DOMSTOLENS DOM
17. april 1986 *

I sag 59/85

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

Den nederlandske Stat (justitsministeriet)

mod

Ann Florence Reed, Swindon, Storbritannien,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EØF-traktatens artikler 7 og 48 og artikel 10 i Rådets forordning nr. 1612/68/EØF af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT 1968 II, s. 467),

har

DOMSTOLEN

sammensat af afdelingsformand U. Everling, fungerende præsident, afdelingsformændene T. Koopmans, K. Bahlmann og R. Joliet, dommerne O. Due, Y. Galmot, C. Kakouris, T. F. O'Higgins og F. Schockweiler,

generaladvokat: C. O. Lenz
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl

efter at der er afgivet indlæg af:

— sagsøgeren i hovedsagen, Ann Florence Reed, ved advokat W. Th. Snoek, Amsterdam,

— den nederlandske regering under skriftvekslingen ved generalsekretær I. Verkade, udenrigsministeriet, for udenrigsministeren og under den mundtlige forhandling ved D. J. Keur som befuldmægtiget,

* Processprog: Nederlandsk.

— Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved E. Traversa, Kommissionens juridiske tjeneste, som befuldmægtiget, bistået af advokat F. Herbert, Bruxelles,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 19. februar 1986,

afsagt følgende

DOM

(Sagsfremstillingen udelades)

Præmisser

1 Ved dom af 22. februar 1985, indgået til Domstolen den 1. marts s.å., har Nederlandenes Hoge Raad i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt tre præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af EØF-traktatens artikler 7 og 48 og artikel 10 i Rådets forordning nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT 1968 II, s. 467).

2 Spørgsmålene er blevet rejst under en sag vedrørende den af statssekretæren ved justitsministeriet den 21. oktober 1982 trufne beslutning om at afslå den ansøgning om opholdstilladelse, som var indgivet af Ann Florence Reed, sagsøgeren i hovedsagen, i hendes egenskab af samlever til en arbejdstager, som er statsborger i en anden medlemsstat.

3 Det fremgår af sagen, at i henhold til det nederlandske cirkulære om udlændinge af 1982, hvori staten gav meddelelse om den politik, der skal føres over for udlændinge, har en udlænding, som lever i et fast samlivsforhold med en nederlandsk statsborger eller med en udlænding, som har fået tilladelse til som flygtning eller asylberettiget at opholde sig i Nederlandene, eller endelig med en udlænding, som er indehaver af en etableringstilladelse, ret til på visse betingelser at tage ophold i Nederlandene. Det kræves navnlig, at parterne lever sammen og har fælles

husholdning, eller at de allerede har haft fælles husholdning, inden de tog ophold i Nederlandene, ligesom de skal være ugifte og have tilstrækkelige midler til at sikre den udenlandske samlevers underhold samt en passende bolig.

4 Reed, der er britisk statsborger og ugift, ankom den 5. november 1981 til Nederlandene, hvor hun den 22. januar 1982 tilmeldte sig som arbejdssøgende, uden at det dog lykkedes hende at finde arbejde. Den 24. marts 1982 ansøgte hun om opholdstilladelse, idet hun anførte, at hun havde taget bopæl hos W., som ligeledes er ugift britisk statsborger. W. havde haft arbejde i Nederlandene siden den 5. november 1981 og fik den 23. februar 1982 opholdsbevis som statsborger i en EØF-medlemsstat, gyldigt indtil den 5. november 1986. Da den anfægtede beslutning blev truffet, havde Reed og W. fælles bopæl i Nederlandene, og de havde allerede samlevet i fem år.

5 Reed indgav en begæring om, at afslaget fra statssekretæren ved justitsministeriet på hendes ansøgning om opholdstilladelse måtte blive optaget til fornyet behandling. Da begæringen ikke har opsættende virkning, anlagde Reed sag om foreløbige forholdsregler ved Rechtbank, Haag, med påstand om, at der blev nedlagt forbud mod, at staten træffer foranstaltninger til udvisning af Reed, indtil der er truffet en endelig afgørelse om ansøgningen om opholdstilladelse. Rechtbank tog Reeds påstand til følge under henvisning til, at retsudviklingen klart er gået i den retning, at ugifte samlevere i tilfælde som det her foreliggende i videst muligt omfang ved anvendelsen af artikel 10 i forordning nr. 1612/68 skal ligestilles med ægtefæller.

6 Staten appellerede afgørelsen til Gerechtshof, Haag, som stadfæstede den af Rechtbank afsagte kendelse, idet den dog ændrede grundene. Gerechtshof fastslog, at det i EØF-traktatens artikel 7 og artikel 48, stk. 2, fastsatte princip, hvorefter enhver forskelsbehandling af medlemsstaternes arbejdstagere på grundlag af nationalitet skal afskaffes, indebærer, at den nederlandske udlændingepolitik, jfr. cirkulæret om udlændinge, skal gøre det muligt for en samlever til en arbejdstager, der er statsborger i en anden medlemsstat, men beskæftiget i Nederlandene, at tage ophold hos arbejdstageren på de samme betingelser, som gælder for en samlever til en arbejdstager, der er nederlandsk statsborger. Staten indbragte ved kassationsanke Gerechtshofs dom for Hoge Raad.

7 Hoge Raad, der fandt, at der under sagen var opstået usikkerhed vedrørende fortolkningen af fællesskabsretten, udsatte sagen på Domstolens besvarelse af følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Foreligger der, når henses til artikel 10 i forordning nr. 1612/68/EØF, en efter EØF-traktatens artikler 7 og 48 forbudt forskelsbehandling, når en medlemsstat ifølge den af staten førte udlændingepolitik ligestiller en person, som samlever i et fast samlivsforhold med en arbejdstager, som er statsborger i medlemsstaten, med en sådan arbejdstagers ægtefælle, og samtidig nægter en person, som samlever i et fast samlivsforhold med en arbejdstager, som er statsborger i en anden medlemsstat, men som har arbejde og bopæl i førstnævnte medlemsstat, samme ligestilling?

2) Har det nogen betydning for besvarelsen af det første spørgsmål, om medlemsstaten ikke blot ligestiller personer, som samlever i et fast samlivsforhold med indenlandske statsborgere, men ligeledes personer, som samlever i et fast samlivsforhold med en anden person, som i princippet har tidsubegrænset opholdstilladelse i medlemsstaten, med en ægtefælle?

3) Skal artikel 10, stk. 1, første led og litra a), i forordning nr. 1612/68/EØF fortolkes således, at en person, som samlever i et fast samlivsforhold med en arbejdstager i denne bestemmelses betydning, under visse omstændigheder skal ligestilles med den under litra a) nævnte 'ægtefælle'?«

Tredje spørgsmål

8 Der skal først tages stilling til det tredje spørgsmål.

9 Reed har gjort gældende, at udviklingen på det retlige og det sociale område indebærer, at ugifte samlevere i et tilfælde som det her foreliggende ved anvendelsen af artikel 10 i forordning nr. 1612/68, og ved fortolkningen af ordet »ægtefælle« i denne bestemmelse, i videst muligt omfang bør ligestilles med ægtefæller.

10 Den nederlandske regering har anført, at det tredje spørgsmål vedrører fortolkningen af en bestemmelse i en forordning, som har umiddelbar virkning i samtlige medlemsstater, og at der derfor kun kan anlægges en fællesskabsretlig fortolkning af bestemmelsen. Fællesskabslovgiver har anvendt ordet »ægtefælle« for at betegne

en ægtefælle i familieretlig forstand. Når der til støtte for en dynamisk fortolkning henvises til udviklingen af retsopfattelsen på det sociale og det retlige område, må det kræves, at der har fundet en sådan udvikling sted i hele Fællesskabet, idet fortolkningen ikke udelukkende kan støttes på den sociale og retlige udvikling i én eller flere medlemsstater. Der er derfor ingen grund til at anlægge en fortolkning af begrebet »ægtefælle«, som går ud over det juridiske begreb ægtefælle med de dertil knyttede lovbestemte rettigheder og forpligtelser, som ikke består mellem ugifte samlevere.

11 Kommissionen har fastslået, at der ikke findes nogen fællesskabsretlig bestemmelse, som definerer begreberne »ægtefælle« og »ægteskabeligt forhold«. I Fællesskabet kan der på det nuværende udviklingstrin næppe tales om enighed med hensyn til en eventuel ligestilling af ugifte samlevere med ægtefæller. Kommissionen udelukker derfor enhver mulighed for at løse det foreliggende problem ved en udvidende fortolkning af artikel 10 i forordning nr. 1612/68.

12 Det fremgår af EØF-traktatens artikel 189, at forordning nr. 1612/68 er almengyldig, bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat.

13 Heraf følger, at Domstolens fortolkning af en bestemmelse i denne forordning har virkning i alle medlemsstaterne, og at en fortolkning af retsbegreber, som støttes på samfundsudviklingen, skal ske på grundlag af en undersøgelse af situationen i hele Fællesskabet og ikke blot i en enkelt medlemsstat.

14 Ifølge artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1612/68 har visse medlemmer af arbejdstagerens »familie«, herunder hans »ægtefælle«, uanset nationalitet, »ret til at tage bopæl hos en arbejdstager, der er statsborger i en medlemsstat og er beskæftiget på en anden medlemsstats område«.

15 Da der ikke er noget som helst tegn på en almindelig samfundsudvikling, som kan begrunde en udvidende fortolkning, og da det modsatte heller ikke på nogen måde kan udledes af forordningen, bemærkes, at forordningens artikel 10 ved at anvende ordet »ægtefælle« kun henviser til et ægteskabeligt forhold.

16 Det tredje spørgsmål må derfor besvares med, at artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1612/68 ikke kan fortolkes således, at en person, som lever i et fast samlivsforhold med en arbejdstager, der er statsborger i én medlemsstat og beskæftiget på en anden medlemsstats område, under visse omstændigheder kan ligestilles med en »ægtefælle« i denne bestemmelses betydning.

Første og andet spørgsmål

17 Da Hoge Raads første to spørgsmål er konnekse, bør de behandles under ét.

18 Sagsøgeren i hovedsagen har anført, at den af Nederlandene førte politik over for ugifte samlevere til arbejdstagere, som er statsborgere i en anden medlemsstat, er uforenelig med EØF-traktaten. Den fører til en forskelsbehandling ved anvendelsen af forordning nr. 1612/68, idet en nederlandsk statsborger tillades at lade en samlever med udenlandsk nationalitet tage ophold hos sig i Nederlandene, mens en statsborger fra en anden medlemsstat ikke har samme mulighed.

19 Den nederlandske regering har for det første gjort gældende, at EØF-borgeres ret iht. fællesskabsretten til at lade medlemmer af deres familie tage bopæl hos sig, jfr. navnlig artiklerne 10 ff. i forordning nr. 1612/68, ikke kan sammenlignes med indenlandske arbejdstageres ret. Der er således ikke tale om en retsvirkning af princippet om forbud mod forskelsbehandling, men om en i henhold til fællesskabsretten meddelt autonom ret, hvis indhold og rækkevidde i det foreliggende tilfælde er udtømmende bestemt i forordning nr. 1612/68. For det andet er det ifølge den nederlandske regering ikke på grund af forskellig nationalitet, at sagsøgeren i hovedsagen og W. blev udsat for forskelsbehandling i forhold til statens egne borgere, men på grund af deres retsstilling, for så vidt angår opholdsretten, hvilket bekræftes af det forhold, at der ifølge den af Nederlandene på dette område førte politik ikke sondres mellem nederlandske borgere og udlændinge, som er indehavere af en opholdstilladelse.

20 Kommissionen har anført, at den her omhandlede politik, som Nederlandene fører over for udlændinge, indebærer en forskelsbehandling, som er omfattet af forbudet

efter EØF-traktatens artikler 7 og 48, for så vidt en arbejdstager, som er statsborger i en anden medlemsstat og beskæftiget i Nederlandene, ikke formelt ligestilles med en tilsvarende arbejdstager med nederlandsk nationalitet, hvad angår opholdstilladelse for en ikke-nederlandsk samlever i Nederlandene. Enhver medlemsstat, som giver opholdstilladelse til sine egne borgeres ugifte samlevere, fordi en samlever, forudsat at der er tale om et fast samlivsforhold, må ligestilles med en ægtefælle, bør i denne henseende gennemføre en fuldstændig ligestilling mellem arbejdstagere, som er statsborgere i andre medlemsstater og beskæftigede på statens område, og statens egne borgere. I øvrigt fremgår det ikke af de dokumenter, som er fremlagt for Domstolen, at den nederlandske stat har anført, at den anfægtede forskelsbehandling er objektivt begrundet.

21 Det bemærkes først, at traktatens artikel 7 bestemmer, at »inden for denne Traktats anvendelsesområde og med forbehold af dennes særlige bestemmelser er al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, forbudt«. Dette princip, som er fastlagt generelt i traktatens artikel 7, er konkretiseret i traktatens artikel 48, for så vidt angår arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet.

22 Det skal således afgøres, om retten til at lade sig ledsage af sin ugifte samlever er omfattet af traktatens anvendelsesområde og derfor skal bedømmes i lyset af det i ovennævnte bestemmelser fastlagte princip om forbud mod forskelsbehandling.

23 Når henses til, at W. ifølge forelæggelsesdommen var beskæftiget som lønmodtager, skal spørgsmålet navnlig behandles på grundlag af traktatens artikler 48 og 49 og de hertil udstedte gennemførelsesbestemmelser, navnlig Rådets forordning nr. 1612/68.

24 Artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68 bestemmer, at en arbejdstager, der er statsborger i en anden medlemsstat, i modtagermedlemsstaten skal nyde »samme sociale og skattemæssige fordele som indenlandske arbejdstagere«.

25 Som Domstolen har fastslået, blandt andet i dom af 30. september 1975 (Cristini, 32/75, Sml. s. 1085) skal henvisningen til »sociale fordele« i artikel 7, stk. 2, ikke fortolkes indskrænkende.

26 Som Domstolen gentagne gange har fastslået, fremgår det af det tilstræbte mål med den i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68 fastsatte ligebehandling, at begrebet social fordel, som ifølge denne bestemmelse tildeles arbejdstagere, der er statsborgere i de øvrige medlemsstater, omfatter alle de fordele, »som, uanset om de er forbundet med en arbejdskontrakt, almindeligvis indrømmes indenlandske arbejdstagere, hovedsagelig på grund af deres objektive status som arbejdstagere eller alene fordi de har bopæl på det nationale område, og hvis udvidelse til også at gælde for arbejdstagere, der er statsborgere i de andre medlemsstater, derfor forekommer egnet til at fremme disses mobilitet inden for Fællesskabet« (domme af 31. maj 1979, Even, 207/78, Sml. s. 2019, og 20. juni 1985, Deak, 94/84, Sml. 1985, s. 1873.

27 Som Domstolen har fastslået i ovennævnte dom af 30. september 1975 samt i dom af 11. juli 1985 (Mutsch, 137/84, Sml. 1985, s. 2681), er en vandrende arbejdstagers ret til rabatkort til transport for børnerige familier og retten til at anvende sit eget sprog under en sag ved en domstol i bopælsmedlemsstaten omfattet af begrebet social fordel, jfr. artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68.

28 Det må i samme ånd anerkendes, at en vandrende arbejdstagers mulighed for at opnå tilladelse til, at hans ugifte samlever, som ikke er statsborger i modtagermedlemsstaten, tager bopæl hos ham i denne stat, kan bidrage til, at han integreres i modtagerlandets miljø, og således til at gennemføre formålet med arbejdskraftens frie bevægelighed. Herefter må denne ret ligeledes være omfattet af begrebet social fordel, jfr. artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68.

29 Følgelig kan en medlemsstat, som giver sine egne borgere en sådan fordel, ikke nægte arbejdstagere, som er statsborgere i de øvrige medlemsstater, samme fordel uden at overtræde forbudet mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, jfr. traktatens artikler 7 og 48.

30 Det første og andet spørgsmål må derfor besvares med, at traktatens artikel 7, sammenholdt med traktatens artikel 48 og med artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68, skal fortolkes således, at en medlemsstat, som giver sine egne statsborgere tilladelse til at lade deres ugifte samlevere, som ikke er statsborgere i denne medlemsstat, tage ophold på statens område, ikke kan nægte at yde vandrende arbejdstagere, som er statsborgere i andre medlemsstater, samme fordel.

Sagens omkostninger

31 De udgifter, der er afholdt af den nederlandske regering og 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

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Nederlandenes Hoge Raad ved dom af 22. februar 1985, for ret:

1) Artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1612/68 kan ikke fortolkes således, at en person, som lever i et fast samlivsforhold med en arbejdstager, der er statsborger i én medlemsstat og beskæftiget på en anden medlemsstats område, under visse omstændigheder kan ligestilles med en »ægtefælle« i denne bestemmelses betydning.

2) Traktatens artikel 7, sammenholdt med traktatens artikel 48 og med artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68, skal fortolkes således, at en medlemsstat, som

giver sine egne statsborgere tilladelse til at lade deres ugifte samlevere, som ikke er statsborgere i denne medlemsstat, tage ophold på statens område, ikke kan nægte at yde vandrende arbejdstagere, som er statsborgere i andre medlemsstater, samme fordel.

Everling Koopmans Bahlmann Joliet

Due Galmot Kakouris O'Higgins Schockweiler

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 17. april 1986.

Fungerende præsident

P. Heim
Justitssekretær

U. Everling
Afdelingsformand