DOMSTOLENS DOM
18. maj 1989 *

I sag 249/86,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, ved juridisk konsulent Jörn Pipkorn og Julian Currall, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Georgios Kremlis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-centret, Kirchberg.

sagsøger,

mod

Forbundsrepublikken Tyskland, ved advokat Dietmar Knopp, Køln, som befuldmægtiget for Forbundsrepublikken Tysklands regering, med valgt adresse i Luxembourg på Forbundsrepublikken Tysklands ambassade, 20-22, avenue Emile-Reuter,

sagsøgt,

hvori der er nedlagt påstand om, at det statueres, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til EØF-Traktatens artikel 48 og artikel 10, stk. 3, i Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 (EFT 1968 II, s. 467), ved at vedtage og opretholde retsforskrifter, hvorefter det er eller kan være en betingelse for at forlænge en opholdstilladelse for familiemedlemmer til vandrende arbejdstagere i Fællesskabet, at familien bor under passende boligforhold, ikke blot på det tidspunkt, hvor familiemedlemmerne tager bolig hos den pågældende vandrende arbejdstager i Forbundsrepublikken, men under hele opholdets varighed,

har

* Processprog: tysk.

DOMSTOLEN,

sammensat af præsidenten O. Due, afdelingsformændene T. F. O'Higgins og F. Grévisse, dommerne G. F. Mancini, C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, M. Diez de Velasco og M. Zuleeg,

generaladvokat: J. Mischo
justitssekretær: fuldmægtig B. Pastor

på grundlag af retsmøderapporten og efter mundtlig forhandling den 24. november 1988,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 17. januar 1989,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning, indgivet til Domstolens Justitskontor den 29. september 1986, har Kommissionen for De Europæisk Fællesskaber i medfør af EØF-Traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at det statueres, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til EØF-Traktatens artikel 48 og artikel 10, stk. 3, i Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 (EFT 1968 II, s. 467), ved i tysk lovgivning at fastsætte og opretholde forskrifter, hvorefter det er eller kan være en betingelse for at forlænge en opholdstilladelse for familiemedlemmer til vandrende arbejdstagere i Fællesskabet, at familien bor under passende boligforhold, ikke blot på det tidspunkt, hvor familiemedlemmerne tager bolig hos den pågældende vandrende arbejdstager, men under hele opholdets varighed.

2 Kommissionen har anført, at §7, stk. 1, i den tyske Aufenthaltsgesetz EWG (lov om EF-borgeres ophold) i affattelsen af 31. januar 1980 (BGBl. I, 1980, 6. februar 1980, s. 117) indeholder en bestemmelse, hvorefter der »efter ansøgning medde-

les... opholdstilladelse for familiemedlemmer (§1, stk. 2) til personer, der selv har fået meddelt opholdstilladelse, og som for sig selv og deres familiemedlemmer råder over en bolig, der svarer til de krav, der anses for normale på bopælsstedet«. I stk. 5 i samme paragraf bestemmes i næstsidste punktum, at »opholdstilladelse til en arbejdstagers familiemedlemmer kan efter ansøgning forlænges for et tidsrum af mindst fem år, såfremt de for tilladelsens meddelelse gældende betingelser fortsat er opfyldt«, og i stk. 9 i samme paragraf hedder det, at »en opholdstilladelses gyldighedsperiode kan efterfølgende begrænses, såfremt de for meddelelse af tilladelse gældende betingelser ikke længere er opfyldt«. Kommissionen har modtaget en række klager over, at Forbundsrepublikken Tyskland i visse tilfælde har afslået at forlænge en opholdstilladelse for en vandrende arbejdstagers familiemedlemmer og har truet dem med politimæssige foranstaltninger som f. eks. hjemsendelse til oprindelseslandet, når den af arbejdstageren og hans familie beboede lejlighed ikke længere opfylder de boligkrav, der på bopælsstedet anses for passende.

3 Kommissionen var af den opfattelse, at §7 i Aufenthaltsgesetz EWG strider mod EØF-Traktatens artikel 48 og artikel 10, stk. 3, i nævnte forordning (EØF) nr. 1612/68, og tilstillede derfor den 11. september 1984 Forbundsrepublikken Tyskland en åbningsskrivelse i henhold til Traktatens 169, stk. 1. Den fremsatte den 9. september 1985 efter en undersøgelse af Forbundsrepublikken Tysklands bemærkninger, der var blevet tilstillet den ved skrivelse af 6. november 1984, en begrundet udtalelse. Kommissionen mente ikke, at de bemærkninger, Forbundsrepublikken Tyskland havde fremført i besvarelsen af 4. december 1985 af den begrundede udtalelse var tilfredsstillende, og har derfor anlagt nærværende sag.

4 Vedrørende de relevante fællesskabsretlige og internretlige bestemmelser, sagens behandling og parternes anbringender og argumenter henvises i øvrigt til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende, såfremt det på de enkelte punkter er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

5 I artikel 10, stk. 1 og stk. 2, i nævnte forordning (EØF) nr. 1612/68 bestemmes først og fremmest, at familiemedlemmer til en vandrende arbejdstager, der er statsborger i en medlemsstat og er beskæftiget på en anden medlemsstats område, har ret til at tage bopæl hos arbejdstageren på beskæftigelsesstatens område; i stk. 3 i samme bestemmelse præciseres det, at »det er en forudsætning for anvendelsen af

stk. 1 og stk. 2, at arbejdstageren for sin familie råder over en bolig, der svarer til de krav, der anses for normale for indenlandske arbejdstagere i det område, hvor han er beskæftiget; denne bestemmelse må ikke medføre forskelsbehandling mellem indenlandske arbejdstagere og arbejdstagere fra andre medlemsstater«. Sagens parter er uenige om fortolkningen af denne bestemmelse.

6 Forbundsrepublikken Tyskland har i første række gjort gældende, at bestemmelsen har til formål at regulere retten til ophold i hele den periode, den pågældende opholder sig i værtsstaten, og at overholdelsen af forpligtelsen til at råde over en normal bolig, gælder under hele opholdets varighed og derfor har skullet kontrolleres både ved hvert familiemedlems ankomst og under opholdet på værtsstatens område, navnlig ved hver fornyelse af en opholdstilladelse. Efter denne fortolkning er §7 i Aufenthaltsgesetz EWG ikke i strid med fællesskabsretten.

7 Kommissionen har omvendt gjort gældende, at artikel 10, stk. 3, i forordning (EØF) nr. 1612/68 udelukkende vedrører det tidspunkt, hvor den vandrende arbejdstagers familiemedlemmer tager bopæl hos denne. Det i nævnte stykke opstillede krav vedrørende boligen skal derfor fortolkes således, at det kun kan gøres gældende af medlemsstaterne på det tidspunkt, arbejdstagerens familiemedlemmer for første gang tager ophold på en medlemsstats område.

8 Det bemærkes først, at bestemmelserne i Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 er en tydeliggørelse af indholdet af princippet om arbejdskraftens fri bevægelighed, der er fastlagt i EØF-Traktatens artikler 48 og 49. Denne forordning 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.

9 Endvidere henvises der i denne forbindelse 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 — navnlig for dér at søge eller udøve erhvervsmæssig beskæftigelse, som lønmodtager eller som selvstændig, eller for der at tage bopæl hos deres ægtefælle eller familie — som det fremgår af Domstolens dom af 8. april 1976 (Royer, sag 48/75, Sml. s. 497), er en ret, som er direkte afledt af Traktaten eller efter omstændighederne af bestemmelser udstedt til dennes gen-

nemførelse, og at nævnte ret er erhvervet uafhængigt af, om medlemsstatens kompetente myndighed har udstedt en opholdstilladelse.

10 Dernæst bemærkes, at forordning (EØF) nr. 1612/68 også må fortolkes på baggrund af kravet om respekt for familielivet, der er nævnt i artikel 8 i Konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder. Denne respekt er en del af de grundlæggende rettigheder, som ifølge Domstolens faste praksis og præamblen til Den Europæiske Fælles Akt er anerkendt af fællesskabsretten.

11 Endelig bemærkes, at artikel 10, stk. 3, i forordning (EØF) nr. 1612/68 skal fortolkes på baggrund af forordningens opbygning og formål. Det fremgår i det hele af denne forordnings bestemmelser, at Rådet med henblik på at lette arbejdstagernes familiemedlemmers bevægelighed dels har lagt vægt på, at det menneskeligt er af betydning for arbejdstageren at have sin familie samlet hos sig, dels at det i det hele taget må tillægges betydning, at arbejdstageren og hans familie integreres i værtsstaten uden forskelsbehandling i forhold til dennes egne statsborgere.

12 Af de anførte betragtninger følger, at artikel 10, stk. 3, skal fortolkes således, at betingelsen om rådighed over en bolig, der anses for normal, kun kan gælde som betingelse for modtagelse af det enkelte familiemedlem hos arbejdstageren, og at den vandrende arbejdstagers situation, når familien først er samlet, ikke kan være forskellig fra indenlandske arbejdstageres, for så vidt angår krav om boligforhold.

13 Når en bolig, der ved den vandrende arbejdstagers familiemedlemmers ankomst anses for normal, senere som følge af ændrede forhold, f. eks. et barns fødsel eller myndighed, ikke længere opfylder dette kriterium, kan de foranstaltninger, der eventuelt skal træffes, for så vidt angår arbejdstagerens familiemedlemmer, ikke være forskellige fra de foranstaltninger, der kræves gennemført over for indlændinge, og give anledning til forskelsbehandling af indlændinge og EF-borgere.

En anden sanktion ville kun være retmæssig ifølge formålet med artikel 10, stk. 3, i forordning (EØF) nr. 1612/68, såfremt den vandrende arbejdstager havde skaffet sig en passende bolig alene med henblik på at kunne skaffe medlemmerne af sin familie opholdstilladelse, og havde fraflyttet denne bolig, efter at tilladelse var opnået.

Den tyske lovgivning er følgelig uforenelig med de forpligtelser, der følger af fællesskabsretten i det omfang, det deri er bestemt, at en opholdstilladelse ikke fornyes, eller at opholdstilladelsens gyldighedsperiode efterfølgende forkortes for et familiemedlem til vandrende arbejdstagere, fordi familiens boligforhold ikke længere, efter de på bopælsstedet gældende kriterier, kan anses for passende, når der ikke er fastsat tilsvarende strenge sanktioner for egne statsborgere.

Forbundsrepublikken Tyskland har gjort gældende, at retten til fri bevægelighed må begrænses, når den offentlige sikkerhed og orden trues. Benyttelse af en bolig, der ikke er passende, forstyrrer den offentlige sikkerhed og den offentlige orden, som er begreber, der efter Forbundsrepublikken Tysklands opfattelse skal fastlægges efter nationale kriterier. Bestemmelsen i §7 i Aufenthaltsgesetz EWG skal ikke først og fremmest tjene repressive formål, men derimod virke præventivt. Den er et absolut nødvendigt middel til at tilskynde arbejdstagerne til at respektere boligkravet. Bestemmelsen er derfor retmæssig i henhold til Traktatens artikel 48.

Der skal her i første række henvises til Domstolens dom af 27. oktober 1977 (Bouchereau, sag 30/77, Sml. s. 1999), hvorefter nationale myndigheders påberåbelse af begrebet den offentlige orden forudsætter, at der, udover den forstyrrelse af samfundsordenen, som enhver lovovertrædelse indebærer, foreligger en virkelig og tilstrækkelig alvorlig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn.

Der henvises dernæst til artikel 3, stk. 1 og stk. 2, i Rådets direktiv 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), og hvorefter »forholdsregler vedrørende den offentlige orden eller sikkerhed... udelukkende [bør] støttes på den pågældendes personlige forhold«; Domstolen har ved dom af

26. januar 1975 (Bonsignore, sag 67/74, Sml. s. 297) fastslået, at »der ikke overfor statsborgere i andre medlemsstater i Fællesskabet i henseende til foranstaltninger til beskyttelse af den offentlige orden og sikkerhed må anvendes begrundelser, som er løsrevet fra det enkelte tilfælde« eller være tale om foranstaltninger »støttet på 'generalpræventive' grunde«.

19 Dernæst bemærkes, at Domstolen i dom af 10. maj 1982 (Adoui og Cornuaille, de forenede sager 115 og 116/81, Sml. s. 1665) har fastslået, at selv om medlemsstaterne ikke efter fællesskabsretten er forpligtet til indbyrdes at anvende en ensartet værdiskala for bedømmelsen af en adfærd, som kan være i strid med den offentlige orden, kan en adfærd dog ikke betragtes som så alvorlig, at den begrunder indrejse- eller opholdsrestriktioner på en medlemsstats område over for en statsborger fra en anden medlemsstat, når medlemsstaten ikke træffer repressive foranstaltninger eller andre egentlige og effektive foranstaltninger til bekæmpelse af den udviste adfærd over for sine egne statsborgere. Denne medlemsstat kan altså ikke i medfør af undtagelsesbestemmelserne vedrørende den offentlige orden i Traktatens artikler 48 og 56 fra sit eget område udvise en statsborger fra en anden medlemsstat eller nægte ham adgang til området på grund af en adfærd, der ikke for medlemsstatens egne statsborgere giver anledning til anvendelse af repressive foranstaltninger eller andre positive og effektive foranstaltninger til bekæmpelse af den udviste adfærd.

20 Det skal endelig tilføjes, at ifølge Domstolens faste praksis, og navnlig dommen af 7. juli 1976 (Watson og Belmann, sag 118/75, Sml. s. 1185), udgør udvisningen af personer en negation af selve den ret, som er hjemlet og sikret i Traktaten, og det kan ikke være berettiget at anvende denne sanktion, hvis den stod i et sådant misforhold til lovovertrædelsens grovhed, at den kommer til at udgøre en hindring for den frie bevægelighed for personer.

21 Forbundsrepublikken Tyskland har endvidere gjort gældende, at de tyske myndigheders anvendelse i praksis af §7 i Aufenthaltsgesetz EWG ikke indebærer forskelsbehandling overfor vandrende arbejdstageres familier, og at der ikke er sket nogen udvisning af et medlem af arbejdstagerens familie.

22 Hertil bemærkes, at en simpel forvaltningspraksis, som ifølge sagens natur frit kan ændres af forvaltningen, ifølge Domstolens faste praksis ikke kan anses for at udgøre en gyldig opfyldelse af forpligtelserne i henhold til Traktaten.

23 Af samtlige ovenfor anførte betragtninger følger, at det må fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til artikel 10, stk. 3, i Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 ved at vedtage og opretholde retsforskrifter i sin nationale lovgivning, hvorefter det er en betingelse for at forny en opholdstilladelse for familiemedlemmer til vandrende arbejdstagere i Fællesskabet, at de bor under passende boligforhold, ikke blot på det tidspunkt, hvor de tager bolig hos den pågældende vandrende arbejdstager i Forbundsrepublikken, men under hele opholdets varighed.

24 Da de heromhandlede tyske bestemmelser er i strid med artikel 10, stk. 3, i nævnte forordning (EØF) nr. 1612/68, er det ufornødent at behandle Kommissionens anbringende om, at de nævnte tyske bestemmelser også strider imod EØF-Traktatens artikel 48.

Sagens omkostninger

25 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den tabende part til at afholde sagens omkostninger, såfremt der er nedlagt påstand herom. Forbundsrepublikken Tyskland har tabt sagen og skal derfor afholde sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) **Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til artikel 10, stk. 3, i Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 ved at vedtage og opretholde retsforskrifter i sin nationale lovgivning, hvorefter det er en betingelse for at forny en opholdstilladelse for familiemedlemmer til vandrende arbejdstagere i Fællesskabet, at de bor under passende boligforhold, ikke blot på det tidspunkt, hvor de tager bolig hos den pågældende vandrende arbejdstager i Forbundsrepublikken, men under hele opholdets varighed.**

2) **Forbundsrepublikken Tyskland betaler sagens omkostninger.**

Due O'Higgins Grévisse Mancini

Kakouris Schockweiler Moitinho de Almeida Diez de Velasco Zuleeg

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 18. maj 1989.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

O. Due
Præsident