ny omstændighed ikke længere, efter de på bopælsstedet gældende kriterier, kan anses for passende, er uforenelig med de forpligtelser, der følger af nævnte artikel 10, stk. 3, når der ikke er fastsat tilsvarende strenge sanktioner for egne statsborgere, idet de beføjelser, der er forbeholdt medlemsstaterne af hensyn til opretholdelse af den offentlige orden og sikkerhed, herved er uden betydning.

RETSMØDERAPPORT
i sag 249/86 *

I — De relevante retsregler

1. Artikel 10 i forordning (EØF) nr. 1612/68 har følgende ordlyd:

»1) Følgende personer har uanset nationalitet ret til at tage bopæl hos en arbejdstager, der er statsborger i en medlemsstat og er beskæftiget på en anden medlemsstats område:

a) hans ægtefælle og deres efterkommere i lige linje, der er under 21 år eller forsørges af ham;

b) arbejdstagerens og hans ægtefælles slægtninge i opstigende linje, når disse forsørges af ham.

2) Medlemsstaterne skal lette tilflytningen for familiemedlemmer, som ikke er nævnt i stk. 1, men som forsørges af eller i hjemlandet er optaget i den nævnte arbejdstagers husstand.

3) 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«.

2. I affattelsen af 31. januar 1980 af den tyske Aufenthaltsgesetz EWG (lov om EF-borgeres ophold) (BGBl. I, 1980, 6.2.1980, s. 117) §7, stk. 1, hedder det:

»1) Efter ansøgning meddeles der 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«.

* Processprog: Tysk.

I §7, stk. 5, i samme lov hedder det i næstsidste punktum:

»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«.

Endelig hedder det i lovens §7, stk. 9:

»En opholdstilladelses gyldighedsperiode kan efterfølgende begrænses, såfremt de for meddelelse af tilladelse gældende betingelser ikke længere er opfyldt«.

II — Faktiske omstændigheder

3. Kommissionen modtog navnlig i 1982 flere klager, der kunne begrunde en antagelse om, at §7 i den tyske Aufenthaltsgesetz EWG (i den pr. 31. januar 1980 gældende affattelse) var i strid med artikel 48 i Traktaten om Oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab samt med artikel 10, stk. 3, i forordning (EØF) nr. 1612/68. Efter de for Kommissionen foreliggende oplysninger havde Forbundsrepublikken Tysklands myndigheder i flere tilfælde afslået at forlænge opholdstilladelse for en vandrende arbejdstagers familiemedlemmer, skønt disse familiemedlemmer ofte i temmelig lang tid havde boet sammen med arbejdstageren, og havde herved fremsat trusler om politimæssige foranstaltninger f. eks. i form af hjemsendelse til oprindelseslandet i tilfælde, hvor den af arbejdstageren og hans familie beboede bolig af en eller anden grund (eksempelvis et barns fødsel eller myndighedsalderens indtræden) ikke længere efter de på bopælsstedet gældende krav kunne anses for egnet.

4. Den 11. september 1984 tilstillede Kommissionen Forbundsrepublikken Tyskland en skrivelse, hvori den gav udtryk for den opfattelse, at §7 i nævnte tyske lov var i strid med EØF-Traktatens artikel 48 samt artikel 10, stk. 3, i forordning (EØF) nr. 1612/68. Kommissionen opfordrede i samme skrivelse forbundsregeringen til i medfør af EØF-Traktatens artikel 169 at fremsætte sine bemærkninger hertil inden 30 dage fra modtagelsen af nævnte skrivelse.

5. Forbundsrepublikken Tyskland svarede ved skrivelse af 6. november 1984, hvori det dels gøres gældende, at den tyske lovgivning ikke er i strid med fællesskabsretten, dels at der ikke efter den gældende forvaltningspraksis foreligger forskelsbehandling af arbejdstagere fra andre medlemsstater.

6. Kommissionen fandt ikke nævnte svar fra Forbundsrepublikken Tyskland tilfredsstillende og tilstillede derfor den 9. september 1985 Forbundsrepublikken en begrundet udtalelse, hvori det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til EØF-Traktatens artikel 48 samt artikel 10, stk. 3, i forordning (EØF) nr. 1612/68. Kommissionen opfordrede Forbundsrepublikken Tyskland til senest en måned efter meddelelsen af den begrundede udtalelse at træffe de nødvendige foranstaltninger.

7. Forbundsrepublikken Tyskland besvarede nævnte begrundede udtalelse ved skrivelse af 4. december 1985, hvori Forbundsrepublikkens tidligere udtrykte opfattelse, hvorefter den tyske lovgivning er traktatmedholdelig, gentages.

III — Skriftveksling og parternes påstande

8. Kommissionen mente ikke, at Forbundsrepublikken Tysklands svar kunne lægges til grund, og har derfor ved stævning, indgivet til Domstolens Justitskontor den 29. december 1986, anlagt nærværende sag.

9. Skriftvekslingen er forløbet forskriftsmæssigt. På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Den har dog anmodet Forbundsrepublikken Tyskland om skriftligt at besvare en række spørgsmål. Dette er sket inden for den fastsatte frist.

10. *Kommissionen* har nedlagt følgende påstande:

— Det statueres, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til EØF-Traktaten, navnlig dennes artikel 48 og artikel 10, stk. 3, i Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 ved at vedtage og opretholde lovforskrifter, 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 de tager bolig hos den pågældende vandrende arbejdstager i Forbundsrepublikken, men under hele opholdets varighed.

— Forbundsrepublikken Tyskland tilpligtes at betale sagens omkostninger.

11. *Forbundsrepublikken Tyskland* har nedlagt følgende påstande:

— frifindelse.

— sagsøgeren tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

IV — Parternes anbringender og argumenter

A — *Almindelig oversigt*

a) *EØF-Traktatens artikel 48*

12. Kommissionen har gjort gældende at §7 i den tyske lov er i strid med EØF-Traktatens artikel 48, idet forordning (EØF) nr. 1612/68 udstedt iht. EØF-Traktatens artikel 49, hvorefter Rådet »vedtager... de foranstaltninger, der er nødvendige for... at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed, således som denne er bestemt i forgående artikel, ...«. Rådet har altså med vedtagelsen af forordning (EØF) nr. 1612/68 med hjemmel i Traktatens artikel 49 uundgåeligt og med bindende virkning tiltrådt den opfattelse, at vandrende arbejdstageres ret til at

have deres familie hos sig på bopælen er en »nødvendig« forudsætning for arbejdskraftens frie bevægelighed, jfr. Traktatens artikel 48, og gennemførelsen af denne frie bevægelighed.

13. Forbundsrepublikken Tyskland har heroverfor indvendt, at en vandrende arbejdstagers familiemedlemmer ikke direkte kan støtte ret på Traktatens artikel 48, idet der ikke deri siges noget om arbejdstagerens familiemedlemmers tilflytning. Familiemedlemmerne har følgelig efter Traktaten ingen selvstændig ret til fri bevægelighed. Traktatretten hjemler kun en samling af familierne som en bestanddel af arbejdskraftens fri bevægelighed. Forbundsrepublikken Tyskland er derfor af den opfattelse, at den ret, familiemedlemmerne har, er en afledt og mindre indgribende rettighed i henhold til den sekundære ret, nemlig artikel 10 i forordning (EØF) nr. 1612/68.

b) *Artikel 10, stk. 3, i forordning (EØF) nr. 1612/68*

14. Kommissionen har gjort gældende, at der i artikel 10, stk. 3, i forordning (EØF) nr. 1612/68 udelukkende er tænkt på det tidspunkt, hvor vedkommende vandrende arbejdstagers familiemedlemmer for første gang flytter sammen med arbejdstageren. Det i artikel 10, stk. 3, omhandlede krav vil derfor kun kunne kræves opfyldt af medlemsstaterne ved arbejdstagerens familiemedlemmers tilflytning til dennes bopæl.

15. Ifølge Forbundsrepublikken Tyskland tjener artikel 10, stk. 3, i nævnte forordning til at regulere retten til ophold under hele opholdstiden i værtsstaten, det vil her sige Forbundsrepublikken Tyskland. Efter Forbundsrepublikken Tysklands opfattelse vil kravet om en normal bolig ifølge artikel 10, stk. 3, derfor kunne kræves opfyldt til enhver tid under opholdet. Opfyldelsen må kontrolleres både ved udøvelse af retten til tilflytning og retten til ophold. Kontrollen må gennemføres selvstændigt for hvert tilflyttende familiemedlem, og navnlig ved forlængelse af en opholdstilladelse. §7 i Aufenthaltsgesetz EWG er derfor ikke fællesskabsretsstridig.

B — *Særlige spørgsmål*

a) *Indskrænkende fortolkning af artikel 10, stk. 3*

16. Kommissionen har gjort gældende, at artikel 10, stk. 3, i nævnte forordning skal fortolkes indskrænkende, idet bestemmelsen heri gør undtagelse fra en ved fællesskabsretten sikret grundrettighed. Denne grundrettighed er hjemlet ved Traktatens artikel 48, ved andre bestemmelser i forordning (EØF) nr. 1612/68 som f. eks. dennes artikel 11, eller ved Rådets direktiv 68/360/EØF af 15. oktober 1968 (EFT 1968 II, s. 477) af hvilken det fremgår, at familiemedlemmerne permanent har ret til at bo hos arbejdstageren i værtslandet.

Kommissionen gør endvidere gældende, at undtagelsen ifølge artikel 10, stk. 3, efter en indskrænkende fortolkning må være be-

grænset i tid, for hvis lovgiver havde ønsket at give denne bestemmelse en permanent karakter, skulle det være sagt udtrykkeligt. Der kan ikke opstilles en formodning for undtagelser fra en grundlæggende, umiddelbart anvendelig regel.

Kommissionen har i øvrigt gjort gældende, at udtrykkene »tage bopæl hos« »lette tilflytningen« i artikel 10 i den omtvistede forordning må vedrøre tidspunktet for ankomsten første gang til værtslandet. Det samme gælder ordene »samles med sin familie« i femte betragtning til forordning (EØF) nr. 1612/68. I denne betragtning fremhæves nødvendigheden af at fjerne alle hindringer, der står i vejen for arbejdskraftens bevægelighed, især med henblik på at arbejdstageren kan samles med sin familie i værtslandet og betingelserne for denne families integration i værtslandets miljø.

17. Forbundsrepublikken Tyskland har gjort gældende, at artikel 10, stk. 3, i nævnte forordning ikke bør fortolkes indskrænkende, idet der er tale om en ret, der alene støttes på afledet fællesskabsret. Den har herved henvist til Domstolens dom af 13. februar 1985 (sag 267/83, Diatta, Sml. s. 567) hvori Domstolen fastslog, at artikel 10 i forordning (EØF) nr. 1612/68 ikke bør fortolkes indskrænkende. Den har herudover bemærket, at princippet om at undtagelsesbestemmelser skal fortolkes indskrænkende kun har gyldighed i tvivlstilfælde og ikke uden videre kan lægges til grund ved fortolkningen.

Forbundsrepublikken Tyskland har fremhævet, at lovgiveren, hvis hensigten havde været at begrænse håndhævelsen af kravet i artikel 10, stk. 3, alene til tidspunktet for den første tilflytning, udtrykkeligt ville have anført dette.

Forbundsrepublikken Tyskland gør i øvrigt gældende, at ordvalget i femte betragtning og artikel 10 i forordning (EØF) nr. 1612/68 ikke er i strid med dens eget fortolkningsgrundlag.

18. Kommissionen har i replikken gjort gældende, at sagsøgtes argumentation ikke kan støttes på Domstolens dom i sag 267/83 (Diatta, Sml. 1985, s. 567), idet denne dom dels vedrører den i artikel 10, stk. 1 og 2, i forordning (EØF) nr. 1612/68 i detaljer beskrevne rettighed og ikke begrænsningen af samme rettighed ifølge artikel 10, stk. 3, der ikke var omtvistet i nævnte sag, dels fremstår som en gendrivelse af de tyske myndigheders argumentation til støtte for en indskrænkende fortolkning af begrebet »familiemedlemmer« i artikel 10, stk. 2.

b) *Forarbejderne til forordning (EØF) nr. 1612/68*

19. Kommissionen har både i stævningen og i replikken henvist til forarbejderne til forordning (EØF) nr. 1612/68. Den har som bilag til replikken fremlagt forskellige uddrag af arbejdsdokumenterne vedrørende drøftelserne i Rådets arbejdsgruppe vedrørende »sociale spørgsmål« og i De Faste Repræsentanters Komité samt et referat fra Rådets møde den 29. juli 1968. Den gør gældende, at den ikke i nævnte møderefera har fundet oplysninger overhovedet om, at der i artikel 10, stk. 3, skulle være tale om et krav uden tidsbegrænsning. Det fremgår

ifølge Kommissionen af drøftelserne, at Rådet ønskede at hindre, at vandrende arbejdstagere fik en fortrinsstilling i forhold til de mange indenlandske boligsøgende, og det indgik bestemt ikke i denne tankegang, at vandrende arbejdstageres familier hele tiden skulle løbe en risiko for at miste retten til en bolig de havde opnået. Kommissionen har i de nævnte dokumenter intet fundet til støtte for det synspunkt, at dette sidste skulle have været hensigten. Hvis det alligevel er tilfældet, må sagsøgte præcist angive, hvad der påberåbes.

20. Forbundsrepublikken Tyskland har såvel i svarskriftet som i duplikken anført, at det bestemt ikke af den omtvistede bestemmelses tilblivelseshistorie fremgår, at retten til ophold ikke permanent kan knyttes til en betingelse om, at en passende bolig står til rådighed. Kommissionen har ikke givet oplysninger, der i tilstrækkeligt omfang taler for argumentationen om, at nævnte bestemmelses tilblivelseshistorie viser, at forordning (EØF) nr. 1612/68 skal fortolkes som hævdet af Kommissionen. I øvrigt er det ikke alene ved en gennemgang af bestemmelsens ordlyd muligt at drage den konklusion, at kravet om en passende bolig efter forordningens fædres ønske kun skulle kunne kontrolleres, når et familiemedlem første gang slutter sig til den vandrende arbejdstager. I arbejdsgruppens rapport (bilag 1 til replikken) står navnlig at læse, at de delegationer, der satte igennem, at bestemmelsen fortsat skal finde anvendelse, nærmest gik ind for det synspunkt, at kravet om, at arbejdstageren skal råde over en normal bolig, ikke på nogen måde har været udtryk for forskelsbehandling af arbejdstagere, der er statsborgere i andre medlemsstater; at spørgsmålet om en passende bolig som en permanent betingelse ikke blev taget op, vil ikke kunne være ensbetydende med, at de forskellige problemer i den forbindelse kunne lades ude af betragtning. Forbundsrepublikken Tyskland er på grundlag heraf nået til det resultat, at med disse på bestemmelsens vedtagelse foreliggende meningsforskelle er en argumentation på grundlag af bestemmelsens tilblivelseshistorie udelukket.

c) *Formålet med artikel 10, stk. 3, i forordning (EØF) nr. 1612/68*

21. Forbundsrepublikken Tyskland har i svarskriftet anført, at den egentlige betydning af kravet om en passende bolig følger af formålet med en bestemmelse herom. Betingelsen om en passende bolig i artikel 10, stk. 3, i forordning (EØF) nr. 1612/68 skal virke som en beskyttelse af arbejdstageren. I det foreliggende tilfælde har ganske klart bl. a. sociale og sundhedsmæssige forhold afgivet begrundelsen for kravet om en passende bolig. Dette beskyttelsesformål vil ifølge Forbundsrepublikken Tyskland ikke kunne nås, såfremt kravet herom kun skal gælde på tidspunktet for ankomsten til værtslandet. Forpligtelsen om normale boligforhold, i hele det tidsrum den vandrende arbejdstagers familiemedlemmer bor sammen, skal sikre, at arbejdstagerens bolig ikke overbefolkes med alle de ulemper, dette kan indebære.

Forbundsrepublikken Tyskland har desuden gjort gældende, at den omhandlede forordnings beskyttelse ikke giver en fordel på et bestemt tidspunkt, men derimod i et bestemt tidsrum. I øvrigt er varighed et element i definitionen af begrebet tilflytning. Den omhandlede forordnings formål er, at et familiemedlem har mulighed for varigt at bo sammen med den vandrende arbejdstager. At kravet om »en bolig, der svarer til de krav, der anses for normale«, har gyldighed for hele opholdsperioden, følger efter For-

bundsrepublikken Tyskland også af opholdstilladelsens tidsbegrænsning, der netop skyldes ønsket om med visse mellemrum at kontrollere, om nævnte krav stadig er opfyldt. Forbundsrepublikken Tyskland har herudover henvist til Domstolens praksis, hvorefter en fællesskabsretlig bestemmelse i højere grad skal vurderes ud fra de væsentlige generelle mål med den ordning, bestemmelsen indgår i, end ud fra bestemmelsens ordlyd, hvilket bl. a. fremgår af Domstolens dom af 30. oktober 1975 (sag 23/75, Rey Soda, Sml. s. 1279).

22. Kommissionen har i replikken anført, at en fortolkning af artikel 10, stk. 3, som den forbundsregeringen lægger til grund, ganske enkelt er ensbetydende med, at en andenrangs begrundelse — det vil i det foreliggende tilfælde sige de nationale myndigheders fortolkning af integrationsbegrebet — tildeles forrang for den egentlige ret til fri bevægelighed, der derefter blot er en af integrationsproblematikkens mange angrebssider. Det er ifølge Kommissionen meningsløst at stille krav om, at en arbejdstager opnår en eller anden form for beskyttelse, når et af hans familiemedlemmer risikerer at blive udvist, selv om hele den pågældendes familie ønsker at blive boende i Forbundsrepublikken Tyskland. Kommissionen føjer hertil, at sikringen af visse familierettigheder på permanent måde ifølge forordning (EØF) nr. 1612/68 ikke er ensbetydende med, at undtagelser fra en af forordningens bestemmelser, nemlig kravet om rådighed over en passende bolig, kan gøres gældende uden tidsmæssig begrænsning.

d) *Argumentationen på grundlag af direktiv 68/360/EØF*

23. Kommissionen har til støtte for sin opfattelse også henvist til Rådets direktiv 68/360/EØF af 5. oktober 1968 (EFT 1968 II, s. 477), hvorefter medlemsstaterne skal anerkende retten til ophold, jfr. direktivets artikel 4, stk. 1, alene mod forevisning af den i direktivets artikel 4, stk. 3, omhandlede dokumentation. Et opholdsbevis skal have gyldighed i mindst fem år [jfr. artikel 6, stk. 1, litra b), i direktiv 68/360/EØF] og skal udenfor præcist angivne undtagelsestilfælde automatisk fornyes, hvilket fremgår af de forskellige sproglige versioner af nævnte direktiv. Der gælder ifølge Kommissionen ingen undtagelse begrundet i dårlige boligforhold.

24. Forbundsrepublikken Tyskland har anført, at artikel 6 i direktiv 68/360/EØF med bestemmelsen om, at et opholdsbevis gives for et tidsrum, der er begrænset til fem år, giver mulighed for ved en forlængelse af beviset at kontrollere, at denne betingelse fortsat er opfyldt. Forlængelse kan ikke ske uden videre; meningen er, at forlængelsen ikke kan knyttes til andre betingelser end dem, der blev stillet ved opholdets begyndelse. Den tyske version af direktivet har samme bindende kraft som udgaverne på de andre fællesskabssprog og giver ikke herfra afvigende resultater. Direktivet nævner ikke boligen. Det må derfor ved forlængelsen af opholdstilladelsen for den vandrende arbejdstagers familiemedlemmer påses, at denne betingelse er opfyldt.

e) *Begrænsninger af den frie bevægelighed, der er begrundet i hensyn til den offentlige orden og sikkerhed*

25. Forbundsrepublikken Tyskland har desuden gjort gældende, at retten til fri bevægelighed ifølge Traktatens artikel 48, stk. 3,

må gælde med forbehold af de begrænsninger, der retfærdiggøres af hensynet til den offentlige orden og den offentlige sikkerhed. Når en person ikke råder over en passende bolig, foreligger der imidlertid en risiko for den offentlige orden og sikkerhed. Det er internretlige kriterier, der skal lægges til grund ved afgrænsningen af disse begrebers indhold. Dette følger for det første af ordlyden af artikel 10, stk. 3, i forordning (EØF) nr. 1612/68, hvorefter spørgsmålet om, hvorvidt boligen opfylder normale krav, skal afgøres på grundlag af forholdene i de enkelte områder. Forbundsrepublikken Tyskland har derudover henvist til Domstolens dom af 4. december 1974 (sag 41/74, van Duyn, Sml. s. 1337, se navnlig s. 1350), hvori det fastslås, at de særlige omstændigheder, der kan berettige anvendelsen af begrebet den offentlige orden, kan være forskellige fra land til land og fra periode til periode, og at der i så henseende må indrømmes de nationale kompetente myndigheder et skøn inden for de af Traktaten afstukne rammer.

Efter Forbundsrepublikken Tysklands opfattelse er det også af hensyn til den offentlige sikkerhed og orden berettiget at kræve vedvarende rådighed over en passende bolig, når henses til de høje krav, som Domstolen har formuleret i dom af 27. oktober 1977 (sag 30/77, Bouchereau, Sml. s. 1999, se navnlig s. 2013). Ifølge Forbundsrepublikken Tyskland fastslog Domstolen i denne dom, at der — i alt fald for indskrænkninger i retten til fri bevægelighed — udover den forstyrrelse af samfundsordenen, som enhver lovovertrædelse indebærer, må foreligge en virkelig og tilstrækkelig alvorlig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn. I det foreliggende tilfælde er der ifølge Forbundsrepublikken Tyskland tale om et sådant grundlæggende samfundshensyn.

26. Kommissionen har i replikken gjort gældende, at Forbundsrepublikken Tysklands argumentation ikke kan anerkendes. Resultatet, for så vidt angår fortolkningen af artikel 10, stk. 3, i forordning (EØF) nr. 1612/68, bliver det samme, selv om generelle bestemmelser lægges til grund for sådanne undtagelser, idet:

— der ikke kan træffes repressive foranstaltninger af nogen art over for vandrende arbejdstagere, når der ikke træffes lignende eller andre effektive foranstaltninger til bekæmpelse af samme adfærd over for egne statsborgere (Domstolens dom af 18. maj 1982 i de forenede sager 115 og 116/81, Adoui og Cornuaille, Sml. s. 1665, præmis 8). Den sidste sætning i artikel 10, stk. 3, i forordning (EØF) nr. 1612/68 indeholder egentlig kun en gentagelse af det almindelige forbud mod forskelsbehandling;

— det, når et problem kan løses ved at anvende foranstaltninger, der er mindre indgribende for den fri bevægelighed, ikke er begrundet af hensyn til den offentlige orden at anvende mere restriktive sanktioner.

Kommissionen har ikke bestridt sagsøgtes argumentation på grundlag af dommene i sag 41/76 (van Duyn) eller sag 30/77 (Bouchereau) eller det synspunkt, at de nationale myndigheder kan lade lokale grunde være afgørende for, hvad der skal forstås ved en »passende bolig«. Den har derimod fremhævet, at dens søgsmål grunder sig på det forhold, at kravet om en passende bolig i den tyske lovgivning har fået en permanent karakter, og gør gældende, at der kun bør være tale om et midlertidigt krav.

Kommissionen har endelig ikke afvist, at kravet om en passende bolig kan begrundes ud fra grundlæggende samfundshensyn; ef-

ter Kommissionens opfattelse drejer nærværende sag sig da også først og fremmest om den ulige behandling af indenlandske arbejdstagere og arbejdstagere, der er statsborgere i andre medlemsstater.

f) *Generelt om forskelsbehandling af vandrende arbejdstagere*

27. Kommissionen har anført, at en vandrende arbejdstager og hans familie på boligområdet må have samme rettigheder som en indenlandsk arbejdstager, jfr. artikel 9 i forordning (EØF) nr. 1612/68. Når bortses fra de undtagelser, der vil kunne være tale om i tre delstater, udsættes medlemmer af en i Forbundsrepublikken bosiddende vandrende arbejdstager dér for sanktioner, mens regler om noget tilsvarende for tyske statsborgere ikke finder anvendelse og muligvis slet ikke kunne vedtages. At tyske arbejdstagere ikke udsættes for ligeså byrdefulde sanktioner er ensbetydende med en forskelsbehandling, der er forbudt ifølge den omhandlede forordnings artikel 10, stk. 3.

28. Forbundsrepublikken Tyskland har gjort gældende, at der ikke i administrativ praksis forekommer forskelsbehandling af arbejdstagere, der er statsborgere i de øvrige medlemsstater, og at også tyske statsborgere i tilfælde af retsstridig overbefolkning af en bolig ifølge gældende ret kan pålægges sanktioner i samtlige og ikke kun en del af Forbundsrepublikkens delstater. I delstaterne Hamburg, Bayern og Hessen gælder særlige bestemmelser, hvorefter myndighederne kan gribe ind over for tyske statsborgeres retsstridige overbefolkning af boliger. I andre delstater (Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen, Bremen) kan myndighederne gribe ind i henhold til byggelovgivningen eller generelle bestemmelser om afværgelse af risici for den offentlige orden og sikkerhed.

Forbundsrepublikken Tyskland har vedrørende forholdene i delstaten Baden-Württemberg, som Kommissionen først og fremmest har været inde på, oplyst, at bestemmelser om en boligs mindstestørrelse er optaget i Empfehlungen für das Obdachlosenwesen af 10. juni 1976. I øvrigt er de myndigheder, der fører byggetilsyn ifølge Baden-Württembergs Landesbauordnung beføjet til at træffe foranstaltninger mod overbefolkning af boliger, når der foreligger unormale forhold. Forbundsrepublikken Tyskland har herudover anført, at administrative foranstaltninger mod ulovlig overbefolkning af boliger gælder for isolerede tilfælde, og at det sædvanligvis er kommunerne, der har kompetencen på boligområdet. Delstaternes centrale myndigheder og forbundsregeringen har derfor generelt ikke kendskab til den praksis, der følges på området. At de forskellige regler på området er forskelligt udformet i de forskellige delstater er en logisk konsekvens af forbundsstatens kompetencefordelingsordning.

g) *Forskelsbehandling som følge af udvisning*

29. Kommissionen har i replikken nævnt, at de foranstaltninger, der i Forbundsrepublikken Tyskland træffes mod vandrende arbejdstageres familiemedlemmer, er afslag på at forlænge opholdstilladelsen og efterføl-

gende trusler om udvisning fra Forbundsrepublikken Tysklands område. Efter Kommissionens opfattelse bør bestemmelsen i forordningens artikel 10, stk. 3 — også selv om den af Kommissionen bestridte fortolkning lægges til grund, og det antages, at kravet vedrørende bolig har permanent karakter — ikke påberåbes til støtte for en udvisning, eftersom der gives en anden løsning, der ikke så drastisk griber ind i retten til fri bevægelighed, nemlig at man giver de pågældende familier mulighed for at få en bolig på samme betingelser som tyske statsborgere. Når tyske statsborgeres tilstedeværelse i overbefolkede boliger faktisk sanktioneres med udsættelse og udflytning fra boligen, må tilsvarende foranstaltninger også kunne bringes i anvendelse på vandrende arbejdstageres familiemedlemmer.

Kommissionen har fremhævet, at der i Domstolens faste praksis (Domstolens dom af 11. marts 1986, Conegate, sag 121/85, Sml. s. 1007, præmis 18, s. 1023) ikke kræves absolut ækvivalens mellem reglerne i forskellige rigsområder inden for én og samme medlemsstat, og at der ikke eksisterer nogen virkelig foranstaltning, der svarer til udvisning. Dette er ifølge Kommissionen grunden til, at Domstolen i dom af 18. maj 1982 (de forenede sager 115 og 116/81, Adoui og Cornuaille, Sml. s. 1665, se navnlig s. 1707-1708) fastslog, at det med henblik på at undgå vilkårlig forskelsbehandling af statsborgere fra andre medlemsstater må bevises, at samme adfærd fører til anvendelsen af de samme repressive foranstaltninger eller andre egentlige og effektive foranstaltninger for såvel en vandrende arbejdstager som for en statsborger fra vedkommende medlemsstat.

30. Forbundsrepublikken Tyskland har i duplikken anført, at undladelsen af at forlænge opholdstilladelsen for familiemedlemmer ikke medfører, at den pågældende straks skal udvises; for så vidt angår vedkommendes retsforhold som udlænding er dette blot ensbetydende med, at det administrativt afvises at forny opholdstilladelsen for vedkommende som følge af et ham tilregneligt retsstridigt forhold, hvilket dog på dette stadium ikke fører til, at opholdet endeligt bringes til ophør. Afvisning af forlængelse af opholdstilladelsen er suspensivt betinget af, at vedkommende bringer det retsstridige forhold til ophør, og sker det, kan der meddeles ham fortsat opholdstilladelse i landet. De pågældende udvises ikke og er udelukkende forpligtet til at bringe det retsstridige forhold til ophør.

Forbundsrepublikken Tyskland har om udvisning af tyske statsborgere anført, at der er tale om en sanktion, der er forbudt ifølge den tyske forfatning og international offentlig ret (Domstolens dom af 4. december 1974, sag 41/74, van Duyn, Sml. s. 1337). Forbundsrepublikken Tyskland har desuden gjort gældende, at en medlemsstat af hensyn til den offentlige orden eventuelt vil kunne afvise at lade en statsborger fra en anden medlemsstat være omfattet af grundsætningen om fri bevægelighed for arbejdstagere, hvilket ikke vil kunne være tilfældet for tyske statsborgere, såfremt anvendelsen af en sådan praksis ikke fører til en vilkårlig forskelsbehandling af statsborgere fra andre medlemsstater, og har i denne forbindelse henvist til dom af 18. maj 1982 i de forenede sager 115 og 116/81, Adoui og Cornuaille.

V — Besvarelse af spørgsmål fra Domstolen

31. Domstolen har anmodet Forbundsrepublikken Tyskland om skriftligt og med præcis angivelse af de gældende bestemmelser detaljeret at redegøre for, hvilke foranstaltninger, der gælder for tyske statsborgere, der ikke råder over en bolig, der i det om-

råde, hvor de er beskæftiget, kan anses for normal. Domstolen har desuden anmodet Forbundsrepublikken Tysklands regering om at oplyse, hvorfor disse bestemmelser ikke er tilstrækkelige, for så vidt angår statsborgere fra de øvrige medlemsstater.

32. Forbundsrepublikken Tyskland har ved skrivelse af 31. oktober 1988, der er indført i Domstolens register den 3. november 1988, omtalt en række bestemmelser fra kommunale regulativer og vedtægter fra forskellige delstater samt fra forskellige forbundslove. Den har desuden for første gang som bilag til svaret fremlagt en i Berlin gældende lov. Den har i øvrigt som eksempel henvist til forskellige bestemmelser i den offentligretlige lovregulering til sikring af den offentlige orden og sikkerhed. Ifølge flere af de nævnte bestemmelser forfølges overbefolkning af boliger eller boligrum med udsættelse af nogle eller samtlige beboere eller med bøde. De omhandlede regler kan alle anvendes på både tyske statsborgere og udlændinge.

33. Spørgsmålet om, hvorfor disse bestemmelser ikke er tilstrækkelige, for så vidt angår statsborgere fra de øvrige medlemsstater, har Forbundsrepublikken Tyskland taget stilling til på følgende måde:

a) Boligbetingelsen er et absolut nødvendigt middel til social integration af arbejdstagerfamilier fra andre medlemsstater, og virkeliggørelsen af ligebehandling i den i fællesskabsretten forudsatte betydning må nødvendigvis ske ved integration af disse arbejdstageres familier.

Men forbuddet mod foranstaltninger, der er udtryk for forskelsbehandling, er ikke i og for sig tilstrækkeligt til at nå frem til en effektiv social lighed, men fører kun til formel juridisk lighed. Konkretiseringen af den effektive lighed forudsætter udover forekomsten af nationale foranstaltninger, der gælder for alle, en forpligtelse for arbejdstagerfamilier fra andre medlemsstater til at indordne sig efter leveforholdene, og det vil også sige boligforholdene i værtslandet, for dermed at gøre det muligt at blive integreret og at indføre en effektiv lighed.

b) Når arbejdstagerfamilier fra de øvrige medlemsstater overholder boligbetingelsen, opstår der ikke noget problem. Og arbejdstagere fra de øvrige medlemsstater og tyske arbejdstagere har samme stilling på det tyske boligmarked og har krav på de samme sociale ydelser, boligtilskud og andre supplerende ydelser.

c) De offentligretlige foranstaltninger, der har en rent repressiv karakter, har dog i tilfælde af, at arbejdstagerne fra de andre medlemsstater ikke opfylder boligbetingelsen, ikke til formål at tilvejebringe en anden situation, men derimod at bringe retsstridige og med den offentlige orden stridende forhold til ophør. Disse foranstaltninger er derfor ikke tilstrækkelige til virkeliggørelsen af den positive betingelse i henhold til artikel 10, stk. 3, i forordning (EØF) nr. 1612/68, idet denne bestemmelse ikke indeholder noget forbud, der kan gennemføres for beboelse af en utilstrækkelig rummelig bolig, men tager sigte på en bestemt adfærd fra arbejdstagernes side, der er en betingelse for deres familiers ophold, og

som går ud på at skaffe sig en tilstrækkelig bolig.

Da betingelsen herom er sat i relation til den faktiske situation i det område, hvor arbejdstageren bor med sin familie, gælder der definitorisk ikke i Forbundsrepublikken en regel eller bestemmelse, hvorefter tyske statsborgere er forpligtede til at indrette sig efter de boligforhold, der er normale for tyske arbejdstagere i området.

Medens fællesskabsretten for en arbejdstager hidrørende fra andre medlemsstater kan give afkald på kravet om tilstrækkelig bolig, idet arbejdstagerens egen integration sker i arbejdslivet, bliver forholdet et andet for hans familiemedlemmer, for hvis personlige og sociale relationer boligen er centrum. Arbejdstagerfamiliernes frihed til ikke at indrette sig i overensstemmelse med de boligforhold, der er normale i området, vil medføre, at der dannes ghettoer for udlændinge, hvor livet og boligforholdene har en lav standard, og et sådant resulat vil stride mod den ved fællesskabsretten tilsigtede sociale lighed.

d) Det er ved artikel 10, stk. 3, i forordning (EØF) nr. 1612/68 efter den fortolkning og anvendelse, Forbundsrepublikken har givet denne bestemmelse, muligt effektiv at råde bod på dannelsen af adskilte boligzoner for tyske statsborgere og udlændinge. Den nævnte artikel anvendes navnlig ikke af de tyske myndigheder med henblik på at bringe opholdet for familier til arbejdstagere fra andre medlemsstater til ophør. En udvisning på grundlag af denne bestemmelse må være den mest fjerntliggende mulighed og kommer kun på tale, såfremt arbejdstageren nægter at skaffe sin familie en tilfredsstillende bolig. Denne bestemmelse har derfor ikke i de tyske myndigheders praksis en overvejende repressiv funktion, men anvendes derimod præventivt, og dens effektive anvendelse forudsætter naturligvis, at det er muligt i ekstreme tilfælde at bringe familiemedlemmernes ophold til ophør. Da udenlandske arbejdstagere har en tendens til at spare på boligudgifterne, er der tale om et absolut nødvendigt middel til at tilskynde dem til at overholde boligbetingelsen og i visse tilfælde til faktisk at få dem til det ved at underrette dem om de foranstaltninger, de udsætter sig for.

e) Kravet om en tilfredsstillende bolig er ikke udtryk for forskelsbehandling, idet de forskellige foranstaltninger vedrørende andre medlemsstaters arbejdstageres familiers ophold ikke kan anvendes på tyske statsborgere, der i kraft af tyske forfatningsbestemmelser har en naturlig og ukrænkelig opholdsret på tysk område, mens statsborgere fra andre medlemsstater har ret til fri bevægelighed i kraft af fællesskabsretten, der som forudsætning har overholdelsen af de forpligtelser, der er fastsat i fællesskabsbestemmelserne. Denne forskel i situation, for så vidt angår opholdsretten, ligger uudsagt i det fællesskabsretlige forbud mod forskelsbehandling overhovedet. Virkeliggørelsen af fællesskabsrettens krav vedrørende ophold er derfor en nødvendig forudsætning for anvendelsen af et forbud mod diskriminerende foranstaltninger på dette område.

C. N. Kakouris
Refererende dommer