

**den belgiske stat**

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af en række EF-forskrifter om arbejdskraftens frie bevægelighed, etableringsretten og den frie udveksling af tjenesteydelser, navnlig EØF-Traktatens artikel 3, litra c), artikel 7, 48, 52, 56 og 66, Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet samt Rådets direktiver 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), 73/148/EØF af 21. maj 1973 om ophævelse af rejse- og opholdsbegrænsningerne inden for Fællesskabet for statsborgere i medlemsstaterne med hensyn til etablering og udveksling af tjenesteydelser (EFT L 172, s. 14) og 64/221/EØF af 25. februar 1964 om samordning af de særlige foranstaltninger, som gælder for udlændinge med hensyn til rejse og ophold, og som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed (EFT 1963-1964, s. 109),

har

## DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J. C. Moitinho de Almeida, og dommerne F. Grévisse og M. Zuleeg,

* Processprog: fransk.

generaladvokat: G. Tesauro
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl,

efter at der er afgivet indlæg af:

— sagsøgeren i hovedsagen, Danielle Roux, ved advokat L. Misson, Liège,

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent É. Lasnet som befuldmægtiget,

på grundlag af retsmøderapporten,

og efter at der er afgivet mundtlige indlæg den 2. oktober 1990 af sagsøgeren i hovedsagen ved advokaterne Misson, Lucas og Dupont, Liège, sagsøgte i hovedsagen ved Rimauz som befuldmægtiget og af Kommissionen,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse samme dag,

afsagt følgende

## Dom

1 Ved kendelse af 29. november 1989, indgået til Domstolen den 30. november s.å., har Tribunal de première instance de Liège under en sag om foreløbige forholdsregler i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 forelagt fire præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af en række EF-forskrifter om arbejdskraftens frie bevægelighed, etableringsretten og den frie udveksling af tjenesteydelser, navnlig EØF-Traktatens artikel 3, litra c), artikel 7, 48, 52, 56 og 66, Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT 1968 II, s. 467) samt Rådets direktiver 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), 73/148/EØF af 21. maj 1973 om ophævelse af rejse- og opholdsbegrænsningerne inden for Fællesskabet for statsborgere i medlemsstaterne med hensyn til etablering og udveksling af tjenesteydelser (EFT L 172, s. 14) og 64/221/EØF af 25. februar 1964 om samordning af de særlige foranstaltninger, som gælder for udlændinge med hensyn til rejse og ophold, og som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed (EFT 1963-1964, s. 109).

2 Spørgsmålene er rejst under en tvist mellem sagsøgeren i hovedsagen, Danielle Roux, som er fransk statsborger, og den belgiske stat. Tvistens baggrund er, at den belgiske stat har afslået at udstede et opholdsbevis til Danielle Roux i Belgien.

3 Danielle Roux kom til Belgien i slutningen af 1988 og ansøgte den 10. januar 1989 kommunalforvaltningen i Liège om at få udstedt et opholdsbevis, idet hun oplyste, at hun udøvede selvstændig virksomhed som servitrice.

4 Ved en administrativ afgørelse, som blev meddelt Danielle Roux den 12. april 1989, afslog Tilsynet med Udlændinge hendes ansøgning med den begrundelse, at hun ikke udøvede selvstændig virksomhed som servitrice, men at hun var beskæftiget af en arbejdsgiver og underlagt dennes anvisninger. Da hun ikke fandtes at udøve sin beskæftigelse som arbejdstager i overensstemmelse med sociallovgivningen i Belgien, pålagde de belgiske myndigheder hende at forlade landet.

5 Danielle Roux anlagde herefter sag ved Tribunal de première instance de Liège til prøvelse af denne afgørelse, hvorunder hun nedlagde påstand om iværksættelse af foreløbige forholdsregler, hvorved myndighederne skulle tilpligtes dels at udstede et midlertidigt opholdsbevis til hende, dels at undlade at fuldbyrde udvisningen.

6 Ved kendelse af 29. november 1989 traf præsidenten for Tribunal de première instance de Liège afgørelse om foreløbige forholdsregler, hvorved den belgiske stat tilpligtedes at meddele Danielle Roux et midlertidigt opholdsbevis i Belgien, som havde gyldighed, indtil sagen om de foreløbige forholdsregler var afsluttet. Retspræsidenten konstaterede endvidere, at det ikke var bestridt af de kompetente

myndigheder, at Danielle Roux faktisk udøvede en erhvervsmæssig virksomhed i Belgien, samt at der i Belgien findes to forskellige slags opholdsbeviser, ét for arbejdstagere og ét for selvstændige erhvervsdrivende, og anmodede herefter ved samme kendelse Domstolen om at træffe en præjudiciel afgørelse vedrørende følgende fire spørgsmål:

»1) Er en EF-arbejdstagers ret til at tage ophold i en anden medlemsstat og få udstedt opholds- eller etableringsbevis i denne stat ifølge Rom-Traktatens artikel 3, litra c), artikel 7, 48 ff. og 52 ff. samt Rådets direktiver 68/360, 73/148 og 64/221 betinget af, at den pågældende forinden er tilmeldt en social sikringsordning, som er oprettet i henhold til opholdsstatens lovgivning?

Det ønskes navnlig fastslået, om den omstændighed, at den pågældende er tilmeldt den sociale sikringsordning for selvstændige erhvervsdrivende og ikke for arbejdstagere, eller omvendt, kan begrunde en udvisning eller et afslag på at udstede opholds- eller etableringsbevis, når det er omtvistet, hvilken form for erhvervsmæssig virksomhed, den pågældende udøver, men ikke, at vedkommende faktisk udøver en sådan virksomhed?

2) Er artikel 4 i direktiv 68/360 og artikel 6 i direktiv 73/148 (eller andre EF-forskrifter) til hinder for, at en medlemsstat gør udstedelsen af et opholds- eller etableringsbevis betinget af, at den pågældende, afhængig af om vedkommende er lønmodtager eller selvstændig, foreviser enten en arbejdsgivererklæring eller en arbejdsattest, hvoraf fremgår, at arbejdsgiveren er optaget i registret for den nationale socialsikringsordning for arbejdstagere, eller et bevis for, at vedkommende er tilmeldt en social sikringsordning for selvstændige erhvervsdrivende, idet medlemsstaten ikke anerkender nogen anden form for bevis for den erhvervsmæssige virksomhed?

3) Har medlemsstaterne efter Rom-Traktatens artikel 3, litra c), artikel 48 ff. og 52 ff., forordning nr. 1612/68 og direktiverne 68/360, 73/148 og 64/221 pligt til at udstede opholds- eller etableringsbevis til en arbejdstager fra en anden medlemsstat, som har gyldighed i fem år eller i hvert fald gælder så længe, at det ikke udelukker vedkommende fra at udøve erhvervsmæssig virksomhed, når det er ubestridt, at vedkommende faktisk er erhvervsaktiv og / eller er godtgjort, at vedkommende er omfattet af artikel 48 eller artikel 52, men er omtvistet, hvilken af de to bestemmelser der skal anvendes?

4) Kan medlemsstaterne efter Rom-Traktatens artikel 48, stk. 3, artikel 56 og 66, Rådets direktiv 64/221, artikel 10 i Rådets direktiv 68/360 og artikel 8 i Rådets direktiv 73/148 lovligt nægte en EF-statsborger, som påberåber sig princippet om den frie bevægelighed for personer, at tage ophold eller etablere sig med den begrundelse, at vedkommende ikke udøver sin erhvervsmæssige virksomhed i overensstemmelse med den gældende sociallovgivning, selv om anmeldelsespligten ifølge opholdslandets sociale forskrifter for arbejdstagere alene påhviler arbejdsgiveren, og kun denne kan pålægges en sanktion herfor?«

7 Vedrørende hovedsagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb samt de skriftlige indlæg, der er indgivet til 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**

8 Det første spørgsmål går i det væsentlige ud på, om det efter EF-reglerne på området er en betingelse for udstedelse af opholdsbevis til en EF-statsborger, at denne forinden er tilmeldt en social sikringsordning, som er oprettet i henhold til opholdslandets lovgivning. Navnlig ønskes det oplyst, om den omstændighed, at den pågældende er tilmeldt en bestemt social sikringsordning, men burde være tilmeldt en anden, kan begrunde, at vedkommende nægtes opholdsbevis eller udvises af landet.

9 Herom bemærkes, som Domstolen flere gange har fastslået, at opholdsretten er en direkte traktathjemlet ret og udelukkende er betinget af, at vedkommende udøver erhvervsmæssig virksomhed efter betydningen i Traktatens artikel 48, 52 eller 59 (jf. bl.a. dom af 8.4.1976, sag 48/75, Royer, Sml. s. 497, præmis 31).

10 Heraf følger, at opholdsretten for en statsborger fra en anden EF-medlemsstat ikke må gøres betinget af, at den pågældende forinden er tilmeldt en social sikringsordning, som er oprettet i henhold til opholdslandets lovgivning.

11 Følgelig kan en person ikke udvises med den begrundelse, at vedkommende ikke er tilmeldt en social sikringsordning i henhold til de nationale forskrifter herom. En sådan udvisning udelukker selve den ved EØF-Traktaten garanterede opholdsret.

12 Vedrørende udstedelsen af opholdsbeviset bemærkes, som det ligeledes er fastslået af Domstolen i førnævnte dom i Royer-sagen (jf. præmis 33), at udstedelsen af opholdsbeviset ikke skaber nogen ret, men blot er en foranstaltning, hvorved medlemsstaten fastslår den pågældende EF-statsborgers individuelle stilling i forhold til EF-rettens regler.

13 Reglerne vedrørende den praktiske fremgangsmåde, som skal følges ved udstedelsen af opholdsbeviset, er for arbejdstageres vedkommende indeholdt i direktiv 68/360 og for selvstændige erhvervsdrivendes vedkommende i direktiv 73/148.

14 Det fremgår af artikel 4 i direktiv 68/360, at medlemsstaterne alene kan gøre udstedelsen af et opholdsbevis betinget af, at den pågældende foreviser dels den legitimation, hvormed han er rejst ind på vedkommende stats område (dvs. pas eller identitetskort), dels en erklæring fra arbejdsgiveren om ansættelse hos denne eller en arbejdsattest. Udstedelsen af et opholdsbevis kan derfor under ingen omstændigheder gøres betinget af, at den pågældende arbejdstager forinden er tilmeldt en social sikringsordning.

15 På samme måde fremgår det af artikel 6 i direktiv 73/148, at medlemsstaterne alene kan gøre udstedelsen af et opholdsbevis til en selvstændig erhvervsdrivende betinget af, at den pågældende, ud over forevisning af et af de førnævnte legitimationsdokumenter, »godtgør at være omfattet af en af de i artikel 1 og 4 omhandlede kategorier«.

16 Da bestemmelsen ikke nærmere præciserer, hvilke former for bevis der accepteres, må det antages, at der kan fremlægges ethvert egnet bevis. Følgelig kan udstedelsen af et opholdsbevis ikke gøres betinget af, at den selvstændige erhvervsdrivende er tilmeldt en social sikringsordning.

17 Opholdsbeviset kan derfor ikke afslås udstedt med den begrundelse, at vedkommende ikke er tilmeldt en social sikringsordning i henhold til de nationale forskrifter herom, eller at vedkommende er tilmeldt socialsikringsordningen for selvstændige erhvervsdrivende i stedet for ordningen for arbejdstagere.

18 Det første spørgsmål må herefter besvares med, at en EF-statsborgers ret til at tage ophold og få udstedt et opholdsbevis ikke må gøres betinget af, at den pågældende forinden er tilmeldt en social sikringsordning, som er oprettet i henhold til opholdsstatens lovgivning. Den omstændighed, at den pågældende er tilmeldt en bestemt social sikringsordning frem for en anden, kan ikke begrunde, at vedkommende nægtes opholdsbevis eller udvises fra statens område.

**Andet spørgsmål**

19 Det andet præjudicielle spørgsmål er, om medlemsstaterne efter artikel 4 i direktiv 68/360 og artikel 6 i direktiv 73/148 er afskåret fra at forlange, at en persons tilhørsforhold til en af de persongrupper, som har ret til fri bevægelighed for personer og dermed krav på udstedelse af opholdsbevis, udelukkende kan godtgøres ved fremlæggelse af bevis for, at den pågældende forinden er tilmeldt en social sikringsordning.

20 Herom bemærkes, at en EF-statsborger kun behøver opfylde én betingelse for at få udstedt opholdsbevis, nemlig at han godtgør at tilhøre en af de persongrupper, som har ret til fri bevægelighed. Det er således hverken efter artikel 4 i direktiv 68/360 eller artikel 6 i direktiv 73/148 nogen betingelse for anerkendelse af den ved direktivbestemmelserne fastsatte ret, at den pågældende fører bevis for at være tilmeldt en social sikringsordning.

21 Det andet spørgsmål må herefter besvares med, at artikel 4 i direktiv 68/360 og artikel 6 i direktiv 73/148 afskærer medlemsstaterne fra at forlange, at beviset for, at en person tilhører en af de persongrupper, som har ret til fri bevægelighed, og dermed krav på at få udstedt et opholdsbevis, udelukkende kan føres ved fremlæggelse af dokumentation for, at den pågældende forinden er tilmeldt en social sikringsordning.

## Tredje spørgsmål

22 Det tredje spørgsmål er, om medlemsstaterne efter EF-forskrifterne er forpligtet til at udstede et opholdsbevis til en statsborger fra en anden medlemsstat, når det er ubestridt, at den pågældende udøver erhvervsmæssig virksomhed, men blot omtvistet, om vedkommende er arbejdstager efter Traktatens artikel 48 eller selvstændig erhvervsdrivende efter artikel 52.

23 Herom bemærkes, at EØF-Traktatens artikel 48 og 52 yder samme retsbeskyttelse, hvorfor det er uden betydning, hvorledes man retligt kvalificerer vedkommendes erhvervsmæssige virksomhed.

24 Det tredje spørgsmål må herefter besvares med, at medlemsstaterne er forpligtet til at udstede opholdsbevis til en statsborger fra en anden medlemsstat, når det er ubestridt, at den pågældende udøver en erhvervsmæssig virksomhed, og det er herved ikke nødvendigt at fastslå, om vedkommende er arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende.

## Fjerde spørgsmål

25 Det fjerde spørgsmål går i det væsentlige ud på, om medlemsstaterne efter EF-forskrifterne lovligt kan nægte at udstede opholdsbevis til en EF-statsborger, der påberåber sig den frie bevægelighed for personer, med den begrundelse, at vedkommende ikke udøver sin virksomhed i overensstemmelse med den gældende socialovgivning.

26 Herom bemærkes, at udstedelsen af et opholdsbevis, som fastslår en i selve Traktaten hjemlet ret, udelukkende er retskonstaterende og følgelig ikke må undergives andre end de betingelser, som udtrykkeligt er fastsat i de relevante EF-regler. Som det fremgår af svaret på det første spørgsmål, er det imidlertid ikke en betingelse

for at få udstedt et opholdsbevis, at den pågældende har overholdt de nationale socialsikringsforskrifter.

27 Følgelig må de nationale myndigheder ikke give en EF-statsborger, som har ret til fri bevægelighed, afslag på udstedelse af et opholdsbevis som sanktion for, at vedkommende ikke har overholdt den gældende sociallovgivning.

28 Efter Domstolens faste praksis afskærer EF-retten dog ikke medlemsstaterne fra at anvende de sanktioner eller tvangsforanstaltninger i øvrigt, der benyttes ved tilsidesættelse af af nationale socialsikringsforskrifter, såfremt disse sanktioner mv. svarer til dem, der anvendes over for opholdslandets egne statsborgere (jf. Domstolens dom af 7.7.1976, sag 118/75, Watson og Belmann, Sml. s. 1185, præmis 21, af 3.7.1980, sag 157/79, Pieck, Sml. s. 2171, præmis 19, og af 12.12.1989, sag C-265/88, Messner, Sml. s. 4209, præmis 14).

29 Under den mundtlige forhandling for Domstolen har den belgiske regering anført, at overholdelsen af de sociale sikringsforskrifter, navnlig forskrifterne om tilmelding til en social sikringsordning, er nødvendig af hensyn til den offentlige orden og dermed er en betingelse for anerkendelse af retten til ophold og til udstedelse af et opholdsbevis.

30 Denne opfattelse kan ikke tiltrædes. Bestemmelserne i EØF-Traktatens artikel 48, stk. 3, og artikel 56, stk. 1, vedrørende de begrænsninger, der retfærdiggøres af hensynet til den offentlige orden, skal ikke forstås som forhåndsbetingelser for erhvervelse af ret til indrejse og ophold, men således, at det i konkrete tilfælde, hvor omstændighederne findes at begrunde det, er muligt at gøre begrænsninger i udøvelsen af en direkte traktathjemlet ret.

31 Hensynet til den offentlige orden kan derfor under ingen omstændigheder begrunde en administrativ praksis, hvorefter der generelt kræves opfyldt andre betingelser for udstedelse af opholdsbevis end dem, der udtrykkeligt er fastsat i EF's regler om den frie bevægelighed for personer.

32 Det fjerde spørgsmål må herefter besvares med, at medlemsstaterne ikke ifølge EF-forskrifterne om den frie bevægelighed for personer lovligt kan nægte en EF-statsborger opholdsbevis med den begrundelse, at vedkommende ikke udøver sin virksomhed i overensstemmelse med den gældende sociallovgivning.

## Sagens omkostninger

33 De udgifter, der er afholdt af den belgiske regering og af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg ved 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 (Tredje Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, som er forelagt af Tribunal de première instance de Liège ved kendelse af 29. november 1989, for ret:

1) **En EF-statsborgers ret til at tage ophold og få udstedt et opholdsbevis må ikke gøres betinget af, at den pågældende forinden er tilmeldt en social sikringsordning, som er oprettet i henhold til opholdsstatens lovgivning. Den omstændighed, at den pågældende er tilmeldt en bestemt social sikringsordning frem for en anden, kan ikke begrunde, at vedkommende nægtes opholdsbevis eller udvises fra statens område.**

2) **Artikel 4 i direktiv 68/360 og artikel 6 i direktiv 73/148 afskærer medlemsstaterne fra at forlange, at beviset for, at en person tilhører en af de persongrupper, som har ret til fri bevægelighed og dermed har krav på at få udstedt et opholdsbevis, udelukkende kan føres ved fremlæggelse af dokumentation for, at den pågældende forinden er tilmeldt en social sikringsordning.**

3) **Medlemsstaterne er forpligtet til at udstede opholdsbevis til en statsborger fra en anden medlemsstat, når det er ubestridt, at den pågældende udøver en erhvervs-**

**mæssig virksomhed, og det er herved ikke nødvendigt at fastslå, om vedkommende er arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende.**

4) **Medlemsstaterne kan ikke ifølge EF's regler om den frie bevægelighed for personer lovligt nægte en EF-statsborger opholdsbevis med den begrundelse, at vedkommende ikke udøver sin virksomhed i overensstemmelse med den gældende sociallovgivning.**

Moitinho de Almeida Grévisse Zuleeg

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

J.-G. Giraud
Justitssekretær

J. C. Moitinho de Almeida
Formand for Tredje Afdeling