

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
WALTER VAN GERVEN
fremsat den 7. marts 1990*

Høje Domstol.

1. Hvad angår spørgsmålet om arbejdskraftens frie bevægelighed mellem på den ene side Spanien og Portugal og på den anden side de øvrige medlemsstater, indeholder akten vedrørende vilkårene for Kongeriget Spaniens og Republikken Portugals tiltrædelse (herefter benævnt »tiltrædelsesakten«) bestemmelse om, at EØF-Traktatens artikel 48 kun finder anvendelse med visse forbehold. Hvad angår anvendelsen af bestemmelserne om den frie udveksling af tjenesteydelser i EØF-Traktatens artikler 59 ff., opstiller tiltrædelsesakten imidlertid ingen begrænsninger. Ved de præjudicielle spørgsmål fra tribunal administratif de Versailles (herefter benævnt »den forelæggende retsin- stans«) er Domstolen blevet anmodet om at klargøre, hvilke retsvirkninger de nævnte bestemmelser i tiltrædelsesakten har for tjenesteydere i Fællesskabet (i sagen for den forelæggende retsin- stans en virksomhed etableret i Portugal), der anvender portugisisk eller spansk arbejdskraft.

Sagens baggrund

2. Det portugisiske selskab Rush Portuguesa Lda (herefter benævnt »Rush«) er en virksomhed, som udfører byggearbejder og offentlige bygge- og anlægsarbejder. Selskabet indgik med en fransk virksomhed en række kontrakter om underentrepriser vedrørende arbejde i Frankrig på forskellige byggepladser i forbindelse med anlægget af jernbanelinjen TGV Atlantique. Med hen-

blik på at udføre disse arbejder medbragte Rush til Frankrig fra Portugal en række portugisiske arbejdstagere. Den forelæggende retsin- stans har angivet, at Domstolen ved besvarelsen af de præjudicielle spørgsmål bør gå ud fra den forudsætning, at disse arbejdstagere vil vende tilbage til Portugal straks efter udførelsen af arbejderne.

Den franske »inspection du travail« gennemførte i september og december 1986 to kontrolundersøgelser, hvoraf det fremgik, at Rush beskæftigede i alt 58 portugisiske arbejdstagere, der ikke var i besiddelse af nogen arbejdstilladelse, således som det kræves i henhold til artikel L 341.6 i den franske code du travail. Hvad nærmere angår det arbejde, som disse arbejdstagere udførte, henviser jeg til retsmøderapporten, afsnit I, punkt 2. Den nævnte bestemmelse i code du travail er indeholdt i kapitel I i fjerde afsnit af lovens tredje »bog«, som vedrører »Udenlandsk arbejdskraft og beskyttelse af indenlandsk arbejdskraft«. I henhold hertil er det forbudt i Frankrig at beskæftige udlændinge, der ikke er i besiddelse af en arbejdstilladelse, når en sådan tilladelse kræves efter fransk ret eller ifølge internationale aftaler. Rush skal også have gjort sig skyldig i en overtrædelse af artikel L 341.9, hvorefter det kun er Office national d'immigration (i dag »Office de migration internationale«, herefter benævnt »ONI«), der må ansætte og lade udenlandske arbejdstagere indrejse i Frankrig.

På grundlag af rapporter udfærdiget efter de omtalte kontrolbesøg pålagde ONI i medfør af artikel L 341.7 i code du travail

* Originalsprog: nederlandsk.

Rush at betale et »særligt bidrag«. Som den franske regerings repræsentant har forklaret under den mundtlige forhandling, har dette bidrag karakter af en administrativ bøde. Bidraget er på mindst 500 gange den garanterede mindsteløn som fastlagt i artikel L 141.8 i code du travail. Det fremgår endvidere af sagen, at den samlede bøde, som Rush blev pålagt at betale, androg 1,5 mio. FF. Det er beslutningen om denne bøde, som Rush ved den forelæggende retsinstant har nedlagt påstand om annullation af.

3. I forbindelse med den videre drøftelse bør man være opmærksom på, at genstanden for tvisten i hovedsagen udelukkende er, om afgørelsen, hvorved det blev pålagt Rush at betale det særlige bidrag, er lovlig. Den forelæggende retsinstant ønsker nærmere bestemt afklaret, om et selskab, der præsterer tjenesteydelser, kan pålægges en sådan sanktion i anledning af, at det har beskæftiget portugisiske arbejdstagere uden arbejdstilladelse. Sagen for Domstolen drejer sig således ikke om, hvorvidt Rushs virksomhed er lovlig og / eller kan gøres betinget af, at der foreligger en forudgående tilladelse fra de franske myndigheder. Spørgsmålet om kvalifikationen og lovligheden efter fransk ret af Rushs virksomhed som »selskab, der formidler midlertidigt arbejde«, eller endog »selskab, der leverer arbejdskraft« (uanset de pågældende personers nationalitet), og spørgsmålet om, hvorvidt den franske lovgivning på området er forenelig med fællesskabsretten, er ikke relevante med henblik på besvarelsen af de præjudicielle spørgsmål.

Der synes heller ikke i hovedsagen at være rejst spørgsmål om, hvorvidt en medlemsstat kan gøre en udstedelse af en tilladelse betinget af, at der betales en afgift. Læser man slutningen af det andet præjudicielle spørgsmål på en bestemt måde, kan man dog få det indtryk, at den forelæggende retsinstant ønsker oplyst, om en medlemsstat kan gøre retten til at præstere en tjenesteydelse betin-

get af, at der til indvandringsmyndighederne betales en bestemt afgift for udstedelse af arbejdstilladelser for det pågældende selskabs ansatte. Ser man på de for Domstolen afgivne indlæg, er dette spørgsmål blevet rejst i forbindelse med den nævnte eneret for ONI med hensyn til udenlandske arbejdstageres ansættelse og indrejse i Frankrig, idet det i øvrigt drejer sig om den (ubetydelige) afgift, der i henhold til artikel L 341.8 i code du travail skal betales ved fornyelse af en arbejdstilladelse. Jeg vender kort tilbage til dette spørgsmål i slutningen af min redegørelse (jfr. punkt 22 nedenfor).

De relevante fællesskabsretlige bestemmelser

4. Som udgangspunkt kan man ikke forbyde en virksomhed i Fællesskabet, der præsterer tjenesteydelser i en anden medlemsstat (»værtlandet«) end den, hvori virksomheden er etableret (»hjemlandet«), med henblik på at præstere disse tjenesteydelser, at ansætte arbejdstagere fra andre medlemsstater og beskæftige dem i værtslandet. I henhold til artikel 6, stk. 3, i direktiv 68/360/EØF¹ (jfr. også punkt 5 nedenfor in fine) er den medlemsstat, i hvilken tjenesteydelserne præsteres, forpligtet til at meddele de pågældende arbejdstagere opholdstilladelse (hvis gyldighed kan begrænses til beskæftigelsesens påregnede varighed).

5. For så vidt angår virksomheder, der vil benytte spansk og portugisisk arbejdskraft med henblik på at præstere tjenesteydelser, må man dog indtil 1993 inddrage de regler², der er indeholdt i tiltrædelsesakten.

1 — Rådets direktiv 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).

2 — I det følgende vil jeg udelukkende omtale portugisiske arbejdstagere, men da tiltrædelsesaktens artikler 55-58 er identiske med artiklerne 215-218, gælder mine betragtninger lige så vel spanske arbejdstagere.

Med hensyn til ind- og udvandring mellem på den ene side Portugal og på den anden side de ti »gamle« medlemsstater begrænser tiltrædelsesaktens artikel 215 princippet i EØF-Traktatens artikel 48 om arbejdskraftens frie bevægelighed. I henhold til artikel 215 finder EØF-Traktatens artikel 48 kun anvendelse med forbehold af de overgangsbestemmelser, der er fastsat i tiltrædelsesaktens artikler 216-219. Artikel 216 indeholder følgende bestemmelser:

»1. Artikel 1-6 i forordning (EØF) nr. 1612/68 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet skal ... i de øvrige medlemsstater over for portugisiske statsborgere først finde anvendelse fra den 1. januar 1993.

... de øvrige medlemsstater kan, indtil den 31. december 1992, ... over for portugisiske statsborgere opretholde nationale bestemmelser ..., der kræver forudgående tilladelse, for så vidt angår indvandring med henblik på at udføre lønnet arbejde og / eller adgang til lønnet beskæftigelse.«

Artiklerne 1-6 i forordning nr. 1612/68 indeholder i overensstemmelse med EØF-Traktatens artikel 49 bestemmelse om, at enhver, der er statsborger i en medlemsstat, har ret til at tage og udøve en lønnet beskæftigelse i den anden medlemsstat på de samme vilkår som dem, der gælder medlemsstatens egne statsborgere. Der er med andre ord tale om en konkretisering af den i EØF-Traktatens artikel 48, stk. 2 og 3, fastlagte ligebehandlingsgrundsætning.

Tiltrædelsesaktens artikel 218 indeholder bestemmelse om, at for så vidt nogle bestemmelser i direktiv 68/360 ikke kan ses løsrivet fra de bestemmelser i forordning nr.

1612/68, hvis anvendelse i henhold til tiltrædelsesaktens artikel 216 er udsat, kan de ti »gamle« medlemsstater fravige disse bestemmelser i det omfang, det er nødvendigt for anvendelsen af artikel 216.

I henhold til artikel 1 i direktiv 68/360 skal medlemsstaterne afskaffe eksisterende restriktioner med hensyn til indrejse og ophold for statsborgere i medlemsstaterne og deres familiemedlemmer, som er omfattet af forordning nr. 1612/68. Som allerede nævnt er direktivets artikel 6, stk. 3, udtryk for en konkretisering af den nævnte regel for så vidt angår arbejdstagere beskæftiget i en virksomhed, der præsterer tjenesteydelser, eller som udfører arbejde på dennes vegne.

Det første og det andet præjudicielle spørgsmål

6. Det var på grundlag af de i foregående afsnit nævnte bestemmelser i tiltrædelsesaktens, at ONI bragte de omhandlede bestemmelser i code du travail i anvendelse over for Rush og pålagde selskabet en bøde i medfør af artikel L 341.7 for at have overtrådt disse. Ved den forelæggende retsinstans gjorde Rush gældende, at en sådan bøde strider mod den i EØF-Traktatens artikler 59-66 knæsatte ret til fri udveksling af tjenesteydelser, som tiltrædelsesakten ikke begrænser eller udsætter. Med henblik på at kunne træffe afgørelse om denne tvist har den forelæggende retsinstans anmodet Domstolen om at besvare tre præjudicielle spørgsmål, hvis nærmere indhold er angivet i retsmøderapportens afsnit I, punkt 4. Jeg vil nu behandle det første og det andet spørgsmål. Hvad angår det tredje, er det efter min opfattelse ikke relevant for afgørelsen af den konkrete tvist, men jeg vil kort vende tilbage til det i punkt 23.

Det, Domstolen egentlig er blevet anmodet om at tage stilling til, er, i hvilket omfang de begrænsninger med hensyn til arbejdskraftens frie bevægelighed, der følger af tiltrædelsesakten, kan bringes i anvendelse over for virksomheder i Fællesskabet, der til en af de »gamle« medlemsstater ønsker at medbringe portugisiske arbejdstagere med henblik på i den pågældende medlemsstat at præstere nogle tjenesteydelser. Den forelæggende retsinstans ønsker navnlig oplyst, om en »gammel« medlemsstat kan i) forbyde en virksomhed i Fællesskabet, der præstere tjenesteydelser i medlemsstaten, i denne forbindelse at benytte sig af portugisisk arbejdskraft eller ii) knytte bestemte betingelser til denne præstering af tjenesteydelser, herunder navnlig i form af, at virksomheden skal ansætte arbejdstagere på stedet, opnå arbejdstilladelser for sit portugisiske personale eller indbetale bidrag til indvandringmyndighederne. Spørgsmålene fra den forelæggende retsinstans drejer sig i bogstaveligste forstand om, hvorvidt portugisiske virksomheder kan medbringe portugisiske arbejdstagere til en »gammel« medlemsstat med henblik på at præstere tjenesteydelser dér. Lad mig med det samme fremhæve, at det fællesskabsretlige svar på dette spørgsmål ikke afhænger af, om der er tale om virksomheder etableret i Portugal eller om virksomheder etableret i en anden EF-medlemsstat. Tiltrædelsesakten opstiller ingen begrænsninger med hensyn til anvendelsen af EØF-Traktatens artikler 59-66, da de omtalte bestemmelser i den kun indeholder begrænsninger med hensyn til portugisiske arbejdstageres ret til ophold, idet det herved er uden betydning, hvem arbejdsgiveren er.

7. Jeg vil i min drøftelse gå frem på følgende måde. Indledningsvis vil jeg gennemgå Domstolens praksis, hvori der er sket en præcisering af rækkevidden af Traktatens bestemmelser om den frie udveksling af tjenesteydelser, hvorved jeg vil lægge særlig vægt på retsstillingen for tjenesteydere, der til det sted, hvor tjenesteydelserne skal præ-

steres, medbringer personale, som ikke kan støtte ret på princippet om arbejdskraftens frie bevægelighed (punkterne 8-11 nedenfor). En sådan kortfattet gennemgang af Domstolens praksis, som også parterne i hovedsagen har påberåbt sig, er nødvendig, idet tvisten må ses i denne sammenhæng. I den anden del af min redegørelse, som er den væsentligste, vil jeg undersøge, hvilke virkninger tiltrædelsesaktens artikler 216 ff. har for denne »almindelige rettighed« (punkterne 12-18 nedenfor). I den tredje del af min redegørelse vil jeg drage konklusionerne af denne undersøgelse for så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt de »gamle« medlemsstater administrativt kan pålægge en bøde (punkterne 19-21 nedenfor). Endelig vil jeg kort tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt en medlemsstat kan forlange af en arbejdsgiver, der præstere tjenesteydelser, at denne betaler en afgift for at få udstedt en arbejds- eller opholdstilladelse (punkt 22 nedenfor).

Gældende fællesskabsret for så vidt angår arbejdskraftens frie bevægelighed

8. Jeg bemærker indledningsvis, at der ikke ved de omtvistede franske bestemmelser sker nogen (formel) forskelsbehandling af ikke-franske tjenesteydere. Bestemmelserne indeholder således hjemmel til administrativt at pålægge enhver arbejdsgiver, som i Frankrig beskæftiger arbejdstagere uden opholdstilladelse, en bøde. Hjemmelen til at pålægge bøden finder således anvendelse på samme måde, uanset om der er tale om franske eller ikke-franske arbejdsgivere. Domstolen har imidlertid fastslået, at en bestemmelse i national lovgivning, der ikke umiddelbart forekommer diskriminatorisk, og som generelt finder anvendelse på permanent erhvervsvirksomhed udøvet af selskaber i den pågældende medlemsstat, ikke altid kan bringes i anvendelse fuldt ud på midlertidig virksomhed, som udøves i medlemsstaten af selskaber etableret i andre medlemsstater.

Domstolen udtalte således i dommen i Webb-sagen (under henvisning til dommen til Van Wesemael-sagen³, som den tidligere havde afsagt) følgende:

»... Den frie udveksling af tjenesteydelser, der er et grundlæggende princip i Traktaten, kan ... kun begrænses ved regler, der er begrundet i almenvellet, og som påhviler enhver person eller enhver virksomhed, der udøver en aktivitet på [den pågældende medlemsstats] område, i det omfang disse interesser ikke varetages i kraft af bestemmelser, som tjenesteyderen er undergivet i den medlemsstat, hvor han er etableret«⁴.

I en senere dom tilføjede Domstolen, at begrænsninger fastsat i national lovgivning skal være objektivt nødvendige for at varetage et hensyn, der ikke strider mod Fællesskabets interesser⁵.

I dommen i Webb-sagen fastslog Domstolen endvidere, at nationale regler, også selv om de er begrundet i almene hensyn og som udgangspunkt finder generelt anvendelse, ikke må indebære, at krav i etableringsstaten skal opfyldes på ny. Domstolen ville dermed gribe ind over for skjulte former for forskelsbehandling af tjenesteydere fra andre medlemsstater i forhold til indenlandske tjenesteydere⁶. Jeg bemærker her, at Domstolen samme dag tillige i dommen i sagen Frans-Nederlandse Maatschappij voor Bio-

logische Producten lagde et tilsvarende princip til grund for så vidt angår de frie varebevægelser. Medlemsstaterne kan således ikke uden rimelig begrundelse forlange af en importør, at de pågældende varer på ny skal underkastes tekniske eller kemiske analyser, som allerede er blevet gennemført i en anden medlemsstat⁷.

9. De principper, der fremgår af dommen i Webb-sagen, er blevet yderligere præciseret i dommen fra 1982 i Seco-sagen⁸. Omstændighederne i denne sag har en vis lighed med omstændighederne i nærværende sag.

Baggrunden for Seco-sagen var følgende: Nogle franske virksomheder havde udført forskellige arbejder i Storhertugdømmet Luxembourg og havde i denne forbindelse midlertidigt medbragt nogle arbejdstagere, der ikke var statsborgere i en medlemsstat. Under hele den periode, hvori arbejderne i Luxembourg blev udført, var disse arbejdstagere obligatorisk tilknyttet den franske sociale sikringsordning. Tvisten drejede sig om nogle bestemmelser i luxembourgsk lovgivning, hvorefter *arbejdsgivere*, der i forbindelse med midlertidigt arbejde i Luxembourg beskæftigede udenlandske arbejdstagere, skulle betale arbejdsgiverbidraget til den luxembourgske alders- og invalidepensionsforsikringsordning, uden at dette skabte nogen rettigheder for de pågældende arbejdstagere⁹. Sagen rejste således det spørgsmål, om en sådan ordning er forenelig med fællesskabsretten, navnlig når henses til, at sådanne ordninger opvejer de økon-

3 — Dom af 18. januar 1979, Van Wesemael (110/78 og 111/78, Sml. s. 35).

4 — Dom af 17. december 1981, præmis 17 (279/80, Sml. s. 3305, se også dom af 18. januar 1979, Van Wesemael, jfr. ovenfor, og den senere dom af 4. december 1986, Kommissionen mod Forbundsrepublikken Tyskland, navnlig præmis 27 (205/84, Sml. s. 3755).

5 — Dom af 4. december 1986, Kommissionen mod Forbundsrepublikken Tyskland, jfr. ovenfor, præmis 27.

6 — Præmis 28 i dommen.

7 — Dom af 17. december 1981, jfr. navnlig præmisserne 13-15 (272/80, Sml. s. 3277).

8 — Dom af 3. februar 1982 (62/81 og 63/81, Sml. s. 223).

9 — Præmis 3 i dommen. Det fremgår endvidere af dommen, at de omhandlede luxembourgske bestemmelser var blevet indført for at forhindre, at arbejdsgivere benyttede udenlandsk arbejdskraft for at undgå at skulle betale de pågældende arbejdsgeberbidrag (præmis 4 i dommen).

miske fordele, som arbejdsgiveren vil kunne drage af, at han ikke er underlagt reglerne om mindstelønninger i den medlemsstat, hvori tjenesteydelserne præsteres.

10. I dommen gentog Domstolen det princip, der allerede var fremgået af dommen i Webb-sagen, nemlig at Traktatens bestemmelser om den frie udveksling af tjenesteydelser ikke alene forbyder åbenbar forskelsbehandling på grundlag af tjenesteyderens nationalitet, men også alle skjulte former for forskelsbehandling, som, skønt de er baseret på tilsyneladende neutrale kriterier, rent faktisk fører til det samme resultat¹⁰. Domstolen udtalte herefter:

»Dette gælder..., når den forpligtelse til at betale arbejdsgiverens del af bidragene til den sociale sikring, som tjenesteydere med hjemsted på statens eget område er underkastet, udstrækkes til arbejdsgivere, som er etableret i en anden medlemsstat, og som allerede skal betale tilsvarende bidrag for de samme arbejdstagere og for de samme beskæftigelsesperioder i henhold til sidstnævnte stats lovgivning. Under sådanne omstændigheder indebærer bestemmelserne i den stat, hvor tjenesteydelsen udføres, at de arbejdsgivere, der er etableret i en anden medlemsstat, økonomisk pålægges en yderligere byrde, idet de rent faktisk rammes hårdere end de tjenesteydere, der er etableret på statens eget område«¹¹.

Domstolen udtalte endvidere, at selv om en medlemsstat ganske kan nægte *arbejdstagere* fra tredjelande såvel indrejse som tilladelse til at udføre lønnet beskæftigelse, kan den ikke på dette grundlag pålægge en *tjenesteyder* etableret i en anden medlemsstat en diskriminatorisk økonomisk byrde¹².

11. Der er en vis lighed mellem omstændighederne i Seco-sagen og omstændighederne i den foreliggende sag. Også i denne er problemet, hvilken kompetence medlemsstaterne (her de »gamle« medlemsstater) har bevaret for så vidt angår spørgsmålet om regler vedrørende udøvelse af lønnet beskæftigelse, som stiller hindringer for, at en virksomhed, der anvender personale, som ikke kan støtte ret på princippet om arbejdskraftens fri bevægelighed, kan præstere tjenesteydelser. Det kriterium, der på dette punkt fremgår af dommen i Seco-sagen, er, at en national ordning, der som udgangspunkt finder generel anvendelse, ikke må medføre en skjult forskelsbehandling af tjenesteydere etableret i en anden medlemsstat. I Seco-sagen forelå der en sådan forskelsbehandling, fordi de i andre medlemsstater etablerede arbejdsgivere skulle betale et arbejdsgiverbidrag for arbejdstagere, som der allerede i etableringsstaten var blevet betalt bidrag for, hvilket for disse arbejdsgivere medførte en større økonomisk byrde end den, der påhvilede konkurrenter etableret i den pågældende medlemsstat, som således kun skulle indbetale bidrag i en enkelt medlemsstat. Situationen i nærværende sag er imidlertid *en anden*. Bestemmelser som de i sagen omhandlede franske bestemmelser er ikke udtryk for en »gentagelse« med hensyn til bidrag, der allerede er betalt i etableringsstaten, eller med hensyn til betingelser, der allerede er blevet opfyldt dér. Bestemmelserne stiller derfor for så vidt ikke udenlandske tjenesteydere konkurrencemæssigt ringere end franske tjenesteydere.

Denne forskel har dog ingen betydning i henseende til det ovennævnte princip, der fremgår af Domstolens praksis vedrørende den frie udveksling af tjenesteydelser. Enhver begrænsning af retten til fri udveksling af tjenesteydelser skal være begrundet i al-

10 — Præmis 8 i dommen.

11 — Præmis 9 i dommen.

12 — Præmisserne 11 og 12 i dommen.

mene hensyn og være nødvendig for at beskytte de interesser, der er tale om. Endvidere kan medlemsstaterne ikke på grundlag af deres kompetence med hensyn til indvandring og adgang til lønnet beskæftigelse pålægge tjenesteydere etableret i en anden medlemsstat en diskriminatorisk byrde. Det må også fremhæves, at hvad angår de andre i Traktaten knæsatte rettigheder, antages det, at medlemsstaterne har bevaret en vis kompetence med hensyn til en nærmere regulering, herunder i form af pålæggelse af sanktioner, men at anvendelsen af nationale bestemmelser, der er hjemlet i denne kompetence, ikke må undergrave en i Traktaten knæsat rettilighed eller uden begrundelse opstille hindringer for udøvelsen af den¹³.

Det er ud fra det nævnte udgangspunkt, nemlig at der i så vidt omfang som muligt skal ske en sikring af en traktatmæssig rettilighed, at jeg nu vil undersøge, hvilke forholdsregler de »gamle« medlemsstater uden at tilsidesætte tiltrædelsesakten kan træffe over for tjenesteydere etableret i en anden medlemsstat.

Tiltrædelsesaktens retsvirkninger for så vidt angår spørgsmålet om fri udveksling af tjenesteydelser

12. Som jeg allerede har nævnt (punkt 5 ovenfor), indeholder tiltrædelsesakten hjemmel for de »gamle« medlemsstater til indtil 1993 at opretholde nationale bestemmelser, der for portugisiske statsborgere kræver forudgående tilladelse for så vidt angår indvandring og adgang til lønnet beskæftigelse. De »gamle« medlemsstater har således bevaret

deres ret til at nægte portugisiske *arbejdstager* opholdstilladelse som omhandlet i direktiv 68/360. Det må være åbenbart, at en ordning med forudgående opholdstilladelse kun kan fungere i praksis, såfremt ordningen også skal overholdes af *arbejdsgivere*, der beskæftiger portugisiske statsborgere, uanset om der er tale om »indenlandske« arbejdsgivere eller arbejdsgivere fra en anden medlemsstat. I de fleste tilfælde er det således arbejdsgiveren, der ansøger om en opholdstilladelse. Det er endvidere åbenbart, at det er på *arbejdsgiverens foranledning*, at størstedelen af arbejdstagerne i en virksomhed, der præsterer tjenesteydelser i en anden medlemsstat, indrejser i denne for at udføre et arbejde.

Hvad er formålet med tiltrædelsesaktens artikler 216 ff.? I henhold til Domstolens praksis er disse bestemmelser udtryk for en fravigelse (der skal fortolkes indskrænkende) af princippet om arbejdskraftens fri bevægelighed (for så vidt angår portugisiske arbejdstagere), og baggrunden er et ønske om at undgå forstyrrelser på arbejdsmarkedet i de »gamle« medlemsstater som følge af en massiv indvandring af arbejdssøgende portugisiske statsborgere¹⁴. Det er ud fra dette hensyn, at der ved tiltrædelsesakten blev indført en overgangsperiode, i hvilken arbejdstagerenes bevægelsesfrihed mellem medlemsstaterne er begrænset.

Opgaven er nu at fastlægge retsstillingen, således som denne følger af forholdet mellem på den ene side princippet om den fri udveksling af tjenesteydelser, der ifølge den tidligere nævnte domstolspraksis kun kan begrænses i det omfang, det er strengt nødvendigt, og på den anden side de forholdsregler, som de »gamle« medlemsstater kan

13 — Jeg henviser her, hvad angår spørgsmålet om fri bevægelighed for personer, til dom af 7. juli 1976, Watson og Belman, navnlig præmisserne 17 og 21 (118/75, Sml. s. 1185), dom af 3. juli 1980, Pieck (157/79, Sml. s. 2176), og dom af 12. december 1989, Messner (C-265/88, Sml. s. 2409). Hvad angår de frie varebevægelser, henviser jeg til dom af 11. november 1981, Casati, navnlig præmis 27 (203/80, Sml. s. 2595), og dom af 15. december 1976, Donckerwolcke, navnlig præmisserne 32-38 (41/76, Sml. s. 1921).

14 — Jfr. dom af 27. september 1989, Lopes da Veiga, navnlig præmis 10 (9/88, Sml. s. 2989), og dom af 23. marts 1983, Peskeloglou, navnlig præmis 12 (77/82, Sml. s. 1085) (denne sag vedrørte fortolkningen af en tilsvarende bestemmelse i akten vedrørende Grækenlands tiltrædelse).

indføre på grundlag af bestemmelserne i tiltrædelsesakten, som Domstolen har fastslået må fortolkes indskrænkende. Inden jeg redegør for min egen stillingtagen hertil, vil jeg indledningsvis henlede opmærksomheden på de opfattelser, der er blevet gjort gældende for Domstolen. Der er enighed på ét punkt: Fortolker man tiltrædelsesakten således, at medlemsstaterne har bevaret en diskretionær beføjelse til at afslå at udstede opholdstilladelse til *enhver* portugisisk arbejdstager, som er ansat i en virksomhed, der præsterer tjenesteydelser, således at virksomheden ville være nødsaget til kun at benytte sig af arbejdskraft fra de »gamle« medlemsstater, ville dette være ensbetydende med en ophævelse af princippet om den frie udveksling af tjenesteydelser for så vidt angår præstering af tjenesteydelser, der er forbundet med en flytning af arbejdstagere. De begrænsninger, der er indeholdt i tiltrædelsesakten, kan herefter kun gøres gældende over for en bestemt kategori af portugisiske arbejdstagere. Det er med hensyn til spørgsmålet om afgrænsningen af denne kategori, at opfattelserne er meget forskellige.

13. Den mest vidtgående opfattelse med hensyn til omfanget af retten til fri udveksling af tjenesteydelser er blevet gjort gældende af Rush. Nærmere bestemt har Rush således gjort gældende, at de pågældende bestemmelser i tiltrædelsesakten ikke opstiller nogen begrænsninger overhovedet med hensyn til *en tjenesteyders* ansættelse og beskæftigelse af portugisiske statsborgere. Selskabets ræsonnement er følgende. Den omstændighed, at selskabets portugisiske arbejdstagere befinder sig i Frankrig, er ganske uden sammenhæng med spørgsmålet om gennemførelsen af EØF-Traktatens artikel 48. De portugisiske arbejdstagere har ikke søgt arbejde i Frankrig og har ikke fået adgang til det franske arbejdsmarked. De har haft et arbejde i Portugal og er indrejst i Frankrig som led heri med henblik på — for Rush — at udføre nogle arbejder, hvorved der ikke er tale om, at de vil gøre krav på at

kunne tage permanent ophold i Frankrig som arbejdstagere. Deres arbejdsforhold er reguleret af portugisisk ret. De opbærer deres løn i Portugal, hvor de betaler skat, og de er fortsat underlagt den portugisiske sociale sikringsordning. Rush anfører på denne baggrund, at disse arbejdstagere ikke kan anses som »arbejdstagere« i den i forordning nr. 1612/68 forudsatte betydning, således at tiltrædelsesaktens bestemmelser om portugisiske arbejdstagere ikke finder anvendelse på dem.

14. Jeg kan ikke være enig heri. Domstolen har altid i sin praksis understreget, at begrebet »arbejdstager« efter fællesskabsretten er vidt og omfatter enhver statsborger i en medlemsstat, som faktisk og reelt udøver en lønnet beskæftigelse i en anden medlemsstat¹⁵. Om beskæftigelsen udøves for en virksomhed etableret i en anden medlemsstat eller for en virksomhed etableret i den medlemsstat, hvori arbejdet udføres, er uden betydning for spørgsmålet. Det er i overensstemmelse hermed, at det i betragtningerne til forordning nr. 1612/68 hedder, at »alle medlemsstaternes arbejdstagere skal have bekræftet retten til at have beskæftigelse efter eget valg inden for Fællesskabet; denne ret skal anerkendes uden forskel for 'permanente' arbejdstagere, sæsonarbejdere, grænsearbejdere og arbejdstagere, der udfører arbejde som led i en tjenesteydelse«. Der kan derfor ikke være nogen tvivl om, at bestemmelserne i forordning nr. 1612/68 også har til formål at beskytte arbejdstagere ansat hos en tjenesteyder som Rush. Som nævnt er anvendelsen af reglerne om portugisiske arbejdstageres ret til at tage eller udøve en lønnet beskæftigelse i en af den »gamle« medlemsstater dog i henhold til tiltrædelsesaktens artikel 216 udsat indtil 1993 (jfr. punkt 5 ovenfor). Artikel 216 er således baseret på den samme, vide, opfattelse af be-

15 — Jfr. f. eks. dom af 3. juni 1986, Kempf, navnlig præmisserne 8-14 (139/85, Sml. s. 1741), der henviser til dommen af 23. marts 1982, Levin (53/81, Sml. s. 1035).

grebet »arbejdstager« som den, der gælder efter EØF-Traktatens artikel 48.

ninger i den frie udveksling af tjenesteydelser« fra 1962¹⁷. I programmets afsnit II hedder det:

15. Den mest restriktive fortolkning for så vidt angår princippet om den frie udveksling af tjenesteydelser er blevet gjort gældende af den franske regering. Efter dennes opfattelse er de eneste, der ikke rammes af tiltrædelsesakten, ansatte hos en tjenesteyder, der har et »arbejde af betroet karakter« i virksomheden, hvorved menes personer, der så at sige må sidestilles med tjenesteyderen selv. Sådanne personer må herefter — således må jeg forstå den franske regerings indlæg — have en ret til ophold i kraft af en *status som tjenesteyder*, jfr. direktiv 73/148/EØF¹⁶. Ifølge den franske regering er der kun tale om en meget begrænset kategori af personer, nemlig personer, der er medlemmer af det pågældende selskabs ansvarlige ledelse, og som kan forpligte selskabet udadtil. Jeg kan lige så lidt tilslutte mig denne begrænsede fortolkning, således som det snart vil fremgå af redegørelsen for min opfattelse. Jeg mener ikke, at den franske regerings opfattelse tager tilstrækkeligt hensyn til princippet om den frie udveksling af tjenesteydelser, som Rush kan støtte ret på.

16. Kommissionen har gjort sig til talsmand for en »mellemløsning«, idet den fra tiltrædelsesaktens bestemmelser vil undtage »specialiseret« personale og personale »med arbejde af betroet karakter« i den virksomhed, som præsterer tjenesteydelserne. Kommissionen har navnlig henvist til Rådets »almindelige program om ophævelse af begræns-

»Inden udløbet af andet år af overgangsperiodens anden etape skal der ... gennemføres ændringer af de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser..., for så vidt de hindrer [medlemsstaternes] statsborgere eller det betroede eller fagligt kvalificerede personale, som ledsager tjenesteyderen, eller som udfører ydelsen for dennes regning, i at udføre tjenesteydelserne.«

Denne udtalelse giver et interessant sammenligningsgrundlag med henblik på den foreliggende sag, fordi udtalelsen tager det udgangspunkt, at det bør være muligt for en tjenesteyder — såfremt han i *praksis* skal kunne gøre brug af sin ret til fri udveksling af tjenesteydelser — at benytte sig af bestemte kategorier af personale, også selv om de pågældende ikke kan støtte ret på princippet om arbejdskraftens frie bevægelighed (det almindelige program er fra 1962, dvs. før gennemførelsen af arbejdskraftens frie bevægelighed i medfør af EØF-Traktatens artikler 48 og 49). Den nævnte sammenligning kan naturligvis ikke drages ud i sin yderste konsekvens, da udtalelsen stammer fra et tidspunkt, hvor heller ikke princippet om den frie udveksling af tjenesteydelser var blevet ført ud i livet. I nærværende sag finder vi os på en måde på et senere stadium. Princippet om den frie udveksling af tjenesteydelser er allerede *fuldt ud* blevet iværksat, men støder på begrænsninger, der udspringer af en (midlertidig) ufuldstændig gennemførelse af princippet om arbejdskraftens frie bevægelighed (for så vidt angår portugisiske arbejdstagere).

16 — Rådets direktiv 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. I henhold til dette direktivs artikel 4 består der en ret til ophold for statsborgere i en medlemsstat, der ønsker at præstere tjenesteydelser i en anden medlemsstat.

17 — EFT Specialudgave, 2. serie, IX, s. 3.

17. De i det almindelige program opstillede kriterier kan dog være retningsgivende, og det er på dem, jeg vil basere min opfattelse. Kriterierne tager udgangspunkt i den efter min mening rigtige ide, at den virksomhed, et *selskab* driver, ikke kan ses fuldstændigt løsrevet fra de personer, der udgør grundlaget for denne virksomhed. Dette gælder så meget mere et selskab, der præsterer tjenesteydelser, og hvis tilstedeværelse i den medlemsstat, hvori de pågældende tjenesteydelser skal præsteres, principielt ikke er permanent¹⁸. Den af et sådant selskab udøvede virksomhed er således i vidt omfang afhængig af selskabets mobilitet og dets muligheder for at arbejde hen over de nationale grænser. Tænker man herpå, når man vil give et selskabs ret til fri udveksling af tjenesteydelser et »praktisk« indhold, må man efter min opfattelse tage udgangspunkt i den forudsætning, at selskabet frit skal have mulighed for at benytte sig af det personale, der udgør »kernen« i dets virksomhed, da dette er afgørende nødvendigt for den praktiske udøvelse af selskabets virksomhed.

Jeg mener, at den nævnte betragtning må gælde personale, der indtager ledende stillinger i selskabet, eller som er ansat i betroede stillinger. I modsætning til, hvad den franske regering anfører, er der her ikke blot tale om personer, der kan forpligte selskabet udadtil. Betegnelsen »ledende personale« omfatter efter min opfattelse også ansatte, der af selskabet har fået til opgave at føre præsteringen af tjenesteydelser ud i livet, og som er i en lederposition og / eller kontrollerer selskabets virksomhed, for så vidt angår det øvrige relevante personale. Jeg mener ligeledes, at betegnelsen »personale med arbejde af betroet karakter« må omfatte ansatte i stillinger, der forudsætter

et særligt tillidsforhold mellem den ansatte og selskabet og / eller arbejdsgiveren¹⁹. I det omfang, sådanne personers tilstedeværelse i værtslandet er en praktisk forudsætning for, at tjenesteydelserne kan præsteres, kan værtslandet ikke nægte at udstede en opholdstilladelse (hvis gyldighedsperiode eventuelt kan begrænses til arbejdets påregnede varighed).

Efter min opfattelse kan værtslandet heller ikke afvise at udstede opholdstilladelse til arbejdstagere, der er specialiserede eller i besiddelse af særlige kvalifikationer, som er afgørende for arbejdets udførelse, og som ikke uden store vanskeligheder og betydelige udgifter kan findes på arbejdsmarkedet i de »gamle« medlemsstater. Med udtrykket ansatte med »særlige kvalifikationer« sigtes der til personer med høje eller sjældne kvalifikationer, som udøver en beskæftigelse eller et fag, der forudsætter særlige kundskaber²⁰. Et sådant tilfælde kan blandt andet foreligge, når selskabet har investeret betydelige midler i forbindelse med ansættelsen eller uddannelsen af den pågældende. Forholdet må selvsagt vurderes under hensyntagen til den virksomhed, selskabet udøver, og arten af den tjenesteydelse, der skal præsteres.

18. Grundtanken bag den nævnte fortolkning er, at retten til fri udveksling af tjenesteydelser (som tiltrædelsesakten ikke op-

19 — Dette ligger på linje med den definition af arbejde af betroet karakter, der er indeholdt i bilaget til forordning (EØF) nr. 1612/68. I henhold til forordningens artikel 16, stk. 3, litra a), er tilbud om beskæftigelse, der lyder på navn, og som vedrører arbejde af betroet karakter, undtaget fra udligningsordningen i artiklerne 15 og 16.

20 — Dette er også baseret på undtagelsesreglen i artikel 16, stk. 3, i forordning (EØF) nr. 1612/68, hvorefter tilbud, der lyder på navn, og som vedrører en »specialiseret« stilling, er undtaget fra udligningsordningen.

18 — Jfr. den allerede i note 4 nævnte dom af 4. december 1986, Kommissionen mod Forbundsrepublikken Tyskland, navnlig præmisserne 19-21.

stiller nogen begrænsninger for) i overensstemmelse med den domstolspraksis, som jeg tidligere har gennemgået, ikke må undergraves i et sådant omfang, at den mister sin betydning, fordi der sker en uforholdsmæssig indskrænkning af det tjenesteydende selskabs dynamik. Jeg er endvidere klart af den opfattelse, at begrænsningen af retten til fri udveksling af tjenesteydelser ikke kan gå ud over, hvad der er nødvendigt for at varetage hensynene bag tiltrædelsesakten. Når henses hertil, må det antages, at en ordning, der giver virksomhederne i Fællesskabet mulighed for med henblik på at præstere tjenesteydelser i en anden medlemsstat at benytte sig af ledende personale eller ansatte med arbejde af betroet karakter samt arbejdstagere, der har særlige kvalifikationer, som er afgørende for præsteringen af tjenesteydelserne, og som ikke uden videre er til rådighed på det lokale arbejdsmarked, ikke har en så liberal karakter, at det må befrygtes, at der vil ske en betydelig, for slet ikke at tale om massiv, indvandring af arbejdssøgende portugisiske statsborgere, som vil kunne medføre forstyrrelser på arbejdsmarkedene i de »gamle« medlemsstater. I de nævnte kriterier ligger der først og fremmest en fordel for de (i det foreliggende tilfælde) portugisiske selskaber, der præsterer tjenesteydelser, og den skitserede ordning bevirker ikke, at også tjenesteydende selskaber i de »gamle« medlemsstater vil kunne rekruttere arbejdskraft på det portugisiske arbejdsmarked, for så vidt der er et potentiale for dette dér.

Det må erkendes, at den undtagelse fra det i tiltrædelsesakten fastsatte principielle forbud, som de nævnte kriterier er udtryk for, er noget »selektivt«, for så vidt som løsnin- gen først og fremmest vil åbne nogle muligheder for portugisiske selskaber, der præsterer tjenesteydelser, som ikke forudsætter en medbringelse af et stort antal arbejdstagere. Dette er dog den uundgåelige konsekvens af, hvad der har været ønsket med tiltrædelsesakten, nemlig i en overgangspe-

riode at bremse op for indvandringen af portugisisk arbejdskraft for at undgå forstyrrelser på arbejdsmarkedene i de »gamle« medlemsstater.

Hvilke sanktioner kan der gribes ind med?

19. Min hidtidige undersøgelse giver et svar på spørgsmålet om, for hvilke kategorier af arbejdstagere de »gamle« medlemsstater er forpligtet til at meddele opholdstilladelse. Det fremgår imidlertid af sagen, at Rush ikke ansøgte om opholdstilladelse for nogen af de ansatte, som selskabet medbragte til Frankrig, og at disse arbejdstagere heller ikke selv indgav sådanne ansøgninger. Under disse omstændigheder må spørgsmålet om lovligheden af en administrativt pålagt bøde i form af et »særligt bidrag« som det, ONI pålagde Rush at betale, undersøges særskilt for henholdsvis de ansatte, for hvilke opholdstilladelse ikke kunne nægtes, og de ansatte, for hvem opholdstilladelse kunne nægtes.

20. Lad mig først behandle spørgsmålet om de ansatte, for hvilke en opholdstilladelse ikke kunne nægtes. Med henblik på udførelsen af de pågældende arbejder kunne der ikke gribes ind over for retten til at udøve en lønnet beskæftigelse på det sted, hvor tjenesteydelserne skulle præsteres, og de pågældende ansatte har derfor krav på at få udstedt en opholdstilladelse efter artikel 6, stk. 3, i direktiv 68/360. Domstolen har flere gange fastslået, at udstedelsen af denne form for opholdstilladelse kun har en konstaterende virkning, således at forholdet ikke kan sidestilles med opholdstilladelser for udlændinge i almindelighed²¹. Domstolen har på dette grundlag antaget, at der ikke til en manglende iagttagelse af formaliteter, som en af fællesskabsretten beskyttet

21 — Jfr. dom af 3. juli 1980, Pieck, navnlig præmisserne 11-13 (157/79, Sml. s. 2171), der henviser til dom af 14. juli 1977, Sagulo (8/77, Sml. s. 1495).

arbejdstager skal opfylde som bevis for sin ret til ophold, kan være knyttet strengere sanktioner end dem, der er forbundet med mindre betydningsfulde lovovertrædelser begået af medlemsstatens egne statsborgere (sammenlignelighedskriterium)²². Domstolen har endvidere udtalt, at der ikke kan anvendes en sanktion, der står i et sådant misforhold til lovovertrædelsens grovhed, at den kommer til at udgøre en hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed. Allerede dette udelukker fængselsstraf eller udvisning²³.

De principper, der fremgår af de nævnte domme, bør efter min opfattelse også gælde sanktioner over for en arbejdsgiver, der undlader at ansøge om (konstaterende) tilladelser for sine ansatte. Jeg mener derfor, at en sanktion som den, der er tale om i hovedsagen, savner retligt grundlag. Formålet er i realiteten at opretholde de nationale myndigheders diskretionære beføjelser med hensyn til at meddele eller at afslå opholdstilladelser. Hvad der derimod ville være lovligt, er en mindre sanktion som den, værtslandet bringer i anvendelse over for sine egne statsborgere, når de undlader at forny et identitetsbevis.

21. Forholdet er et helt andet for så vidt angår arbejdstagere, over for hvilke medlemsstaten har bevaret sine diskretionære beføjelser med hensyn til at afslå en arbejds- eller opholdstilladelse. De anførte proportionalitetsbetragtninger gør sig ikke gældende, for så vidt sådanne arbejdstagere ikke kan støtte ret på det i Traktaten knæsatte princip om arbejdskraftens frie bevægelighed. Der skal derimod handles i over-

ensstemmelse med princippet om, at sanktionen ikke må stå i et sådant misforhold til overtrædelsens grovhed, at den undergraver princippet om *den frie udveksling af tjenesteydelser*.

Kan der opkræves et gebyr for udstedelse af en tilladelse?

22. Som allerede nævnt vil jeg endelig undersøge spørgsmålet om, hvorvidt medlemsstaterne kan gøre udstedelsen af en arbejds- eller opholdstilladelse for portugisiske statsborgere betinget af, at deres arbejdsgiver betaler bestemte gebyrer.

Også svaret herpå afhænger af, om der er tale om arbejdstagere, for hvem en tilladelse kan nægtes. Hvad angår de ansatte, som havde krav på en opholdstilladelse, kan man basere sig på artikel 9 i direktiv 68/360, hvorefter medlemsstaterne er forpligtet til at udstede de pågældende dokumenter gratis eller mod betaling af et beløb, der ikke overstiger det gebyr, som skal betales af indenlandske statsborgere for udstedelse af identitetskort.

Hvad angår arbejdstagere, som medlemsstaterne kan nægte opholdstilladelse, kan udstedelsen af en tilladelse efter min opfattelse gøres betinget af, at arbejdsgiveren betaler en afgift, forudsat at en sådan opkræves uden forskel af såvel indenlandske arbejdsgivere som arbejdsgivere fra andre medlemsstater, og beløbet ikke står i et misforhold til formålet. Det er åbenbart, at det henhører under den nationale retsinstans at foretage den konkrete vurdering på grundlag af disse kriterier.

22 — Den i foregående note nævnte dom i Pieck-sagen, præmisserne 15-19.

23 — Dommen i Pieck-sagen, jfr. ovenfor, a. st., og dommen i Messner-sagen, jfr. note 13, præmis 14.

Det tredje spørgsmål

23. Ved dette spørgsmål ønsker den nationale retsinstans oplyst, om de ansatte hos Rush, hvis beskæftigelse gav anledning til ONI's afgørelse om, at selskabet skulle indbetale et særligt bidrag, kan anses som specialiseret personale eller personale med et arbejde af betroet karakter, jfr. bilaget til forordning nr. 1612/68.

Det er ikke nogen tilfældighed, at såvel Rush som den portugisiske og den franske regering har gjort gældende, at dette bilag (ligesom artikel 16, stk. 3, i den forordning,

som bilaget vedrører) kun angår udligningsordningen inden for Fællesskabet med hensyn til tilbud og ansøgninger om beskæftigelse (jfr. forordningens artikler 15 og 16). »Udligningsordningen« er en ordning inden for Fællesskabet vedrørende formidling af arbejde, hvorefter der skal ske en udveksling af oplysninger mellem arbejdsformidlingsmyndighederne i de forskellige medlemsstater. De nærmere regler i forbindelse hermed er uden betydning for afgørelsen af hovedsagen. Derimod kan de i bilaget angivne definitioner af begreberne »specialisering« og »det tilbudte arbejdes betroede karakter« være en inspirationskilde med henblik på at afgrænse de kategorier af arbejdstagere, som en tjenesteydende virksomhed kan ansætte på det portugisiske arbejdsmarked allerede før 1993 (jfr. punkt 17 ovenfor).

Sammenfatning

24. Jeg skal herefter foreslå, at Domstolen besvarer de præjudicielle spørgsmål fra tribunal administratif de Versailles således:

»EØF-Traktatens artikler 59 og 60 og artiklerne 215-218 i akten vedrørende vilkårene for Kongeriget Spaniens og Republikken Portugals tiltrædelse, undertegnet den 12. juni 1985, skal fortolkes således, at et selskab i en af Fællesskabets medlemsstater, der præsterer tjenesteydelser, med henblik på at præstere tjenesteydelser i en anden medlemsstat (værtlandet) kan medbringe portugisiske arbejdstagere, der er en del af selskabets ledelse, og ansatte, hvis arbejde forudsætter et særligt tillidsforhold, eller som har særlige kvalifikationer, der er afgørende for præsteringen af tjenesteydelserne, og som ikke uden betydelige vanskeligheder kan ansættes på arbejdsmarkedene i de gamle medlemsstater, forudsat at de nævnte arbejdstageres tilstedeværelse i værtlandet er en forudsætning for, at det tjenesteydende selskab effektivt kan udøve sin virksomhed. Hvad angår sådanne arbejdstagere, kan værtlandet ikke knytte nogen betingelser til udstedelsen af en opholdstilladelse, jfr. artikel 6, stk. 3, i direktiv 68/360. Undlader arbejdstageren eller arbejdsgiveren at ansøge om et sådant dokument, kan der kun hertil knyttes sanktioner, der ikke går ud over de sanktioner, der bringes i anvendelse over for indenlandske

statsborgere i anledning af mindre alvorlige lovovertrædelser, der må sidestilles hermed. I henhold til artikel 9 i direktiv 68/360 skal dokumentet udstedes gratis eller mod betaling af et beløb, der ikke overstiger det gebyr, der betales af indenlandske statsborgere for udstedelse af identitetskort.

Hvad angår andre kategorier af portugisiske arbejdstagere, bevarer de andre medlemsstater indtil den 1. januar 1993 deres kompetence til at kræve, at der skal foreligge en tilladelse, før der kan ske indrejse med henblik på udøvelse af en lønnet beskæftigelse, ligesom disse medlemsstater kan forlange, at tjenesteydende selskaber, der beskæftiger sådanne arbejdstagere, overholder bestemmelser herom. Der kan til overtrædelse af sådanne bestemmelser dog ikke være knyttet en sanktion, der står i et sådant misforhold til overtrædelsens grovhed, at sanktionen undergraver princippet om den frie udveksling af tjenesteydelser. Udstedelse af tilladelser som omhandlet kan gøres betinget af, at de pågældende arbejdstageres arbejdsgiver betaler en afgift, forudsat at denne opkræves uden forskel af såvel indenlandske arbejdsgivere som arbejdsgivere fra andre medlemsstater, og at afgiften ikke står i et misforhold til det formål, den tjener.«