

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

9. december 2010*

I de forenede sager C-300/09 og C-301/09,

angående anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Raad van State (Nederlandene) ved afgørelser af 24. juli 2009, indgået til Domstolen den 30. juli 2009, i sagerne:

Staatssecretaris van Justitie

mod

F. Toprak (sag C-300/09),

I. Oguz (sag C-301/09),

har

* Processprog: nederlandsk.

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.N. Cunha Rodrigues, og dommerne A. Rosas, U. Löhmus, A. Ó Caoimh og P. Lindh (refererende dommer),

generaladvokat: J. Kokott
justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

- den nederlandske regering ved C.M. Wissels og B. Koopman, som befuldmægtigede

- den danske regering ved V. Pasternak Jørgensen og R. Holdgaard, som befuldmægtigede

- den tyske regering ved M. Lumma og N. Graf Vitzthum, som befuldmægtigede

— Europa-Kommissionen ved G. Rozet og M. van Beek, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

- ¹ Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 13 i associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 af 19. september 1980 om udvikling af associeringen (herefter »afgørelse nr. 1/80«). Associeringsrådet blev oprettet ved aftalen om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet, som blev undertegnet den 12. september 1963 i Ankara dels af Republikken Tyrkiet, dels af EØF's medlemsstater og Fællesskabet, og som blev indgået, godkendt og bekræftet på Fællesskabets vegne ved Rådets afgørelse 64/732/EØF af 23. december 1963 (Samling af Aftaler indgået af De Europæiske Fællesskaber, bind 3, s. 541, herefter »associeringsaftalen«).
- ² Anmodningerne er blevet indgivet inden for rammerne af tvister mellem henholdsvis F. Toprak i sag C-300/09 og I. Oguz i sag C-301/09 og Staatssecretaris van Justitie (statssekretæren for retlige anliggender) vedrørende sidstnævntes afslag på at ændre deres tidsbegrænsede opholdstilladelse.

Retsforskrifter

EU-retlige forskrifter

Associeringsaftalen

- 3 I henhold til associeringsaftalens artikel 2, stk. 1, har denne til formål at fremme en stadig og afbalanceret styrkelse af de økonomiske og handelsmæssige forbindelser mellem parterne, herunder på arbejdskraftens område, ved gradvist at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed samt ved at ophæve de restriktioner, som begrænser etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser, med henblik på at forbedre det tyrkiske folks levestandard og senere at lette Republikken Tyrkiets optagelse i Fællesskabet.

Afgørelse nr. 1/80

- 4 Artikel 6, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 er affattet således:

»Med forbehold af artikel 7 vedrørende familiemedlemmers fri adgang til beskæftigelse har tyrkiske arbejdstagere med tilknytning til det lovlige arbejdsmarked i en bestemt medlemsstat:

— efter at have haft lovlig beskæftigelse i et år, ret til fornyelse af deres arbejdstilladelser i denne medlemsstat hos samme arbejdsgiver, såfremt der er beskæftigelse

- efter at have haft lovlig beskæftigelse i tre år, ret til i denne medlemsstat med forbehold af den fortrinsstilling, som arbejdstagere fra Fællesskabets medlemsstater har, at modtage tilbud om anden beskæftigelse hos en arbejdsgiver efter eget valg, såfremt dette tilbud er afgivet under normale vilkår og er registreret ved den pågældende medlemsstats arbejdsmarkedsmyndigheder

- efter at have haft lovlig beskæftigelse i fire år i den pågældende medlemsstat, fri adgang til enhver form for lønnet arbejde efter eget valg.«

5 Nævnte afgørelses artikel 13 bestemmer:

»Fællesskabets medlemsstater og Tyrkiet må ikke indføre nye begrænsninger for så vidt angår vilkårene for adgang til beskæftigelse for arbejdstagere og deres familiedlemmer, der på nævnte landes områder har opnået opholds- og arbejdstilladelse i henhold til gældende lovgivning.«

Tillægsprotokol

- 6 Den tillægsprotokol, der blev undertegnet den 23. november 1970 i Bruxelles og indgået, godkendt og bekræftet på Fællesskabets vegne ved Rådets forordning (EØF) nr. 2760/72 af 19. december 1972 (Samling af Aftaler indgået af De Europæiske Fællesskaber, bind 3, s. 581, herefter »tillægsprotokollen«), udgør ifølge sin artikel 62 en integrerende del af associeringsaftalen.

7 Tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, har følgende ordlyd:

»De kontraherende parter afholder sig fra indbyrdes at indføre nye restriktioner, der hindrer etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser.«

Nationale bestemmelser

- 8 Pr. 1. december 1980 fandtes reglerne for udlændinges indrejse og ophold i Nederlandene i udlændingeloven (Vreemdelingenwet), der var trådt i kraft den 1. januar 1967 (Stb. 1965, nr. 40), og i en gennemførelsesbekendtgørelse vedrørende udlændinge (Vreemdelingenbesluit) samt et cirkulære vedrørende udlændinge fra 1966 (Vreemdelingencirculaire 1966).
- 9 Det fremgår af forelæggelsesafgørelserne, at pr. 1. december 1980 var følgende ordning gældende.
- 10 En udlænding, hvis ægteskab med en person, som havde tidsmæssigt ubegrænset opholdstilladelse, havde varet i mindst tre år, og som havde været bosiddende i Nederlandene i en periode på ligeledes tre år, mens denne var indehaver af en opholdstilladelse med tilknyttet betingelse om »ophold hos ægtefællen«, havde i princippet ret til selvstændig opholdstilladelse på trods af ægteskabets ophør. Udstedelse af en sådan tilladelse kunne imidlertid nægtes, hvis udlændingen ikke var i besiddelse af de nødvendige midler til sit underhold. Derudover kunne en sådan tilladelse ekstraordinært udstedes af tvingende humanitære grunde, eller hvis udlændingens virksomhed tjente Kongeriget Nederlandenes væsentlige interesse.

- 11 Denne ordning blev i to henseender ændret med virkning fra den 1. februar 1983 ved et udlændingecirkulære, der blev vedtaget i 1982 (herefter »1982-cirkulæret«). For det første blev varigheden af bopæl i Nederlandene før ægteskabets afbrydelse eller opløsning, som tidligere var tre år, reduceret til et år. For det andet kunne manglende midler til den udenlandske statsborgers underhold kun gøres gældende over for ham, hvis de kompetente myndigheder kunne kræve, at han stillede sig til rådighed for arbejdsmarkedet.
- 12 Den 1. april 2001 trådte lov af 23. november 2000 om almindelig revision af udlændingeloven i kraft (Wet van 23. november 2000 tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet) (Stb. 2000, nr. 495). Denne lov blev ledsaget af en bekendtgørelse om udlændinge vedtaget i 2000 (Vreemdelingenbesluit 2000) (Stb. 2000, nr. 497, herefter »Vb 2000«) og af et cirkulære om udlændinge, ligeledes vedtaget i dette år (Vreemdelingencirculaire 2000, herefter »2000-cirkulæret«).
- 13 Ved ikrafttrædelsen af Vb 2000 og 2000-cirkulæret den 1. april 2001 bortfaldt de ændringer, der var blevet indført i 1982, og de pr. 1. december 1980 gældende betingelser for at opnå selvstændig opholdstilladelse blev genindført.
- 14 Overgangsreglerne baseret på artikel 9, stk. 6, i Vb 2000 blev fastsat for udlændinge, der inden den 11. december 2000 havde nydt godt af en opholdstilladelse på grund af deres ægteskab. I henhold til disse regler kunne en udenlandsk statsborger, som i mindst et år havde haft opholdstilladelse på grundlag af et ægteskab, der havde varet tre år, før det blev afbrudt eller opløst, blive tildelt en opholdstilladelse med tilknyttet betingelse om »at søge eller udøve lønnet eller selvstændig virksomhed«.

Tvisterne i hovedsagerne og det præjudicielle spørgsmål

Toprak-sagen (sag C-300/09)

- 15 F. Toprak, som er tyrkisk statsborger, giftede sig med en nederlandsk statsborger den 14. juni 2001. Den 21. maj 2002 indrejste han i Nederlandene med en foreløbig opholdstilladelse, som blev erstattet af en tidsbegrænset opholdstilladelse med påtegningen »med henblik på ophold hos ægtefællen«, hvis gyldighed blev forlænget til den 24. september 2006.
- 16 Det ægteskabelige samliv mellem F. Toprak og hans ægtefælle blev afbrudt den 12. april 2004, dvs. mindre end tre år efter ægteskabets indgåelse, og skilsmissebevilningen blev udstedt den 30. december 2004, dvs. mere end tre år efter ægteskabets indgåelse. Det fremgår, at F. Toprak har tilbragt mindre end tre år hos sin ægtefælle i Nederlandene fra det tidspunkt, hvor han indrejste i Nederlandene, og til tidspunktet for det ægteskabelige samlivs faktiske ophør.
- 17 Efter skilsmissen indgav F. Toprak flere ansøgninger om ændring af angivelsen »med henblik på ophold hos ægtefællen« til »med henblik på at udøve lønnet beskæftigelse« og om forlængelse af den tidsbegrænsede opholdstilladelse.
- 18 Vedkommende minister afslog F. Topraks ansøgninger med den begrundelse, at han med virkning fra datoen for det ægteskabelige samlivs faktiske ophør ikke længere opfyldte betingelsen om ophold hos ægtefællen. Ydermere havde F. Toprak, selv om han havde haft arbejde i Nederlandene, ikke på dette tidspunkt i tilstrækkelig grad bevist, at han opfyldte betingelserne for at opnå opholdstilladelse til at udøve lønnet

beskæftigelse på grundlag af artikel 6, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80. Han havde navnlig ikke bevist, at han havde haft beskæftigelse ved den samme arbejdsgiver i et år, eller at arbejdsgiveren ville fortsætte ansættelsesforholdet. Derudover tjente hans lønnede beskæftigelse ikke nogen væsentlig interesse for Kongeriget Nederlandene.

- 19 F. Toprak iværksatte en revisionsanke af denne afgørelse ved Staatssecretaris van Justitie. Sidstnævnte gav imidlertid ikke F. Toprak medhold i anken.
- 20 F. Toprak anlagde dernæst sag ved Rechtbank 's-Gravenhage. Denne ret anså den skærpede praksis i forhold til personer som F. Toprak, der efterfulgte en periode med en lempeligere praksis i den henseende, for at udgøre en »ny begrænsning« som omhandlet i artikel 13 i afgørelse nr. 1/80. Som følge deraf gav retten sagsøgeren medhold, annullerede Staatssecretaris van Justities afgørelse om afslag og pålagde sidstnævnte at træffe en ny afgørelse. Staatssecretaris van Justitie har anket denne dom til Raad van State.

Oguz-sagen (sag C-301/09)

- 21 I. Oguz er en tyrkisk statsborger, som har giftet sig med en tyrkisk statsborger med tidsbegrænset opholdstilladelse i Nederlandene. Deres ægteskab blev indgået den 12. august 2002. Han indrejste i Nederlandene et år senere og fik en tidsbegrænset opholdstilladelse med betingelse om »ophold hos ægtefællen«, hvis gyldighed blev forlænget til august 2009.

- 22 Det ægteskabelige samliv mellem I. Oguz og hans ægtefælle blev afbrudt den 16. oktober 2005, og skilsmissebevillingen blev udstedt den 21. juli 2006, dvs. i begge tilfælde mere end tre år efter indgåelsen af deres ægteskab. I. Oguz havde imidlertid opholdt sig i mindre end tre år hos sin ægtefælle i Nederlandene i tiden mellem datoen for hans indrejse i Nederlandene i 2003 og datoen for det faktiske ophør af hans ægteskabelige samliv.
- 23 I. Oguz ansøgte den 12. april 2006 om ændring af betingelsen for udstedelsen af hans opholdstilladelse, som havde påtegningen »ophold hos ægtefællen«, til »med henblik på at udøve lønnet beskæftigelse«. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at I. Oguz har haft en ansættelsesaftale med en arbejdsgiver for perioden fra den 1. april til den 1. oktober 2004, at han har haft ansættelse ved en anden arbejdsgiver fra den 16. oktober 2005, og at han blev ansat af en tredje arbejdsgiver den 1. februar 2006.
- 24 I. Oguz' ansøgning om ændring af hans tidsbegrænsede opholdstilladelse blev afslået ved flere afgørelser truffet af vedkommende minister med den begrundelse, at han ikke længere på tidspunktet for hans ægteskabs ophør opfyldte den betingelse om »ophold hos ægtefællen«, som var forudsat ved tildelingen af hans opholdstilladelse. Desuden havde I. Oguz ikke i tilstrækkelig grad påvist, at han var berettiget til en opholdstilladelse for at udøve lønnet beskæftigelse på grundlag af artikel 6, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80. Han havde navnlig ikke godtgjort at have arbejdet i et år ved den samme arbejdsgiver, eller at denne havde til hensigt at fortsætte arbejdsforholdet. Endvidere tjente hans lønnede arbejde ikke nogen væsentlig interesse for Kongeriget Nederlandene.
- 25 I. Oguz påklagede afgørelserne til Staatssecretaris van Justitie, som afslog klagerne.

- 26 Statssekretæren fastholdt bl.a., at I. Oguz ikke var berettiget til opholdstilladelse i henhold til overgangsbestemmelserne i artikel 9, stk. 6, i Vb 2000, fordi hans opholdstilladelse ikke var blevet udstedt før den 11. december 2000.
- 27 Herefter anlagde I. Oguz sag ved Rechtbank 's-Gravenhage. Denne ret fandt, at Staatssecretaris van Justitie med urette havde støttet sig på artikel 9, stk. 6, i Vb 2000 og ikke på den praksis, der var blevet fulgt siden 1983. Retten gav I. Oguz medhold i, at den strengere ordning, som Staatssecretaris van Justitie havde anvendt på ham, og som efterfulgte en lempeligere ordning til fordel for tyrkiske statsborgere, udgjorde en »ny begrænsning« i strid med artikel 13 i afgørelse nr. 1/80. Som følge deraf ophævede retten Staatssecretaris van Justities afgørelser og pålagde denne at træffe en ny afgørelse. Staatssecretaris van Justitie har appelleret denne dom til Raad van State.

Det præjudicielle spørgsmål

- 28 På denne baggrund har Raad van State besluttet at udsætte sagen og i begge sager forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 fortolkes således, at der foreligger en ny begrænsning i denne bestemmelses forstand, når der sker en skærpelse af en bestemmelse, der trådte i kraft efter den 1. december 1980, og som indeholdt en lempelse af den pr. 1. december 1980 gældende bestemmelse, og denne skærpelse ingen forringelse medfører i forhold til den pr. 1. december 1980 gældende bestemmelse?«

- 29 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 2. oktober 2009 er sagerne C-300/09 og C-301/09 blevet forenet med henblik på den skriftlige og den mundtlige forhandling samt dommen.

Om det præjudicielle spørgsmål

Indledende bemærkninger

- 30 Det bemærkes indledningsvis, at artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 kan finde anvendelse ikke blot på love og administrative bestemmelser, men også på bestemmelser i cirkulærer, som præciserer, hvorledes den omhandlede regering har til hensigt at anvende lovgivningen.
- 31 Artikel 13 vedrører således begrænsninger indført af medlemsstaterne, uden at karakteren af den retsakt, som indfører disse begrænsninger, er angivet.
- 32 Domstolen har i dom af 10. april 2008, Kommissionen mod Nederlandene (sag C-398/06), undersøgt lovligheden af et udlændingecirkulære med ligheder med de i hovedsagen omhandlede cirkulærer med hensyn til Den Europæiske Unions afledte ret om fri bevægelighed for personer. Domstolen fastslog, at dette cirkulære var i strid med den afledte ret.
- 33 Det er ubestridt, at 1982-cirkulæret og 2000-cirkulæret i lighed med det omtvistede cirkulære i den sag, der gav anledning til dommen af 10. april 2008 i sagen Kommissionen mod Nederlandene, har virkning i forhold til de omhandlede udlændinge, herunder tyrkiske statsborgere.

- 34 Det følger heraf, at artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 kan finde anvendelse på sådanne cirkulærens bestemmelser.

Domstolens svar

- 35 Med sit spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 for så vidt angår en national bestemmelse om opnåelse af opholdstilladelse for tyrkiske arbejdstagere, såsom F. Toprak og I. Oguz, skal fortolkes således, at en skærpelse af en bestemmelse, som er indført efter den 1. december 1980, og som foreskrev en lempelse af den bestemmelse, der fandt anvendelse den 1. december 1980, udgør en »ny begrænsning« i denne artikels forstand, selv om denne skærpelse ikke øger betingelserne for at opnå denne tilladelse i forhold til dem, som fulgte af den bestemmelse, der var gældende den 1. december 1980.
- 36 Det af Raad van State stillede spørgsmål vedrører således i det væsentlige bestemmelsen af den relevante dato med henblik på analysen af, om der foreligger en ny begrænsning som omhandlet i artikel 13 i afgørelse nr. 1/80.
- 37 Selv om den nederlandske regering ikke har bestridt, at F. Toprak og I. Oguz har haft arbejde i Nederlandene, har den imidlertid fastholdt, at det ikke er fornødent at besvare dette spørgsmål, da artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 ikke finder anvendelse i dette tilfælde, da den i hovedsagen omtvistede ordning ikke vedrører de i denne artikel omhandlede betingelser for tyrkiske arbejdstageres adgang til arbejdsmarkedet, men udenlandske ægtefællers ret til familiesammenføring.

- 38 Denne indsigelse bør undersøges, før det af den forelæggende ret stillede spørgsmål i givet fald besvares.
- 39 Den nederlandske regering har således anført, at efter tre års ægteskab og et ophold af samme varighed i Nederlandene tilstedt under hensyn til dette ægteskab er den udenlandske statsborger i princippet berettiget til en selvstændig opholdstilladelse uden betingelse om ophold hos ægtefællen. Hvis behovet for familiesammenføring imidlertid forsvinder inden udløbet af disse tre år grundet ægteskabsforholdets afbrydelse, medfører dette i princippet, at opholdstilladelsen ophører. Denne ordning er ikke rettet mod arbejdstagere, og artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 finder derfor ikke anvendelse. Hvad angår udenlandske statsborgere af tyrkisk nationalitet er disse ikke berettigede til opholdstilladelse i henhold til den omtvistede ordning fra det tidspunkt, hvor ægteskabsforholdet afbrydes inden for tre års perioden, og de har kun en tilsvarende ret i henhold til artikel 6 i afgørelse nr. 1/80, hvis de opfylder artiklens betingelse om fast arbejde ved den samme arbejdsgiver.
- 40 Det bemærkes i denne henseende, at denne ordning ganske vist ikke er direkte rettet mod udenlandske arbejdstagere, men vedrører udenlandske statsborgere, som er gift med personer, der har tidsubegrænset opholdstilladelse i Nederlandene.
- 41 En sådan ordning kan imidlertid have virkning for udenlandske arbejdstagere, herunder tyrkiske arbejdstagere, idet den fastsætter nærmere betingelser for tildeling af selvstændig opholdstilladelse uden at være knyttet til ophold hos ægtefællen.
- 42 Det fremgår af sagen, at situationen for tyrkiske arbejdstagere, som er gift med personer, der har ret til tidsmæssigt ubegrænset ophold i Nederlandene, herunder nederlandske statsborgere, blev ændret fra den 1. april 2001 for så vidt angår tildelingen af en sådan tilladelse. Efter denne dato, og modsat den situation, der var gældende fra

den 1. februar 1983, blev disse arbejdstagere på ny pålagt en betingelse om bopæl hos deres ægtefælle, i denne medlemsstat, for en varighed af tre år.

- 43 Domstolen har allerede udtalt sig om ændringer vedrørende betingelserne for tildeling af opholdstilladelse til tyrkiske statsborgere i forhold til »standstill«-bestemmelserne i artikel 41, stk. 1, i tillægsprotokollen og artikel 13 i afgørelse nr. 1/80. Den har udtalt, at indførelsen af et krav — der ikke eksisterede, da tillægsprotokollen trådte i kraft — om visum for at udøve visse aktiviteter vedrørende tjenesteydelser i Tyskland udgjorde en »ny begrænsning« som omhandlet i artikel 41, stk. 1, i tillægsprotokollen (dom af 19.2.2009, sag C-228/06, Soysal og Savatli, Sml. I, s. 1031, præmis 57). Domstolen har ligeledes udtalt, at indførelsen af gebyrer for tildeling af opholdstilladelse af en størrelse, som er uforholdsmæssig i forhold til de gebyrer, der opkræves af medlemsstatens statsborgere, udgør en begrænsning, som er forbudt ved artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 (dom af 17.9.2009, sag C-242/06, Sahin, Sml. I, s. 8465, præmis 74).
- 44 I de foreliggende sager vedrører den i hovedsagen omhandlede nederlandske ordning også ændringer i betingelserne for tildeling af visse typer opholdstilladelser. I det omfang disse ændringer påvirker situationen for tyrkiske arbejdstagere, såsom F. Toprak og I. Oguz, skal en sådan ordning anses for at henhøre under anvendelsesområdet for artikel 13 i afgørelse nr. 1/80.
- 45 Den omstændighed, at de omhandlede arbejdstagere ikke allerede er integrerede på arbejdsmarkedet i Nederlandene i den forstand, at de ikke opfylder de betingelser, der er foreskrevet i artikel 6, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80, udgør ikke nogen hindring for anvendelsen af afgørelsens artikel 13. Domstolen har tidligere fastslået, at »standstill«-reglen i artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 ikke har til formål at beskytte tyrkiske statsborgere, som allerede er integreret på en medlemsstats arbejdsmarked, men netop kan finde anvendelse på tyrkiske statsborgere, som endnu ikke nyder rettigheder med hensyn til beskæftigelse og, tilsvarende, ophold i henhold til afgørelsens

artikel 6, stk. 1 (jf. dom af 21.10.2003, forenede sager C-317/01 og C-369/01, Abatay m.fl., Sml. I, s. 12301, præmis 83, og af 29.4.2010, sag C-92/07, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 3683, præmis 45).

- 46 Den nederlandske regerings anbringende om, at artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 ikke finder anvendelse på den i hovedsagen omtvistede ordning, fordi den vedrører udenlandske ægtefællers ret til familiesammenføring og ikke de i denne artikel omhandlede betingelser for tyrkiske arbejdstageres adgang til beskæftigelse, må derfor afvises.
- 47 Det er således fornødent at undersøge, hvilket tidspunkt der skal anvendes ved analysen af, om der foreligger en »ny begrænsning« som omhandlet i artikel 13 i afgørelse nr. 1/80.
- 48 Den nederlandske, den danske og den tyske regering er af den opfattelse, at kun datoen den 1. december 1980 er relevant for afgørelsen af, om en bestemt lovgivning eller praksis forværrer de tyrkiske arbejdstageres situation. Enhver senere ændring, som er mere gunstig for disse arbejdstagere, bør ikke tages i betragtning.
- 49 Det bemærkes, at da ordlyden af artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 ikke angiver noget særligt tidspunkt, fra hvilket at regne »standstill«-reglen finder anvendelse, bør spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger »nye begrænsninger« som omhandlet i denne artikel, bedømmes med udgangspunkt i det tidspunkt, hvor den tekst, som bestemmelsen er indeholdt i, træder i kraft, hvilket i det foreliggende tilfælde vil sige tidspunktet for ikrafttrædelsen af afgørelse nr. 1/80. Domstolen har i øvrigt gentagne gange haft lejlighed til at henvise til dette udgangspunkt. Domstolen har således i dommen af 29. april 2010 i sagen Kommissionen mod Nederlandene, præmis 49, udtalt, at artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 er til hinder for, at der i de nederlandske retsfor skrifter fra den dato, hvor afgørelsen trådte i kraft i Nederlandene, indføres nye restriktioner

for udøvelsen af arbejdskraftens frie bevægelighed (jf. ligeledes bl.a. dommen i sagen Abatay m.fl., præmis 74, Sahin-dommen, præmis 63, samt analogt for så vidt angår »standstill«-reglen i tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, dommen i sagen Abatay m.fl., præmis 66, og i sagen Soysal og Savatli, præmis 47).

- 50 Det følger imidlertid ikke heraf, at kun denne dato er relevant.
- 51 For at kunne fastlægge rækkevidden af udtrykket »nye begrænsninger« er det nødvendigt at tage formålet med artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 i betragtning.
- 52 I dommen i sagen Abatay m.fl., præmis 72, fandt Domstolen, at »standstill«-bestemmelserne i artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 og i tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, forfølger det samme formål, nemlig at skabe fordelagtige betingelser for den gradvise gennemførelse af henholdsvis arbejdskraftens frie bevægelighed, etableringsretten og den frie udveksling af tjenesteydelser ved at forbyde nationale myndigheder at indføre nye begrænsninger for nævnte friheder for ikke at gøre den gradvise virkeliggørelse af disse friheder mellem medlemsstaterne og Republikken Tyrkiet mere vanskelig.
- 53 Domstolen tilføjede i dom af 20. september 2007, Tum og Dari (sag C-16/05, Sml. I, s. 7415, præmis 61) for så vidt angår tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, at denne bestemmelse har til formål at skabe fordelagtige vilkår for den gradvise gennemførelse af etableringsfriheden ved at fastsætte et absolut forbud for de nationale myndigheder mod at indføre nye hindringer for udøvelsen af denne frihed ved at skærpe de betingelser, der eksisterer på en given dato.

- 54 Henset til sammenfaldet ved fortolkningen af tillægsprotokollens artikel 41 og artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 for så vidt angår bestemmelsernes formål, bemærkes, at rækkevidden af den i denne artikel 13 indeholdte »standstill«-forpligtelse analogt omfatter enhver ny hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed, som består i en forværring af de betingelser, der gælder på et givet tidspunkt.
- 55 Det er således nødvendigt at sikre, at medlemsstaterne ikke fjerner sig fra det mål, der forfølges, ved at ophæve bestemmelser, som de har vedtaget til fordel for tyrkiske arbejdstageres frie bevægelighed, efter at afgørelse nr. 1/80 er trådt i kraft på deres område.
- 56 Det følger heraf, at under omstændigheder som de i hovedsagerne omtvistede, skal bedømmelsen af, om indførelsen af nye regler giver anledning til »nye begrænsninger«, foretages med udgangspunkt i det tidspunkt, hvor disse bestemmelser blev vedtaget.
- 57 Denne fortolkning følger den retning, som Domstolen har fulgt ved fortolkningen af »standstill«-regler inden for andre EU-retlige områder, bl.a. med hensyn til fradragsretten for moms som omhandlet i Rådets sjette direktiv 77/388/EØF af 17. maj 1977 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om omsætningsafgifter — Det fælles merværdiafgiftssystem: ensartet beregningsgrundlag (EFT L 145, s. 1, herefter »sjette direktiv«) og med hensyn til de frie kapitalbevægelser.
- 58 Domstolen har for så vidt angår merværdiafgift fastslået, at en national lovgivning er i strid med »standstill«-reglen i sjette direktivs artikel 17, stk. 6, hvis den udstrækker anvendelsesområdet for de gældende undtagelser efter tidspunktet for direktivets ikrafttræden og således fjerner sig fra direktivets formål. Domstolen har præciseret, at det samme gør sig gældende for alle ændringer efter sjette direktivs ikrafttræden,

som udstrækker anvendelsesområdet for de undtagelser, der fandtes umiddelbart før nævnte ændring. Det er i denne forbindelse uden betydning, at ændringen ikke udstrækker anvendelsesområdet for de undtagelser, der var gældende ved direktivets ikrafttræden (jf. dom af 14.6.2001, sag C-40/00, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 4539, præmis 17-19).

- 59 Domstolen traf en tilsvarende afgørelse for så vidt angår undtagelsesbestemmelsen i artikel 57, stk. 1, EF om frie kapitalbevægelser, som tillader bevarelsen af restriktioner for kapitalbevægelser til eller fra tredjelande, som eksisterede i den nationale retsorden den 31. december 1993. Domstolen fandt, at begrebet restriktion, der eksisterede på den i artiklen angivne dato, dvs. den 31. december 1993, forudsatte, at de juridiske rammer, som den pågældende restriktion indgik i, havde udgjort en bestanddel af medlemsstatens retsorden uafbrudt siden denne dato. Den tilføjede, at en medlemsstat ellers på ethvert tidspunkt ville kunne genindføre restriktioner for kapitalbevægelser til eller fra tredjelande, som eksisterede i den nationale retsorden den 31. december 1993, men som ikke var blevet opretholdt. Domstolen har således fastslået, at undtagelsen ikke er rettet mod en bestemmelse, som har genindført en hindring, som efter ophævelsen af den tidligere lovgivning ikke længere eksisterede (dom af 18.12.2007, sag C-101/05, A, Sml. I, s. 11531, præmis 48 og 49).
- 60 Det bemærkes, at en medlemsstat, der vedtager bestemmelser, som forværrer betingelserne for tyrkiske arbejdstagers opnåelse af opholdstilladelse set i forhold til de betingelser, der tidligere var gældende for dem i henhold til bestemmelser, der blev vedtaget, efter at afgørelse nr. 1/80 var trådt i kraft på medlemsstatens område, har indført »nye begrænsninger« som omhandlet i afgørelsens artikel 13.
- 61 Under omstændigheder som de i hovedsagerne foreliggende tilkommer det den nationale ret at bedømme, om 2000-cirkulæret gør det vanskeligere for tyrkiske

arbejdstagere at opnå selvstændig opholdstilladelse end 1982-cirkulæret, og om F. Toprak og I. Oguz opfylder de i 1982-cirkulæret fastsatte betingelser. I tilfælde af at en sådan tilladelse er vanskeligere at opnå i henhold til 2000-cirkulæret, udgør dette en »ny begrænsning« som omhandlet i artikel 13 i afgørelse nr. 1/80, selv om 2000-cirkulæret ikke går videre end til at genindføre de bestemmelser, som fandtes i den nederlandske lovgivning den 1. december 1980.

- ⁶² Henset til de ovenstående betragtninger skal det forelagte spørgsmål besvares med, at under omstændigheder som dem, der foreligger i hovedsagerne vedrørende en national bestemmelse om opnåelse af opholdstilladelse for tyrkiske arbejdstagere, skal artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 fortolkes således, at en skærpelse af en bestemmelse, som er indført efter den 1. december 1980, og som foreskrev en lempelse af den bestemmelse, der fandt anvendelse den 1. december 1980, udgør en »ny begrænsning« i denne artikels forstand, selv om denne skærpelse ikke øger betingelserne for at opnå denne tilladelse i forhold til dem, som fulgte af den bestemmelse, der var gældende den 1. december 1980, hvilket det tilkommer den nationale ret at bedømme.

Sagsomkostningerne

- ⁶³ Da sagens behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Anden Afdeling) for ret:

Under omstændigheder som dem, der foreligger i hovedsagerne vedrørende en national bestemmelse om opnåelse af opholdstilladelse for tyrkiske arbejdstagere, skal artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 af 19. september 1980 om udviklingen af associeringen, som blev vedtaget af det associeringsråd, der er oprettet ved aftalen om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet, fortolkes således, at en skærpelse af en bestemmelse, som er indført efter den 1. december 1980, og som foreskrev en lempelse af den bestemmelse, der fandt anvendelse den 1. december 1980, udgør en »ny begrænsning« i denne artikels forstand, selv om denne skærpelse ikke øger betingelserne for at opnå denne tilladelse i forhold til dem, som fulgte af den bestemmelse, der var gældende den 1. december 1980, hvilket det tilkommer den nationale ret at bedømme.

Underskrifter