

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

17. september 2009*

I sag C-242/06,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Raad van State (Nederlandene) ved afgørelse af 11. maj 2006, indgået til Domstolen den 29. maj 2006, i sagen:

Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie

mod

T. Sahin,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, P. Jann, og dommerne M. Ilešič, A. Tizzano, E. Levits og J.-J. Kasel (refererende dommer),

* Processprog: nederlandsk.

generaladvokat: M. Poiares Maduro
justitssekretær: fuldmægtig C. Strömholm,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 17. december 2008,

efter at der er afgivet indlæg af:

- T. Sahin ved advocaat D. Schaap

- den nederlandske regering ved H.G. Sevenster, C. Wissels og M. de Mol, som befuldmægtigede

- den tyske regering ved C. Schulze-Bahr samt ved M. Lumma og J. Möller, som befuldmægtigede

- den italienske regering ved I.M. Braguglia, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato W. Ferrante

- den cypriotiske regering ved D. Lysandrou, som befuldmægtiget

- Det Forenede Kongeriges regering ved barrister T. Ward

- Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved s. Boelaert 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 Anmodningen 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 af Republikken Tyrkiet, på den ene side, og EØF's medlemsstater og Fællesskabet, på den anden side, 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 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem T. Sahin og Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (ministeren for udlændingspørgsmål og integration, herefter »ministeren«) vedrørende tyrkiske statsborgeres pligt til at betale gebyrer for, at deres ansøgning om opholdstilladelse eller forlængelse af dennes gyldighedsperiode undersøges.

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

Associeringen EØF-Tyrkiet

— Associeringsaftalen

- ³ I henhold til artikel 2, stk. 1, i associeringsaftalen har denne til formål at fremme en stadig og afbalanceret styrkelse af de økonomiske og handelsmæssige forbindelser mellem de kontraherende parter, herunder på arbejdskraftens område, ved gradvist at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed (associeringsaftalens artikel 12) samt ved at ophæve de restriktioner, som begrænser etableringsfriheden (nævnte aftales artikel 13) og den frie udveksling af tjenesteydelser (aftalens artikel 14), med henblik på at forbedre det tyrkiske folks levevilkår og senere at lette Tyrkiets optagelse i Fællesskabet (fjerde betragtning i præambelen og aftalens artikel 28).
- ⁴ I dette øjemed omfatter associeringsaftalen en indledende fase, hvor Republikken Tyrkiet med støtte fra Fællesskabet skal styrke sin økonomi (aftalens artikel 3), en overgangsperiode, hvorunder der skal ske en gradvis oprettelse af en toldunion og en tilnærmelse af de økonomiske politikker (aftalens artikel 4), og en endelig fase, som bygger på toldunionen og indebærer styrkelse af samordningen af de kontraherende parters økonomiske politik (aftalens artikel 5).

5 Associeringsaftalens artikel 6 har følgende ordlyd:

»For at sikre gennemførelsen og den gradvise udvikling af associeringsordningen mødes de kontraherende parter i et associeringsråd, som handler inden for grænserne af de beføjelser, som er blevet det tillagt ved aftalen.«

6 Associeringsaftalens artikel 8, der er indeholdt i aftalens afsnit II, som har overskriften »Iværksættelse af overgangsperioden«, bestemmer:

»Til virkeliggørelse af de i artikel 4 fastsatte mål bestemmer associeringsrådet, inden overgangsperiodens begyndelse og i overensstemmelse med den i artikel 1 i den midlertidige protokol fastsatte fremgangsmåde, betingelserne, formerne og tempoet for iværksættelsen af egnede foranstaltninger inden for de områder, der er omhandlet i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, og som skal tages i betragtning, særligt de i denne del anførte, såvel som enhver beskyttelsesklausul, som måtte vise sig påkrævet.«

7 Associeringsaftalens artikel 12-14 er ligeledes indeholdt i dennes afsnit II, kapitel 3, under overskriften »Andre bestemmelser af økonomisk art«.

8 Artikel 12 bestemmer:

»De kontraherende parter enes om, på grundlag af artikel [39 EF], [40 EF] og [41 EF] gradvist indbyrdes at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed.«

9 I artikel 13 bestemmes:

»De kontraherende parter enes om, på grundlag af artikel [43 EF] til [46 EF] og [48 EF] indbyrdes at ophæve de restriktioner, som begrænser etableringsfriheden.«

10 Artikel 14 lyder:

»De kontraherende parter enes om, på grundlag af artikel [45 EF], [46 EF] og [48 EF] til [54 EF] indbyrdes at ophæve de restriktioner, som begrænser den frie udveksling af tjenesteydelser.«

11 Associeringsaftalens artikel 22, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Til virkeliggørelse af de i aftalen fastlagte mål og i de tilfælde, den opregner, er associeringsrådet beslutningsdygtigt. Hver af de to kontraherende parter er forpligtet til at træffe sådanne foranstaltninger, som gennemførelsen af de trufne afgørelser nødvendiggør [...]«

— Tillægsprotokollen

12 Tillægsprotokollen, 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«), der ifølge sin artikel 62

udgør en integrerende del af associeringsaftalen, fastsætter i artikel 1 vilkårene, retningslinjerne og tempoet for gennemførelse af den overgangsperiode, der er omhandlet i aftalens artikel 4.

- 13 Tillægsprotokollen indeholder et afsnit II, der har overskriften »Bevægelighed for personer og tjenesteydelser«, hvis kapitel I omhandler »[a]rbejdskraften« og kapitel II »[e]tableringsret, tjenesteydelser og transport«.
- 14 Tillægsprotokollens artikel 36, der er en del af nævnte kapitel I, bestemmer, at arbejdskraftens frie bevægelighed mellem Fællesskabets medlemsstater og Tyrkiet vil blive gradvist gennemført i overensstemmelse med de i associeringsaftalens artikel 12 anførte principper mellem afslutningen af det 12. og 22. år for aftalens ikrafttræden, samt at associeringsrådet træffer beslutning om de nødvendige retningslinjer med henblik herpå.
- 15 Tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, som er indeholdt i kapitel II i det nævnte afsnit II, har følgende ordlyd:

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

16 Tillægsprotokollens artikel 59 bestemmer:

»Inden for de af denne protokol dækkede områder må der ikke gives Tyrkiet gunstigere betingelser end dem, som medlemsstaterne indrømmer hinanden på grundlag af traktaten om oprettelse af Fællesskabet.«

— Afgørelse nr. 1/80

17 Den 19. september 1980 vedtog det associeringsråd, der blev oprettet ved associeringsaftalen, og som består dels af medlemmer af medlemsstaternes regeringer, af Rådet for Den Europæiske Union og af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, dels af medlemmer af den tyrkiske regering, afgørelse nr. 1/80.

18 Denne afgørelses artikel 6 er indeholdt i afgørelsens kapitel II, med overskriften »Bestemmelser på det sociale område«, afsnit 1 vedrørende »Beskæftigelsesforhold og arbejdskraftens frie bevægelighed.« Denne artikels stk. 1 har følgende ordlyd:

»Med forbehold af artikel 7 vedrørende familiemedlemmers frie 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.«

¹⁹ Afgørelse nr. 1/80's artikel 13, der er indeholdt i det samme afsnit 1, bestemmer:

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

²⁰ I henhold til artikel 30 i afgørelse nr. 1/80 trådte denne i kraft den 1. juli 1980. I henhold til samme afgørelses artikel 16 var bestemmelserne i afgørelsens kapitel II, afsnit 1, dog anvendelige fra den 1. december 1980.

Direktiv 68/360/EØF

²¹ Artikel 9, stk. 1, i Rådets direktiv 68/360/EØF af 15. oktober 1968 om afskaffelse af restriktioner om rejse og ophold inden for Fællesskabets for medlemsstaternes arbejdstagere og deres familiemedlemmer (EFT 1968 II, s. 477) bestemmer:

»Udstedelse og forlængelse af [...] opholdsdokumenter for borgere i en EØF-medlemsstat sker gratis eller mod betaling af et beløb, der ikke må overstige det gebyr, der betales af indenlandske statsborgere for udstedelse af identitetskort.«

- 22 Direktiv 68/360 blev med virkning fra den 30. april 2006 ophævet ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EØF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EUT L 158, s. 77, og berigtigelser EUT 2004 L 229, s. 35, EUT 2005 L 197, s. 34 og EUT 2007 L 204, s. 28).

Direktiv 2004/38

- 23 Ifølge artikel 8 i direktiv 2004/38 kan medlemsstaterne — for ophold af mere end tre måneders varighed — kræve registrering af unionsborgerne hos de kompetente myndigheder på opholdsstedet, idet denne formalitet opfyldes ved udstedelse af et bevis for registrering. Tilsvarende kan medlemsstaterne i henhold til nævnte direktivs artikel 9 fastsætte en forpligtelse for unionsborgeres familiemedlemmer, der ikke er fællesskabsborgere, til at være indehavere af et opholdskort, når den påtænkte opholdsperiodes varighed vil overstige tre måneder. Ved misligholdelse af forpligtelsen til at ansøge om opholdskort kan der pålægges sanktioner, der står i rimeligt forhold til overtrædelsen og ikke indebærer forskelsbehandling. Ifølge samme direktivs artikel 11, stk. 1, er opholdskortet gyldigt i fem år regnet fra udstedelsesdatoen eller for unionsborgerens påtænkte opholdsperiode, hvis denne periode er mindre end fem år.

24 Artikel 25 i direktiv 2004/38 med overskriften »Generelle bestemmelser om opholdsdokumenter« har følgende ordlyd:

»1. Besiddelse af et bevis for registrering, jf. artikel 8, et bevis for ret til tidsubegrænset ophold, et bevis for indgivelse af ansøgning om opholdskort for familiemedlemmer, et opholdskort eller et tidsubegrænset opholdskort kan under ingen omstændigheder stilles som betingelse for udøvelse af en rettighed eller gennemførelse af en administrativ handling, idet den pågældende med en hvilken som helst anden type dokumentation kan godtgøre at være omfattet af de pågældende rettigheder.

2. De dokumenter, der er nævnt i stk. 1, udstedes gratis eller mod betaling af et beløb, der ikke er højere end de gebyrer og afgifter, som værtslandets egne statsborgere betaler for udstedelse af lignende dokumenter.«

Nationale bestemmelser

25 Ifølge oplysningerne i forelæggelsesafgårelsen krævede Kongeriget Nederlandene den 1. december 1980 — på hvilken dato bestemmelserne om beskæftigelse og arbejdskraftens frie bevægelighed fastsat i afgørelse nr. 1/80, deriblandt bestemmelserne indeholdt i sidstnævntes artikel 13, trådte i kraft for Kongeriget Nederlandene — ikke betaling af gebyrer ved indgivelse af en ansøgning om opholdstilladelse og opkrævede heller ikke sådanne gebyrer i tilfælde af ansøgning om forlængelse af en sådan tilladelses gyldighed.

26 Det er først fra ikrafttrædelsen den 1. april 2001 af lov om en generel ændring af lov om udlændinge (Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet) af 23. november 2000 (Stb. 2000, nr. 495, herefter »Vw 2000«), af udlændingebekendtgørelsen af 2000 (Vreemdelingenbesluit 2000, Stb. 2000, nr. 497) såvel som af udlændingeforordningen

(Voorschrift Vreemdelingen), at udlændinge er forpligtet til at betale gebyrer for behandling af en ansøgning om opholdstilladelse.

- 27 I henhold til en ændring af udlændingeforordningen, der fandt anvendelse fra den 1. maj 2002, var opkrævningen af sådanne gebyrer desuden ligeledes fastsat i tilfælde af en ansøgning om forlængelse af opholdstilladelsens gyldighed. I denne forbindelse blev de opkrævede gebyrer forhøjet.
- 28 Ifølge artikel 24, stk. 2, i Vw 2000 medfører en manglende betaling af gebyrerne vedrørende ansøgningen om opholdstilladelse inden for den fastsatte frist, at ansøgningen ikke bliver behandlet af den kompetente myndighed. De betalte gebyrer bliver desuden ikke tilbagebetalt, hvis ansøgningen afvises.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 29 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at T. Sahin er en tyrkisk statsborger, der den 13. juli 2000 blev meddelt en foreløbig opholdstilladelse, på grundlag af hvilken han indrejste i Nederlandene den 12. september 2000.
- 30 Den 2. oktober 2000, mens han opholdt sig lovligt i Nederlandene, indgav han en ansøgning om opholdstilladelse for at kunne leve hos sin nederlandske ægtefælle.

- 31 Den 14. december 2000 meddelte ministeren ham en sådan opholdstilladelse, hvis gyldighed udløb den 2. oktober 2001. Der var ikke knyttet restriktioner til denne tilladelse hvad angår udøvelsen af erhvervsmæssig beskæftigelse.
- 32 Efter ansøgning fra T. Sahin forlængede ministeren den 28. september 2001 gyldigheden af opholdstilladelsen indtil den 2. oktober 2002.
- 33 Imidlertid ansøgte den pågældende først den 10. februar 2003 om en ny forlængelse af tilladelsens gyldighed.
- 34 Den 23. april 2003 nægtede ministeren — i henhold til de nederlandske bestemmelser — at behandle denne sidste ansøgning med den begrundelse, at T. Sahin ikke havde betalt gebyrerne herfor, der beløb sig til 169 EUR.
- 35 Efter ikke desto mindre at have betalt det nævnte beløb — men uden for den fastsatte frist — indgav T. Sahin den 26. maj 2003 en klage over ministerens afgørelse af 23. april 2003. Ministeren afviste den 20. april 2004 klagen som ugrundet.
- 36 Den 16. maj 2004 anlagde T. Sahin sag på grundlag af artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 ved Rechtbank 's-Gravenhage til prøvelse af afgørelsen af 20. april 2004. Rechtbank 's-Gravenhage gav ved dom af 5. august 2004 T. Sahin medhold, annullerede ministerens afgørelse af 20. april 2004 og pålagde sidstnævnte at træffe en ny afgørelse.

- 37 Den 17. september 2004 afviste ministeren på ny T. Sahins klage som ugrundet.
- 38 Ved dom af 30. maj 2005 gav Rechtbank 's-Gravenhage T. Sahin medhold i sagen anlagt den 15. oktober 2004 til prøvelse af ministerens anden afgørelse om afvisning. Rechtbank 's-Gravenhage fandt, at den forpligtelse til at betale gebyrer i tilfælde af en ansøgning om forlængelse af gyldigheden af hans opholdstilladelse i Nederlandene, der var pålagt sagsøgeren, var i strid med artikel 13 i afgørelse nr. 1/80.
- 39 Til støtte for appellen, som ministeren har iværksat til prøvelse af den nævnte dom for Raad van State, har ministeren gjort gældende, at det var med urette, at førsteinstansretten fastslog, at T. Sahins situation henhører under anvendelsesområdet for nævnte artikel 13.
- 40 Ifølge Raad van State betalte T. Sahin ikke rettidigt de skyldige gebyrer, hvorfor ministeren i henhold til national lovgivning var forpligtet til ikke at behandle den pågældendes ansøgning.
- 41 Det er ubestridt, at T. Sahin fra den 14. december 2000 til den 2. oktober 2002 havde lovligt ophold i Nederlandene i henhold til de nationale bestemmelser, eftersom han gennem hele denne periode var i besiddelse af en gyldig opholdstilladelse. Han havde ligeledes gennem den samme periode ret til at udøve erhvervsvirksomhed på nederlandsk område. Den pågældende havde også fra marts 2001 en række forskellige jobs, hvoraf intet dog oversteg beskæftigelse af et års varighed hos den samme arbejdsgiver i en sammenhængende periode, hvorfor han ikke kan påberåbe sig de i artikel 6 i afgørelse nr. 1/80 omhandlede rettigheder.
- 42 Der opstår således det spørgsmål, om en anden bestemmelse i de retsfor skrifter, der er udstedt inden for rammerne af associeringen EØF-Tyrkiet, er til hinder for anvendelsen af den nederlandske lovgivning om forpligtelsen til at betale gebyrer for at erhverve en

opholdstilladelse og for ministerens afslag på at behandle en ansøgning, der er indgivet med dette formål, i tilfælde af manglende betaling af sådanne gebyrer.

43 Den forelæggende ret har i denne sammenhæng fremhævet, at det først var den 10. februar 2003, dvs. efter udløbet af hans opholdstilladelses gyldighed, at T. Sahin indgav en ansøgning om forlængelse af denne, hvorfor han i henhold til national lovgivning ikke længere havde lovligt ophold i perioden mellem den 2. oktober 2002 og den 10. februar 2003, samt at han ikke længere havde ret til at udøve lønnet arbejde på det nederlandske område, så længe denne ansøgning var under behandling. Ifølge den nævnte ret var de jobs, som T. Sahin har haft gennem det omhandlede tidsrum, følgelig ulovlige i henhold til nederlandsk lovgivning.

44 Fra T. Sahins indgivelse af ansøgningen om forlængelse af gyldigheden af hans opholdstilladelse, dvs. fra den 10. februar 2003, skulle hans ophold i Nederlandene ifølge nederlandsk lovgivning atter anses for lovligt. Endvidere — eftersom denne sene ansøgning blev indgivet inden for en rimelig frist på seks måneder efter, at det lovlige ophold var ophørt — bør ansøgningen behandles på grundlag af de nationale betingelser, der gælder for forlængelse af opholdet, og ikke på grundlag af dem, der er fastsat med henblik på førstegangsindrejse i Nederlandene.

45 I den foreliggende sag skal det navnlig afgøres, om en tyrkisk statsborger, der befinder sig i en situation som den, der er beskrevet i denne doms præmis 29-44, med føje kan påberåbe sig artikel 13 i afgørelse nr. 1/80. Såfremt det er utvivlsomt, at de nationale bestemmelser i hovedsagen skal betragtes som »nye« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i denne artikel, er det desuden stadig — henset til, at de nationale bestemmelser som følge heraf forringer situationen for tyrkiske statsborgere i forhold til den, som fremgik af de regler, som fandt anvendelse på tyrkiske statsborgere på tidspunktet for ikrafttrædelsen af artikel 13 i forhold til Kongeriget Nederlandene — nødvendigt at afgøre, om de krav, som de nationale bestemmelser pålægger tyrkiske statsborgere, henhører under begrebet »begrænsninger« i samme artikels forstand, særligt henset til den omstændighed, at størrelsen af de opkrævede gebyrer for den nævnte ansøgning i vidt omfang overstiger det gebyr, der pålægges fællesskabsborgere og deres familiemedlemmer.

46 På denne baggrund har Raad van State besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) a) Skal artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 [...], i lyset af præmis 81 og 84 i Domstolens dom af 21. oktober 2003, Abatay m.fl. (forenede sager C-317/01 og C-369/01, Sml. I, s. 12301), fortolkes således, at en udlænding, der er tyrkisk statsborger, og som har overholdt reglerne vedrørende den første tilladelse og vedrørende ophold i landet og fra den 14. december 2000 til den 2. oktober 2002 lovligt har udført lønnet arbejde for forskellige arbejdsgivere, men ikke rettidigt har ansøgt om forlængelse af gyldigheden af den ham meddelte opholdstilladelse, hvorfor han efter tilladelsens udløb og indtil tidspunktet for ansøgningen om forlængelsen heraf efter national ret ikke havde lovligt ophold og heller ikke havde tilladelse til at udføre arbejde her i landet, kan påberåbe sig bestemmelsen?
- b) Gør det for besvarelsen af spørgsmål 1a nogen forskel, at en af udlændingen ikke rettidigt indgivet ansøgning om forlængelse, der er modtaget inden for seks måneder efter udløbet af gyldigheden af denne opholdstilladelse, prøves efter de krav, der stilles for tilladelse til fortsat ophold, selv om denne ansøgning efter national ret sidestilles med en ansøgning om meddelelse af en første opholdstilladelse, og at udlændingen kan afvente, at der tages stilling til ansøgningen, her i landet?
- 2) a) Skal begrebet »begrænsning« i artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 fortolkes således, at begrebet omfatter den forpligtelse til at betale gebyrer med hensyn til behandlingen af en ansøgning om forlængelse af gyldigheden af en opholdstilladelse, som en udlænding, der er tyrkisk statsborger og er omfattet af anvendelsesområdet for afgørelse nr. 1/80, skal betale, idet hans ansøgning i mangel af betaling ikke behandles i henhold til artikel 24, stk. 2, i Vw 2000?

b) Ville besvarelsen af spørgsmål 2a være anderledes, såfremt størrelsen af gebyret ikke overstiger omkostningerne ved behandlingen af ansøgningen?

3) Skal artikel 13 i afgørelse nr. 1/80, der også tjener til gennemførelse af tillægsprotokollen til [associeringsaftalen], sammenholdt med protokollens artikel 59, fortolkes således, at størrelsen af gebyr (for udlændingen på det relevante tidspunkt 169 EUR) for tyrkiske statsborgere, der er omfattet af anvendelsesområdet for afgørelse nr. 1/80, med hensyn til behandlingen af en ansøgning om opholdstilladelse eller forlængelse heraf, ikke må overstige størrelsen af det gebyr (30 EUR), som kan opkræves af statsborgere i Det Europæiske Fællesskab for behandlingen af en ansøgning om efterprøvning i henhold til fællesskabsretten og udstedelse af det dermed forbundne opholdsdokument (jf. artikel 9, stk. 1, i direktiv [68/360] henholdsvis artikel 25, stk. 2, i direktiv [2004/38])?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Indledende bemærkninger

⁴⁷ Den forelæggende ret ønsker med anmodningen om præjudiciel afgørelse nærmere bestemt oplyst, dels om en tyrkisk statsborger, såsom T. Sahin, befinder sig i værtsmedlemsstaten i henhold til gældende lovgivning, således, at han henhører under anvendelsesområdet for artikel 13 i afgørelse nr. 1/80. Dels spørger den forelæggende ret Domstolen, om »standstill-klausulen« i nævnte artikel er til hinder for, at denne medlemsstat til byrde for en sådan statsborger fastsætter en forpligtelse til at betale gebyrer i anledning af behandlingen af hans ansøgning om erhvervelse af en opholdstilladelse eller forlængelse af dennes gyldighed, særligt når disse gebyrer er betydeligt højere end dem, der kræves af fællesskabsborgere, der befinder sig i en sammenlignelig situation.

48 Med henblik på at give den nævnte ret en hensigtsmæssig besvarelse for at gøre det muligt for den at afgøre den tvist, der verserer for den, skal der foretages en successiv gennemgang af disse to aspekter.

Om det personelle anvendelsesområde for artikel 13 i afgørelse nr. 1/80

49 Den forelæggende ret stiller spørgsmålet, om en tyrkisk statsborger — såsom T. Sahin — opfylder det krav om ophold og beskæftigelse i henhold til gældende lovgivning, der fremgår af artikel 13 i afgørelse nr. 1/80. Den forelæggende ret har ganske vist konstateret, dels at den pågældende havde overholdt ikke alene de relevante nationale regler med hensyn til den første indrejse på nederlandsk område, men ligeledes reglerne med hensyn til ophold indtil den 2. oktober 2002, dels at den tyrkiske statsborger havde været lovligt beskæftiget i henhold til national lovgivning indtil den samme dato. Ikke desto mindre spørger den forelæggende ret derefter, om T. Sahin desuden med føje kan støtte sig på den nævnte artikel 13, idet udløbet af hans opholdstilladelse såvel som indgivelse uden for de fastsatte frister af hans ansøgning om forlængelse af denne på grund af for sen betaling af gebyrerne herfor, i medfør af national lovgivning har medført, at hans situation ikke er i overensstemmelse med de nationale forskrifter for så vidt angår både opholdet og beskæftigelsen, og at han desuden heller ikke opfylder betingelserne for at kunne nyde konkrete rettigheder med hensyn til beskæftigelse og ophold i værtsmedlemsstaten på grundlag af samme afgørelses artikel 6, stk. 1.

50 Det bemærkes for det første, at Domstolen i præmis 75-84 i dommen i sagen Abatay m.fl. udtalte, at artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 ikke er undergivet en betingelse om, at den pågældende tyrkiske statsborger opfylder kravene i den samme afgørelses artikel 6, stk. 1, og at rækkevidden af denne bestemmelse ikke er begrænset til tyrkiske vandrende arbejdstagere, der udøver et lønnet arbejde.

51 De to bestemmelser i afgørelse nr. 1/80 tager faktisk sigte på forskellige situationer, eftersom artikel 6 indeholder betingelserne for udøvelse af en beskæftigelse, der gør en gradvis integration af den pågældende i værtsmedlemsstaten mulig, mens artikel 13 vedrører nationale bestemmelser om adgangen til beskæftigelse, idet den under sit anvendelsesområde omfatter familiemedlemmer, hvis indrejse på en medlemsstats

område ikke afhænger af udøvelsen af en beskæftigelse. Domstolen udledte heraf i dommen i sagen Abatay m.fl., at den nævnte artikel 13 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 artikel 6, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80.

52 På denne baggrund er den omstændighed, at T. Sahin ikke opfylder kravene for at blive indehaver af konkrete rettigheder på grundlag af denne sidste bestemmelse, ikke af en sådan art, at den kan fratage ham muligheden for at påberåbe sig artikel 13 i afgørelse nr. 1/80.

53 For det andet, for så vidt angår begrebet »i henhold til gældende lovgivning« i artikel 13 i afgørelse nr. 1/80, fremgår det af retspraksis, at det betyder, at den tyrkiske arbejdstager eller dennes familiemedlem skal overholde værtsmedlemsstatens regler med hensyn til indrejse, ophold og i givet fald beskæftigelse, således at han befinder sig lovligt på den nævnte stats område (jf. dommen i sagen Abatay m.fl., præmis 84 og den deri nævnte retspraksis). Denne artikel kan derfor ikke komme en tyrkisk statsborger, der befinder sig i en ulovlig situation, til gavn (dommen i sagen Abatay m.fl., præmis 85).

54 Det fremgår i den forbindelse af sagen, at T. Sahin lovligt fik tilladelse til at indrejse og opholde sig på nederlandsk område, og at de kompetente nationale myndigheder desuden tildelte ham en ubetinget ret til at udøve erhvervsmæssig virksomhed efter sit eget valg i værtsmedlemsstaten, en ret, han i øvrigt faktisk gjorde brug af.

55 Det er således ubestridt, at T. Sahin iagttog alle de relevante nationale udlændingereglige regler også med hensyn til beskæftigelse fra sin lovlige indrejse i Nederlandene den 12. september 2000 og indtil den 2. oktober 2002, på hvilken dato gyldigheden af hans opholdstilladelse udløb. Særligt befandt den pågældende sig i denne medlemsstat i henhold til gældende lovgivning på den dato, hvor de nye nationale retsfor skrifter, der pålægger opkrævning af gebyrer for erhvervlsen og forlængelsen af en opholds-

tilladelse, trådte i kraft. Disse retsfor skrifter er ifølge de sagsakter, der er til rådighed for Domstolen, den eneste genstand for tvisten i hovedsagen.

- 56 I henhold til oplysningerne fra den forelæggende ret er det først fra den 3. oktober 2002, at T. Sahins situation for så vidt angår ophold og beskæftigelse midlertidigt kom i strid med de nationale retsfor skrifers krav, indtil den pågældende — mindre end seks måneder efter udløbsdatoen for hans opholdstilladelses gyldighed — i de foreskrevne former og under overholdelse af forpligtelsen til at betale de herfor fastsatte gebyrer ansøgte om forlængelse af nævnte tilladelse.
- 57 Som den forelæggende ret har præciseret, kan T. Sahins ophold i Nederlandene fra datoen for indgivelsen af denne ansøgning i overensstemmelse med national lovgivning på ny anses for lovlig. I henhold til samme lovgivning skal en sådan forsinket ansøgning om forlængelse desuden behandles på grundlag af de nationale betingelser, der gælder for forlængelse af opholdstilladelsen, og ikke på grundlag af dem, der vedrører udstedelse af en sådan tilladelse.
- 58 Det skal tilføjes, at det er ubestridt, at T. Sahin ville have erhvervet forlængelse af sin opholdstilladelse, hvis han rettidigt havde betalt gebyrerne vedrørende sin ansøgning. Sagsakterne indeholder intet, der kan give anledning til at antage, at de kompetente nederlandske myndigheder har villet bringe den pågældendes ophold til ophør eller true med at udvise ham.
- 59 Under alle omstændigheder har Domstolen allerede fastslået, at en opholdstilladelse, der er udstedt af de nationale myndigheder, blot har bekræftende og dokumenterende værdi, og selv om medlemsstaterne har mulighed for at kræve, at de udlændinge, der opholder sig på deres område, er i besiddelse af en gyldig opholdstilladelse og rettidigt indgiver ansøgning om forlængelse af denne, og medlemsstaterne i princippet fortsat har kompetence til at forfølge tilsidesættelse af sådanne forpligtelser, forholder det sig ikke desto mindre således, at medlemsstaterne ikke i denne henseende kan tage foranstaltninger i brug, der er uforholdsmæssige i forhold til tilsvarende nationale situationer (jf. dom af 16.3.2000, sag C-329/97, Ergat, Sml. I, s. 1487, præmis 52, 55, 56, 61 og 62).

- 60 Det er under behørig hensyntagen til alle disse særlige omstændigheder, som kendetegner hovedsagen, at det tilkommer den forelæggende ret at vurdere, om T. Sahins situation i værtsmedlemsstaten skal anses for ikke længere at være lovlig for så vidt angår opholdet og beskæftigelsen, med henblik på anvendelse af artikel 13 i afgørelse nr. 1/80.
- 61 Såfremt den nævnte betingelse om lovlighed er opfyldt i denne sag, skal der træffes afgørelse om det andet spørgsmål i anmodningen om præjudiciel afgørelse, der fremgår af denne doms præmis 47, om den nøjagtige betydning af »standstill«-klausulen i artikel 13 i afgørelse 1/80.

Om rækkevidden af »standstill«-klausulen i artikel 13 i afgørelse 1/80

- 62 I denne henseende skal det indledningsvis bemærkes, at det fremgår af Domstolens faste retspraksis, at artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 gyldigt kan påberåbes for medlemsstaternes retter af tyrkiske statsborgere, på hvilke den finder anvendelse, for at udelukke anvendelsen af regler i national ret, der er i strid med denne bestemmelse (jf. dom af 20.9.1990, sag C-192/89, Sevince, Sml. I, s. 3461, præmis 26, og dommen i sagen Abatay m.fl., præmis 58 og 59 samt præmis 117, første led).
- 63 Det fremgår ligeledes af fast retspraksis, at den »standstill«-klausul, der er fastsat i nævnte artikel 13, generelt forbyder indførelse af enhver ny foranstaltning, som har til formål eller følge, at en tyrkisk statsborgers udøvelse af arbejdskraftens frie bevægelighed på det nationale område underkastes betingelser, som er mere restriktive end dem, der fandt anvendelse på ham, da afgørelse nr. 1/80 trådte i kraft i forhold til den pågældende medlemsstat (jf. dommen i sagen Abatay m.fl., præmis 66 og præmis 117, andet led, samt analogt for så vidt angår den »standstill«-klausul med hensyn til etableringsretten og den frie udveksling af tjenesteydelser, der er opstillet i tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, dom af 19.2.2009, sag C-228/06, Soysal og Savatli, Sml. I, s. 1031, præmis 47).

- 64 Domstolen har således mere præcist fastslået, at tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, er til hinder for, at der fra den dato, hvor den retsakt, som denne bestemmelse er en del af, trådte i kraft i værtsmedlemsstaten, vedtages nye restriktioner for udøvelsen af etableringsfriheden eller den frie udveksling af tjenesteydelser, herunder restriktioner med hensyn til de materielle vilkår for og/eller fremgangsmåden ved den første indrejse på den pågældende medlemsstats område for tyrkiske statsborgere, der agter at gøre brug af de nævnte økonomiske friheder (jf. dom af 20.9.2007, sag C-16/05, Tım og Dari, Sml. I, s. 7415, præmis 69, samt dommen i sagen Soysal og Savatli, præmis 47 og 49).
- 65 Henset til, at Domstolen allerede har fastslået, at den »standstill«-klausul, der er fastsat i artikel 13 i afgørelse nr. 1/80, er af samme art som den, der er indeholdt i tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, og at disse to klausuler forfølger det samme formål (jf. dom af 11.5.2000, sag C-37/98, Savas, Sml. I, s. 2927, præmis 50, samt dommen i sagen Abatay m.fl., præmis 70-74), gælder den fortolkning, der er gengivet i foregående præmis, ligeledes for standstill-forpligtelsen, som udgør grundlaget for nævnte artikel 13 med hensyn til arbejdskraftens frie bevægelighed.
- 66 I det foreliggende tilfælde har den forelæggende ret allerede fastslået, at de pågældende interne retsforrifter skal anses for »nye« i henhold til artikel 13 i afgørelse nr. 1/80, henset til, at de blev vedtaget efter denne afgørelses ikrafttræden.
- 67 Domstolen har imidlertid desuden i denne henseende fastslået, at vedtagelsen af nye regler, der finder anvendelse på tyrkiske statsborgere på samme måde som på fællesskabsborgere, ikke er i strid med en af de »standstill«-klausuler, der er fastsat på de områder, der er omfattet af associeringen EØF-Tyrkiet (jf. analogt for så vidt angår tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, dommen i sagen Soysal og Savatli, præmis 61). Domstolen tilføjede i samme præmis i den nævnte dom, at hvis sådanne regler fandt anvendelse på medlemsstaternes statsborgere uden at finde anvendelse på tyrkiske statsborgere, ville disse sidstnævnte befinde sig i en mere fordelagtig situation end

fællesskabsborgerne. Dette ville være åbenbart i strid med kravet i tillægsprotokollens artikel 59, ifølge hvilken Republikken Tyrkiet ikke kan nyde godt af gunstigere betingelser end dem, som medlemsstaterne indrømmer hinanden på grundlag af EF-traktaten.

68 I hovedsagen fremgår det imidlertid dels af sagsakterne, at i Nederlandene er udstedelsen af dokumenter, der fastslår de nationale statsborgeres identitet, underlagt betalingen af et gebyr af en vis størrelse. Dels bestemmes det i artikel 25, stk. 2, i direktiv 2004/38, at de dokumenter, der er nævnt i samme artikels stk. 1, herunder dem, der dækker unionsborgerne, der rejser til eller tager ophold i en anden medlemsstat end den, hvor de er statsborgere, såvel som opholdskort for deres familiemedlemmer — uanset deres nationalitet — som ledsager eller slutter sig til dem, udstedes mod betaling af et beløb, der ikke er højere end de gebyrer og afgifter, som den pågældende medlemsstats egne statsborgere betaler for udstedelse af lignende dokumenter.

69 Det følger heraf, at de tyrkiske arbejdstagere og deres familiemedlemmer ikke gyldigt kan støtte sig på en af de standstill-regler, der er fastsat inden for rammerne af associeringen EØF-Tyrkiet, såsom artikel 13 i afgørelse nr. 1/80, for at kræve, at værtsmedlemsstaten fritager dem for betaling af ethvert gebyr forud for behandlingen af en ansøgning om udstedelse af en opholdstilladelse eller forlængelse af dennes gyldighed, til trods for at denne medlemsstat — på tidspunktet for den nævnte afgørelses ikrafttræden i forhold til denne medlemsstat — ikke havde undergivet dem nogen forpligtelse af denne art. En anden fortolkning vil ikke være i overensstemmelse med tillægsprotokollens artikel 59, som forbyder medlemsstaterne at forbeholde en mere gunstig behandling for tyrkiske statsborgere end den, der tildeles fællesskabsborgere, der befinder sig i en sammenlignelig situation.

70 Således er »standstill«-klausulen i artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 ikke som sådan til hinder for indførelsen af retsfor skrifter af denne art, som gør udstedelsen af en

opholdstilladelse eller forlængelsen af dennes gyldighed afhængig af betaling af gebyrer, som pålægges udlændinge, der er bosat på den pågældende medlemsstats område.

- 71 Det forholder sig ikke desto mindre således, at sådanne retsforskrifter ikke må føre til etablering af en begrænsning i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 13 i afgørelse nr. 1/80. Faktisk indebærer denne artikel 13, sammenholdt med tillægsprotokollens artikel 59, at en tyrkisk statsborger — på hvilken disse bestemmelser finder anvendelse — derimod ikke, selv om han ganske vist ikke må stilles i en mere fordelagtig situation end fællesskabsborgere, kan pålægges nye forpligtelser, der er uforholdsmæssige i forhold til dem, der er fastsat for fællesskabsborgere.
- 72 Det fremgår desuden af forelæggelsesafgørelsen, at de tyrkiske statsborgere på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen i henhold til de nederlandske retsforskrifter var forpligtet til at betale et beløb på 169 EUR med henblik på behandlingen af en ansøgning om opholdstilladelse eller forlængelse af dennes gyldighed, hvorimod det beløb, der i Nederlandene kunne opkræves af fællesskabsborgere for behandling af en lignende ansøgning, kun var 30 EUR. Desuden er det ubestridt, at gyldighedsperioden af de pågældende tilladelser under visse omstændigheder er kortere, når de udstedes til tyrkiske statsborgere, således at sidstnævnte er tvunget til at ansøge om forlængelse af sådanne tilladelser oftere end fællesskabsborgerne, og at den finansielle virkning følgelig er betydelig for de nævnte tyrkiske statsborgere, dette så meget desto mere, som det betalte beløb, i tilfælde af at ansøgningen afvises, ikke bliver tilbagebetalt.
- 73 I denne henseende har den nederlandske regering hverken i sine skriftlige indlæg for Domstolen eller som svar på de spørgsmål, der er stillet den under retsmødet, påberåbt sig noget relevant argument, der kan begrunde en så betydelig forskel i størrelsen på de gebyrer, der er pålagt de tyrkiske statsborgere, i forhold til dem, der er fastsat for fællesskabsborgere. Det må i denne forbindelse understreges, at den nederlandske regerings påstand, ifølge hvilken undersøgelserne og kontrollerne, der går forud for udstedelsen af en opholdstilladelse til en tyrkisk statsborger, er mere komplicerede og mere bekostelige end dem, der er nødvendige for en fællesskabsborger, ikke kan tiltrædes, henset til, at betalingen af et gebyr i henhold til de nederlandske retsforskrifter

udgør en forudsætning for selve behandlingen af ansøgningen om opholdstilladelsen eller forlængelsen af dennes gyldighed, og at intet i øvrigt forhindrer en medlemsstat i at kræve, at ansøgeren selv forelægger en sagsmappe, der indeholder al den dokumentation, der er påkrævet til støtte for en sådan ansøgning, for de kompetente myndigheder.

74 Det må derfor konstateres, at nationale retsfor skrifter som de i hovedsagen omhandlede udgør en begrænsning, der er forbudt ved artikel 13 i afgørelse nr. 1/80, for så vidt som de med henblik på behandlingen af en ansøgning om udstedelse af en opholdstilladelse eller forlængelse af dennes gyldighed pålægger tyrkiske statsborgere, på hvilke artikel 13 finder anvendelse, betaling af gebyrer af en størrelse, som er uforholdsmæssig i forhold til det gebyr, der under lignende omstændigheder kræves af fællesskabsborgere.

75 På grundlag af ovenstående betragtninger skal de forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 skal fortolkes således, at den fra denne afgørelses ikrafttræden i forhold til den pågældende medlemsstat er til hinder for indførelsen af interne retsfor skrifter som de i hovedsagen omhandlede, som gør udstedelse af en opholdstilladelse eller forlængelse af dennes gyldighed afhængig af betalingen af gebyrer, når størrelsen af disse gebyrer, der pålægges tyrkiske statsborgere, er uforholdsmæssig i forhold til det gebyr, der kræves af fællesskabsborgere.

Sagens omkostninger

76 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. 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 (Første Afdeling) for ret:

Artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 af 19. september 1980 om udvikling af associeringen, som er vedtaget af det associeringsråd, der er oprettet ved aftalen om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet, skal fortolkes således, at den fra denne afgørelses ikrafttræden i forhold til den pågældende medlemsstat er til hinder for indførelsen af interne retsforskrifter som de i hovedsagen omhandlede, som gør udstedelse af en opholdstilladelse eller forlængelse af dennes gyldighed afhængig af betalingen af gebyrer, når størrelsen af disse gebyrer, der pålægges tyrkiske statsborgere, er uforholdsmæssig i forhold til det gebyr, der kræves af fællesskabsborgere.

Underskrifter