DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)
27. september 1989 *

I sag 9/88,

angående en anmodning, som Nederlandenes Raad van State i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Mário Lopes da Veiga

mod

Staatssecretaris van Justitie,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artiklerne 216, stk. 1, og 218 i akten vedrørende vilkårene for Kongeriget Spaniens og Republikken Portugals tiltrædelse og tilpasningerne af Traktaterne,

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden T. Koopmans, dommerne G. F. Mancini, C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler og M. Díez de Velasco,

generaladvokat: M. Darmon
justitssekretær: assisterende justitssekretær J. A. Pompe

efter at der er afgivet indlæg af:

— sagsøgeren i hovedsagen, Mário Lopes da Veiga, ved advokat R. J. Wybenga, Rotterdam,

— den nederlandske regering ved secretaris-generaal van het ministerie van Buitenlandse zaken E. F. Jacobs og juridisk konsulent ved samme ministerium A. Fierstra,

* Processprog: nederlandsk.

— den portugisiske regering ved direktør Luís Fernandes, Direktoratet for Juridiske Spørgsmål under Generaldirektoratet for Europæiske Anliggender, og juridisk rådgiver Maria Luísa Duarte, Generaldirektoratet for Europæiske Anliggender,

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved A. Caeiro og B. J. Drijber, Kommissionens Juridiske Tjeneste,

på grundlag af retsmøderapporten og efter mundtlig forhandling den 29. juni 1989,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 13. juli 1989,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 22. december 1987, indgået til Domstolen den 13. januar 1988, har Nederlandenes Raad van State i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 forelagt to præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af artiklerne 216, stk. 1, og 218 i akten vedrørende vilkårene for Kongeriget Spaniens og Republikken Portugals tiltrædelse og tilpasningerne af Traktaterne, der er knyttet til Traktaten mellem De Europæiske Fællesskabers ti gamle medlemsstater på den ene side og Kongeriget Spanien og Republikken Portugal på den anden side om Kongeriget Spaniens og Republikken Portugals tiltrædelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og af Det Europæiske Atomenergifællesskab, undertegnet den 12. juni 1985 (EFT L 302, s. 23) (herefter benævnt »tiltrædelsesakten«).

2 Spørgsmålene er rejst under en sag vedrørende opholdstilladelse anlagt af en portugisisk statsborger med beskæftigelse på skibe, der sejler under nederlandsk flag, mod statssecretaris van justitie.

3 Ifølge den nederlandske udlændingelov (»Vreemdelingenwet« — herefter benævnt »udlændingeloven«) sondres der i forbindelse med vilkårene for indrejse til og ophold i Nederlandene mellem EØF-borgere, som har en særlig fortrinsstilling, og andre udlændinge, som er underlagt de almindelige retsregler. Udlændinge fra en stat, som har tiltrådt EØF, og for hvilke der ifølge tiltrædelsesakten eller gennemførelsesbestemmelserne hertil gælder en overgangsordning, betragtes kun som begunstigede EØF-borgere, såfremt det fremgår af bestemmelserne i overgangsordningen.

4 Udlændinge, som arbejder på skibe, der sejler under nederlandsk flag, skal ikke have opholdstilladelse, idet ophold om bord på nederlandske søgående skibe ikke anses for ophold i Nederlandene i udlændingelovens betydning. Denne kategori udlændinge har ret til at tilbringe deres ferie- og fritidsperioder i Nederlandene.

5 Siden 1974 har sagsøgeren i hovedsagen, den portugisiske statsborger Mário Lopes da Veiga, arbejdet for et nederlandsk rederi med hjemsted i Nederlandene som matros på skibe, der er registreret i Nederlandene. Han blev ansat i Nederlandene, hvor han er omfattet af socialsikrings- og indkomstskatteordningen. Det skib, som Lopes da Veiga arbejder på, anløber regelmæssigt havne i Nederlandene, hvor han tilbringer sine ferie- og fritidsperioder.

6 Efter at have tilmeldt sig folkeregistret i Haag indgav Lopes da Veiga ansøgning om opholdstilladelse, som blev afslået af den lokale politimester. Denne afgørelse blev stadfæstet af staatssecretaris van justitie.

7 Lopes da Veiga indbragte dette afslag på opholdstilladelse for Raad van State, der ved kendelse af 22. december 1987 i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 udsatte sagen på De Europæiske Fællesskabers Domstols besvarelse af følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal tiltrædelsesaktens artikel 216, stk. 1, fortolkes således, at artiklerne 7 ff. i forordning nr. 1612/68/EØF af 15. oktober 1968 finder anvendelse på en portugisisk statsborger, der arbejder på et nederlandsk skib som lønmodtager ansat af en arbejdsgiver etableret i Nederlandene, og som på grund af den over for udlændinge førte almindelige politik vedrørende opholdstilladelse — eller af andre grunde — ikke har fået meddelt opholdsbevis for at kunne arbejde som lønmodtager på nederlandsk territorium?

2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, skal tiltrædelsesaktens artikel 218 da fortolkes således, at artikel 4 i direktiv 68/360/EØF af 15. oktober 1968 også finder anvendelse på den i det første spørgsmål nævnte portugisiske statsborger?«

8 Vedrørende de faktiske omstændigheder i hovedsagen, retsforhandlingernes forløb samt de for Domstolen afgivne indlæg 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.

Første spørgsmål

9 Tiltrædelsesaktens artikel 216, stk. 1, bestemmer, at artikel 1-6 i Rådets forordning nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT 1968 II, s. 467) først fra den 1. januar 1993 skal finde anvendelse i Portugal over for statsborgere fra de øvrige medlemsstater og i de øvrige medlemsstater over for portugisiske statsborgere. Det kan heraf modsætningsvis udledes, at artiklerne 7 ff. i forordning nr. 1612/68, som ikke er omfattet af denne undtagelsesbestemmelse, finder anvendelse med virkning fra 1. januar 1986, da tiltrædelsesakten trådte i kraft.

10 Denne fortolkning er i overensstemmelse med grundlaget for den overgangsordning, hvorefter anvendelsen af bestemmelserne i afsnit I i forordning nr. 1612/68 om adgang til beskæftigelse først finder anvendelse fra den 1. januar 1993 for at undgå forstyrrelser på de gamle medlemsstaters arbejdsmarked som følge af en voldsom tilgang af arbejdssøgende portugisiske statsborgere. Et sådant formål indebærer imidlertid ikke, at man kan nægte portugisiske arbejdstagere, som allerede

er beskæftiget på ét af de gamle medlemsstaters territorium, at påberåbe sig bestemmelserne i afsnit II i forordning nr. 1612/68 om udøvelse af beskæftigelse og ligestilling.

11 For så vidt angår de tilsvarende bestemmelser i akten vedrørende Den Hellenske Republiks tiltrædelse af Fællesskaberne har Domstolen i øvrigt i dom af 30. maj 1989 (Kommissionen/Den Hellenske Republik, 305/87, Sml. s. 1461) udtalt, at selv om visse bestemmelser i forordning nr. 1612/68, som præciserer de rettigheder, der garanteres af Traktatens artikler 48 og 49, suspenderes ved overgangsordningen, er anvendelsen af de sidstnævnte bestemmelser ikke suspenderet med hensyn til bl. a. arbejdstagere fra andre medlemsstater, som allerede lovligt var beskæftiget i Den Hellenske Republik før den 1. januar 1981, og som fortsat har været beskæftiget dér efter denne dato, eller arbejdstagere, som blev lovligt beskæftiget for første gang i Den Hellenske Republik efter denne dato.

12 Der skal herefter tages stilling til, om en person i samme situation som sagsøgeren i hovedsagen kan betragtes som en arbejdstager, der er statsborger i én medlemsstat og er beskæftiget på en anden medlemsstats område, jfr. artiklerne 7, 8 og 9 i forordning nr. 1612/68.

13 Ifølge Domstolens faste praksis skal begrebet »arbejdstager« vurderes ud fra et fællesskabsretligt synspunkt og fortolkes udvidende (jfr. bl. a. dom af 3. juni 1986, Kempf, 139/85, Sml. s. 1741).

14 I dom af 4. april 1974 (Kommissionen/Den Franske Republik, 167/73, Sml. s. 359) har Domstolen fastslået, at Traktatens artikler 48-51 finder anvendelse på søtransportområdet, og således indirekte anerkendt, at en medlemsstats statsborgere, der har arbejde på et skib, der er registreret i en anden af Fællesskabets medlemsstater, må betragtes som arbejdstagere i den i Traktaten forudsatte betydning.

15 Med hensyn til erhvervsmæssig beskæftigelse, der helt eller delvis udøves uden for Fællesskabets territorium, fastslog Domstolen i dommene af 12. december 1974 (Walrave, 36/74, Sml. s. 1405) og 12. juli 1984 (Prodest, 237/83, Sml. s. 3153), at personer, som udøver en sådan beskæftigelse, har status som arbejdstagere beskæftiget på en medlemsstats territorium, når arbejdsforholdet i retlig henseende kan

stedfæstes på Fællesskabets territorium eller bevarer en tilstrækkelig snæver tilknytning hertil.

16 Dette tilknytningskriterium må også finde anvendelse i det tilfælde, hvor en arbejdstager, der er statsborger i én medlemsstat, har fast arbejde som lønmodtager på et skib, der sejler under en anden medlemsstats flag.

17 Det tilkommer den nationale ret at afgøre, om sagsøgerens arbejdsforhold har en tilstrækkelig snæver tilknytning til nederlandsk territorium, idet der blandt andet skal tages udgangspunkt i følgende omstændigheder, som fremgår af hovedsagen samt af de skriftlige og mundtlige indlæg for Domstolen: Sagsøgeren i hovedsagen arbejder for et nederlandsk rederi med hjemsted i Nederlandene på et skib registreret samme sted, han blev ansat i Nederlandene, og hans arbejdsforhold til arbejdsgiveren er undergivet nederlandsk lov; endelig er sagsøgeren omfattet af den i Nederlandene gældende socialsikringsordning samt forpligtet til at betale indkomstskat til Nederlandene.

18 Den forelæggende ret har i sit spørgsmål anført, at sagsøgeren i hovedsagen ikke havde opnået opholdsbevis med henblik på at udøve lønnet beskæftigelse på Nederlandenes område, hvortil bemærkes, at en arbejdstagers ret til at opholde sig på en medlemsstats område, ifølge Domstolens faste praksis, er en ret, som hviler på fællesskabsretlige bestemmelser uafhængigt af, om de kompetente myndigheder i en medlemsstat udsteder et opholdsbevis, der kun er rent konstaterende (jfr. dom af 8. april 1976, Royer, 48/75, Sml. s. 497).

19 Det første af Raad van States præjudicielle spørgsmål må derfor besvares med, at artikel 216, stk. 1, i tiltrædelsesakten skal fortolkes således, at artiklerne 7 ff. i Rådets forordning nr. 1612/68 kan påberåbes af en portugisisk statsborger, som siden en dato forud for Portugals tiltrædelse har haft beskæftigelse som lønmodtager på et skib, der sejler under en anden medlemsstats flag, og som endnu ikke har opnået opholdsbevis for at kunne udøve en sådan virksomhed på denne stats territorium, såfremt arbejdsforholdet har en tilstrækkelig snæver tilknytning til denne medlemsstats territorium.

Andet spørgsmål

20 Rådets direktiv 68/360 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) bestemmer i artikel 1, at forordningen finder anvendelse på statsborgere i medlemsstaterne og deres familiemedlemmer, der er omfattet af forordning (EØF) nr. 1612/68, uden at der sondres mellem afsnit I i første del om adgang til beskæftigelse og afsnit II om udøvelse af beskæftigelse og ligestilling. I henhold til artikel 4 i direktiv 68/360 skal medlemsstaterne anerkende ret til ophold inden for deres område for disse personer, og de skal følgelig udstede en tilladelse benævnt »opholdsbevis for statsborgere i en EØF-medlemsstat«.

21 En portugisisk statsborger, som allerede på tidspunktet for Portugals tiltrædelse havde beskæftigelse på en af Fællesskabets gamle medlemsstaters område og som følge deraf i henhold til tiltrædelsesaktens artikel 216, stk. 1, kan påberåbe sig bestemmelserne i afsnit II i forordning nr. 1612/68, kan derfor påberåbe sig bestemmelserne i direktiv 68/360.

22 Det af Raad van State andet forelagte spørgsmål skal derfor besvares således, at en portugisisk statsborger, som opfylder de betingelser, der er angivet i besvarelsen af det første spørgsmål, kan påberåbe sig artikel 4 i Rådets direktiv 68/360.

Sagens omkostninger

23 De udgifter, der er afholdt af den portugisiske og den nederlandske regering samt af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres. 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 (Sjette Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, som Nederlandenes Raad van State har forelagt ved kendelse af 22. december 1987, for ret:

1) **Artikel 216, stk. 1, i akten vedrørende vilkårene for Kongeriget Spaniens og Republikken Portugals tiltrædelse og tilpasningerne af Traktaterne, der er knyttet til Traktaten, underskrevet den 12. juni 1985, mellem de ti gamle medlemsstater af De Europæiske Fællesskaber og Kongeriget Spanien og Republikken Portugal om Kongeriget Spaniens og Republikken Portugals tiltrædelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og af Det Europæiske Atomenergifællesskab, skal fortolkes således, at artiklerne 7 ff. i Rådets forordning nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet kan påberåbes af en portugisisk statsborger, som siden en dato forud for Portugals tiltrædelse har haft beskæftigelse som lønmodtager på et skib, der sejler under en anden medlemsstats flag, og som endnu ikke har opnået opholdsbevis for at kunne udøve en sådan virksomhed på denne stat territorium, såfremt arbejdsforholdet har en tilstrækkelig snæver tilknytning til denne medlemsstats territorium.**

2) **En portugisisk statsborger, som opfylder disse betingelser, kan påberåbe sig artikel 4 i Rådets direktiv 68/360 af 15. oktober 1968 om afskaffelse af restriktioner om rejse og ophold inden for Fællesskabet for medlemsstaternes arbejdstagere og deres familiemedlemmer.**

Koopmans Mancini

Kakouris Schockweiler Díez de Velasco

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 27. september 1989.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

T. Koopmans
Formand for Sjette Afdeling