



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
E. SHARPSTON
fremsat den 19. april 2018¹

Sag C-123/17

**Nefiye Yön
mod
Landeshauptstadt Stuttgart
procesdeltager:
Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager, Tyskland))

(Præjudiciel forelæggelse – associeringsaftalen EØF-Tyrkiet – afgørelse nr. 2/76 – artikel 7 – standstill-klausul – nye begrænsninger for så vidt angår vilkårene for adgang til beskæftigelse – familiesammenføring – tillægsprotokol – artikel 59 – begrundelse – tvingende almene hensyn)

1. Er de bilaterale aftaler mellem Den Europæiske Union og Tyrkiet til hinder for de strengere indvandringskrav for tyrkiske statsborgere, som Tyskland indførte i oktober 1980, og som hindrer familiesammenføring mellem en tyrkisk arbejdstager, som har været bosiddende i medlemsstaten længe, og hans tyrkiske ægtefælle? Denne præjudicielle forelæggelse fra Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager, Tyskland) omhandler det tidsmæssige og materielle anvendelsesområde for standstill-klausulen i artikel 7 i afgørelse nr. 2/76² om iværksættelse af artikel 12 i associeringsaftalen mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet (herefter »associeringsaftalen«)³ vedrørende arbejdskraftens frie bevægelighed. Den giver Domstolen mulighed for at klarlægge det tidsmæssige anvendelsesområde for to på hinanden følgende afgørelser fra Associeringsrådet EØF-Tyrkiet⁴ – afgørelse nr. 2/76 og afgørelse nr. 1/80⁵ – samt nærmere forklare, hvordan disse afgørelser skal fortolkes.

1 – Originalsprog: engelsk.

2 – Associeringsrådets afgørelse nr. 2/76 af 20.12.1976 om iværksættelse af artikel 12 i Ankara-aftalen (herefter »afgørelse nr. 2/76«). Afgørelsen er ikke offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende*. Den kan dog findes (på engelsk) i en nyttig samling af relevante tekster, som Rådet offentliggjorde i 1992, se: https://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/EEC-Turkey_association_agreements_and_protocols_and_other_basic_texts.pdf (»Rådets tekstsamling«).

3 – Aftale om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet, undertegnet den 12.9.1963 i Ankara (EFT 1973, C 113, s. 1).

4 – Jf. associeringsaftalens artikel 22 ff. om Associeringsrådets oprettelse og funktion.

5 – Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 af 19.9.1980 om udvikling af associeringen vedtaget af Associeringsrådet, der blev oprettet ved aftalen om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet (herefter »afgørelse nr. 1/80«). Afgørelsen er ikke offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende*, men findes i Rådets tekstsamling.

EU-retten

Associeringsaftalen og tillægsprotokollen hertil

2. Associeringsaftalen blev indgået i 1963. 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 de kontraherende parter. Associeringen skulle omfatte en indledende fase, en overgangsperiode og en endelig fase⁶. I løbet af den indledende fase skulle Tyrkiet styrke sin økonomi med det formål at kunne opfylde de forpligtelser, som ville påhvile landet i de to efterfølgende faser⁷. Overgangsperioden havde til formål at sikre den gradvise oprettelse af en toldunion mellem parterne og en tilnærmelse af deres økonomiske politik⁸. Den endelige fase var bygget på toldunionen og indebar styrkelse af samordningen af Tyrkiets og Den Europæiske Unions økonomiske politik⁹.

3. Artikel 9 bestemmer, at inden for aftalens anvendelsesområde og med forbehold af de særlige bestemmelser, som kan indføres i medfør af artikel 8, er al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, forbudt i henhold til det princip, som er fastsat i, hvad der nu er artikel 18 TEUF.

4. Kapitel 3 har titlen »Andre bestemmelser af økonomisk art«. I dette kapitel bestemmer artikel 12 som følger: »De kontraherende parter enes om, på grundlag af artikel [45 TEUF, 46 TEUF og 47 TEUF] gradvist indbyrdes at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed.«

5. I 1970 undertegnede EØF og Tyrkiet tillægsprotokollen til associeringsaftalen, hvilket markerede overgangen fra den indledende fase til overgangsperioden¹⁰.

6. Desuden fastsættes det i artikel 36, at arbejdskraftens frie bevægelighed mellem medlemsstaterne og Tyrkiet gradvist vil blive gennemført i overensstemmelse med de i artikel 12 i associeringsaftalen anførte principper. Samtidig gives Associeringsrådet, som er oprettet ved denne aftale, bemyndigelse til at træffe beslutning om nødvendige retningslinjer med henblik herpå.

7. Med artikel 41, stk. 1, indførtes der en standstill-klausul, som forbyder de kontraherende parter i associeringsaftalen indbyrdes at indføre »nye restriktioner, der hindrer etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser«.

8. 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.«

9. Ifølge artikel 62 udgør tillægsprotokollen og dens bilag en integrerende del af associeringsaftalen.

6 – Associeringsaftalens artikel 2, stk. 3. Den første og den anden af disse faser blev afsluttet henholdsvis den 1.1.1973 (med ikrafttrædelsen af tillægsprotokollen til associeringsaftalen, som blev undertegnet i Bruxelles den 23.11.1970 (EFT 1973, C 113, s. 17) (herefter »tillægsprotokollen«)) og den 31.12.1995 (med ikrafttrædelsen af afgørelse nr. 1/95 truffet af Associeringsrådet EØF-Tyrkiet den 22.12.1995 om iværksættelse af slutfasen af toldunionen [i overensstemmelse med associeringsaftalens artikel 2, stk. 2] (EFT 1996, L 35, s. 1)).

7 – Associeringsaftalens artikel 3.

8 – Associeringsaftalens artikel 4, stk. 1.

9 – Associeringsaftalens artikel 5.

10 – Jf. tredje betragtning til tillægsprotokollen.

Afgørelse nr. 2/76

10. I Associeringsrådets afgørelse nr. 2/76 fastsattes en række foranstaltninger med henblik på at fremme arbejdskraftens frie bevægelighed. Specifikt fastsatte den »for første etape de nærmere regler for gennemførelsen af tillægsprotokollens artikel 36«, idet første etapes »varighed fastsattes til fire år fra december 1976«¹¹. Bestemmelserne skulle imidlertid fortsat finde anvendelse, indtil den næste etape trådte i kraft¹².

11. Artikel 7 bestemmer:

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

12. Ifølge artikel 9 kan afgørelsens bestemmelser fraviges ud fra hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den offentlige sundhed.

13. Afgørelse nr. 2/76 trådte i kraft den 20. december 1976¹³.

Afgørelse nr. 1/80

14. Afgørelse nr. 1/80 blev også vedtaget af Associeringsrådet for at fremme den frie bevægelighed for arbejdstagere. I tredje betragtning anføres det, at det på det sociale område er nødvendigt med en forbedring af den ordning, som anvendes på arbejdstagerne og deres familiemedlemmer i forhold til den ordning, der blev indført ved [...] afgørelse nr. 2/76«.

15. Artikel 13 bestemmer som følger:

»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.«

16. Ifølge artikel 14, stk. 1, er det muligt at fravige afgørelsens bestemmelser ud fra hensyn til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den offentlige sundhed.

17. I artikel 16 blev det vedtaget, at Associeringsrådet skulle undersøge resultaterne af gennemførelsen af bestemmelserne »med henblik på at udarbejde de løsninger, der ville kunne gennemføres fra den 1. december 1983«. Der blev imidlertid ikke vedtaget sådanne yderligere foranstaltninger¹⁴.

18. De relevante bestemmelser i afgørelse nr. 1/80 fandt anvendelse fra den 1. december 1980¹⁵.

11 – Artikel 1, stk. 1 og 2, i afgørelse nr. 2/76. Selv om afgørelsens titel angiver, at det er en afgørelse »om iværksættelse af artikel 12 i [associeringsaftalen]«, præciseres det i anden betragtning og artikel 1, stk. 1, at det egentlige retsgrundlag er tillægsprotokollens artikel 36.

12 – Artikel 11 i afgørelse nr. 2/76.

13 – Artikel 13 i afgørelse nr. 2/76.

14 – Associeringsrådet har vedtaget andre foranstaltninger, som ikke er af relevans for denne sag, vedrørende tyrkiske arbejdstageres rettigheder, navnlig Associeringsrådets afgørelse nr. 3/80 af 19.9.1980 om anvendelsen af De Europæiske Fællesskabers medlemsstaters sociale sikringsordninger på tyrkiske arbejdstagere og på deres familiemedlemmer (EFT 1983, C 110, s. 1).

15 – Artikel 16, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80.

Tysk ret

19. Den 1. juli 1980 indførtes der med § 1 i Elfte Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes (11. bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om gennemførelse af udlændingeloven) et generelt visumkrav for tyrkiske statsborgere med virkning fra den 5. oktober 1980. Før ændringen skulle tyrkiske statsborgere kun have en opholdstilladelse i form af et visum, hvis de skulle udøve erhvervsmæssig virksomhed i Tyskland¹⁶.

20. I henhold til § 4 i Aufenthaltsgesetz (lov om opholdsret) skal tredjelandstatsborgere være i besiddelse af en opholdstilladelse med henblik på indrejse og ophold i Tyskland, såfremt andet ikke er bestemt ved EU-retten eller ved lov, og medmindre der består en opholdsret i henhold til associeringsaftalen.

21. I henhold til § 5, stk. 2, i lov om opholdsret kan der kun udstedes en tidsbegrænset opholdstilladelse, hvis tredjelandstatsborgeren er indrejst i Tyskland med det nødvendige visum og i sin ansøgning om dette visum allerede har angivet de oplysninger, som er nødvendige for udstedelse af opholdstilladelsen. Disse krav kan fraviges, hvis de materielle betingelser for en opholdstilladelse er opfyldt, eller hvis det henset til de særlige omstændigheder i sagen ville være urimeligt at genoptage proceduren for udstedelse af visum. § 6, stk. 3, bestemmer, at et nationalt visum, der er udstedt før tredjelandstatsborgerens indrejse i Tyskland, er påkrævet ved ophold af længere varighed.

22. § 30 i lov om opholdsret vedrører ægtefællesammenføring. En tredjelandstatsborgers ægtefælle kan meddeles en tidsbegrænset opholdstilladelse, hvis den pågældende er i stand til som minimum at udtrykke sig på elementært niveau på tysk¹⁷. En tidsbegrænset opholdstilladelse kan meddeles, selv om denne betingelse ikke er opfyldt, hvis ægtefællen som følge af fysisk, psykisk eller psykologisk sygdom ikke er i stand til at godtgøre elementære tyskkundskaber, eller hvis det efter de særlige omstændigheder i sagen ikke er muligt eller rimeligt at forvente, at den pågældende har tilegnet sig elementære tyskkundskaber inden indreisen i Tyskland¹⁸.

De faktiske omstændigheder, retsforhandlingerne og de præjudicielle spørgsmål

23. Nefiye Yön er tyrkisk statsborger. Hendes mand, som også er tyrkisk statsborger, har boet i Tyskland siden 1995. Han fik afslag på den første asylansøgning, som han indgav. Derefter giftede han sig med en tysk statsborger, som han senere blev skilt fra. I 2004 giftede han sig med Nefiye Yön. Han har haft tidsbegrænset opholdstilladelse i hvert fald siden 2005 og har været ansat i et bageri siden 2009. Parret har tre voksne børn, som bor i Østrig, Tyskland og Tyrkiet.

24. Nefiye Yön indgav i 2007 sin første ansøgning til den tyske ambassade i Ankara om visum, således at hun kunne få familiesammenføring med sin mand. Hun indgav to yderligere ansøgninger i 2011. Hun fik afslag på alle tre ansøgninger med den begrundelse, at hun ikke havde tilstrækkelige tyskkundskaber. I marts 2013 rejste hun ind i Nederlandene på et nederlandsk Schengenvisum for at besøge sin søster, som boede dér. I april 2013 rejste hun til Tyskland for at slutte sig til sin mand. I maj 2013 indgav hun i Tyskland en ansøgning om midlertidig opholdstilladelse med henblik på familiesammenføring. Hun skulle efter sigende have helbredsproblemer og er analfabet. Derfor er hun angiveligt afhængig af sin mand.

25. Landeshauptstadt Stuttgart (delstatshovedstaden Stuttgart) gav i marts 2014 afslag på Nefiye Yöns ansøgning med den begrundelse, at hun ikke havde godtgjort, at hun var i stand til at udtrykke sig på elementært niveau på tysk, og at hun var indrejst i Tyskland uden det nødvendige nationale visum.

16 – § 5, stk. 1, nr. 1), i Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes.

17 – § 30, stk. 1, i lov om opholdsret.

18 – § 30, stk. 1, i lov om opholdsret.

26. Verwaltungsgericht (forvaltningsdomstol) gav Nefiye Yön medhold i hendes klage over afgørelsen. Den fastslog, at begrundelserne for at give afslag på hendes ansøgning var i strid med standstill-klausulerne i afgørelse nr. 2/76 og afgørelse nr. 1/80.

27. Landeshauptstadt Stuttgart har appelleret denne dom til Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager, Tyskland, herefter »den forelæggende ret«).

28. Den forelæggende ret er af den opfattelse, at hvis sprogkravet for udstedelse af en tidsbegrænset opholdstilladelse fastsat i § 30, stk. 1, i lov om opholdsret måtte udgøre en »ny begrænsning« som omhandlet i standstill-klausulerne, kunne det ikke desto mindre være begrundet ud fra et tvingende alment hensyn. Lov om opholdsret blev ændret for at overholde proportionalitetsprincippet ved at indføre en mulighed for, at en ansøger kan blive fritaget fra sprogkravet. Den forelæggende ret har imidlertid forklaret, at det foreliggende præjudicielle spørgsmål ikke vedrører sprogkravet, eftersom dette punkt endnu ikke er behandlet ved de nationale domstole, men snarere kravet (i § 5, stk. 2, i lov om opholdsret) om indrejse på nationalt område med det nødvendige visum, hvilket er et krav for meddelelse af en opholdstilladelse.

29. Den forelæggende ret har anført, at visumpligten kan betragtes som en »ny begrænsning« for tyrkiske arbejdstageres frie bevægelighed. På den baggrund har den forelæggende ret anmodet om en præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål:

- »1) Er standstill-klausulen i artikel 7 i Associeringsrådets afgørelse nr. 2/76 blevet erstattet fuldstændigt af standstill-klausulen i artikel 13 i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80, eller skal lovligheden af nye restriktioner for den frie bevægelighed for arbejdstagere, der er blevet indført mellem afgørelse nr. 2/76's ikrafttræden og anvendelsesdatoen for artikel 13 i afgørelse nr. 1/80, fortsat vurderes på grundlag af artikel 7 i afgørelse nr. 2/76?
- 2) Såfremt det første spørgsmål skal besvares således, at artikel 7 i afgørelse nr. 2/76 ikke er blevet erstattet fuldstændigt: Skal Den Europæiske Unions Domstols praksis vedrørende artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 da i fuldt omfang overføres på anvendelsen af artikel 7 i afgørelse nr. 2/76, således at artikel 7 i afgørelse nr. 2/76 principielt også omfatter en national ordning, der er indført med virkning fra den 5. oktober 1980, ved hvilken ægtefællesammenføring med en tyrkisk arbejdstager gøres betinget af, at der er udstedt et nationalt visum?
- 3) Er indførelsen af en sådan national ordning begrundet i et tvingende alment hensyn, navnlig i målet om en effektiv immigrationskontrol og styring af migrationsstrømmene, når der tages hensyn til særlige omstændigheder i det enkelte tilfælde ved en billighedsklausul?»

30. Nefiye Yön har afgivet meget kortfattede skriftlige indlæg. Der er afgivet mere detaljerede skriftlige indlæg af sagsøgeren i hovedsagen, den tyske regering samt Europa-Kommissionen. Sagsøgeren i hovedsagen, den tyske regering og Kommissionen har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 18. januar 2018.

Bedømmelse

Generelle bemærkninger

Formålet med associeringsaftalen og den gradvise gennemførelse af arbejdskraftens frie bevægelighed

31. Associeringsaftalen har til formål at oprette stadig snævrere bånd med Tyrkiet og fremme en stadig og afbalanceret styrkelse af de økonomiske og handelsmæssige forbindelser mellem Tyrkiet og Den Europæiske Union¹⁹. Tyrkiets tiltrædelse af Den Europæiske Union er et langsigtet mål²⁰, men associeringsaftalens formål er grundlæggende økonomisk²¹. Disse to aspekter af associeringsaftalen er ikke indbyrdes uforenelige. Det fremgår udtrykkeligt, at associeringens »endelige fase« er en toldunion, og det økonomiske formål afspejles i aftalens ordlyd og struktur²². Aftalen henviser imidlertid også udtrykkeligt til muligheden for, at Tyrkiet kan tiltræde Den Europæiske Union²³. Dette fremtidige mål skal bygge på associeringsaftalens økonomiske resultater, men kræver også en yderligere indsats fra parterne.

32. Associeringsaftalens kapitel 3 (»Andre bestemmelser af økonomisk art«) indledes med artikel 12, hvor princippet om arbejdskraftens frie bevægelighed angives. Tillægsprotokollens artikel 36 fastsætter derefter en tidshorisont på ti år til at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed »gradvist«, og foreskriver, at Associeringsrådet skal træffe beslutning om »de nødvendige retningslinjer med henblik herpå«. Associeringsrådet vedtog derfor afgørelse nr. 2/76 om indholdet af den første etape i denne »gradvise« proces²⁴. En yderligere »reaktivering og udvikling af associeringen« fandt sted i 1980 med vedtagelsen af afgørelse nr. 1/80«²⁵. Der gik lovgivningsprocessen i stå. Selv om Associeringsrådet i henhold til artikel 16 i afgørelse nr. 1/80 skulle »undersøge resultaterne af gennemførelsen af bestemmelserne [om arbejdstagernes frie bevægelighed] med henblik på at udarbejde de løsninger, der ville kunne gennemføres fra den 1. december 1983«, er der endnu ikke vedtaget noget lovgivningsinstrument om fremme af arbejdskraftens frie bevægelighed. Som Domstolen har udtalt, er nogle af de væsentlige elementer af denne plan derfor endnu ikke blevet ført ud i livet, og den gradvise gennemførelse af arbejdskraftens frie bevægelighed er ikke blevet gennemført²⁶.

33. I modsætning til visse andre aftaler som EØS-aftalen og aftalen med Schweiz om fri bevægelighed for personer²⁷ indeholder associeringsaftalen ikke nogen bestemmelser om en generel udvidelse af anvendelsesområdet for bestemmelserne om det indre marked til at omfatte Tyrkiet. Den skaber ikke fri bevægelighed for arbejdstagere mellem Den Europæiske Union og Tyrkiet. Den fastsætter blot, at

19 – Første betragtning i præamblen til og artikel 2, stk. 1, i associeringsaftalen.

20 – Fjerde betragtning i præamblen til og artikel 28 i associeringsaftalen. Sidstnævnte begrænser sig til at angive, at når aftalens funktion har gjort det muligt at forudse Tyrkiets fuldstændige overtagelse af de forpligtelser der hidrører fra traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, skal parterne *undersøge muligheden for* Tyrkiets optagelse i EU. Jf. ligeledes Domstolens dom af 4.5.1999, Sürül (C-262/96, EU:C:1999:228, præmis 70).

21 – Dom af 8.12.2011, Ziebell (C-371/08, EU:C:2011:809, præmis 64), af 24.9.2013, Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, præmis 50 og 51), og af 12.4.2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, præmis 52).

22 – Jf. i denne retning associeringsaftalens artikel 2, stk. 1 og 2, samt artikel 3, 4 og 5. Det økonomiske formål kan også aflæses i overskrifterne til kapitel 1, 2 og 3 i aftalens afsnit II om iværksættelse af overgangsperioden, hvis overskrifter er henholdsvis »Toldunionen«, »Landbruget« og »Andre bestemmelser af økonomisk art«. Jf. i denne forbindelse dom af 24.9.2013, Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, præmis 51).

23 – Jf. fjerde betragtning til associeringsaftalen.

24 – Jf. femte betragtning til og artikel 1, stk. 1, i afgørelse nr. 2/76.

25 – Jf. anden betragtning til og artikel 1 i afgørelse nr. 1/80. Jf. ligeledes i denne retning dom af 6.6.1995, Bozkurt (C-434/93, EU:C:1995:168, præmis 14).

26 – Dom af 18.12.2014, Det Forenede Kongerige mod Rådet (C-81/13, EU:C:2014:2449, præmis 52). Jf. også generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse (EU:C:2014:2114, punkt 79).

27 – Aftale om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde af 2.5.1992 (EUT 1994, L 1, s. 3) og aftale mellem Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstater på den ene side og Det Schweiziske Forbund på den anden side om fri bevægelighed for personer (EFT 2002, L 114, s. 6). Jf. også i denne retning generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse Det Forenede Kongerige mod Rådet (C-81/13, EU:C:2014:2114, punkt 74-80).

denne frie bevægelighed gradvist skal gennemføres²⁸. Domstolen har derfor gentagne gange udtalt, at tyrkiske statsborgere, i modsætning til arbejdstagere fra Den Europæiske Union, ikke har ret til fri bevægelighed inden for Den Europæiske Union. Associeringsaftalen garanterer kun indrømmelsen af visse rettigheder på en enkelt værtsmedlemsstats område²⁹.

Fortolkning af associeringsaftalen og Associeringsrådets afgørelser

34. En international aftale indgået af Den Europæiske Union skal ikke alene fortolkes efter sin ordlyd, men ligeledes på baggrund af sine formål³⁰. Domstolen har fastslået, at artikel 31 i Wienerkonventionen om traktatretten³¹ bestemmer, at en traktat skal fortolkes loyalt i overensstemmelse med den sædvanlige betydning, der måtte tillægges traktatens udtryk i dens sammenhæng og belyst af dens hensigt og formål³². En identisk ordlyd af bestemmelser indeholdt i EU-traktaterne og i internationale aftaler betyder *ikke*, at de automatisk kan fortolkes ens (herefter »Polydor-princippet«)³³.

35. Polydor-princippet finder også anvendelse i forbindelse med associeringsaftalen og dens gennemførelsesinstrumenter. Hvorvidt det er muligt at anvende fortolkningen af en EU-bestemmelse på en bestemmelse, der er affattet i sammenlignelige, lignende eller endog de samme vendinger, i en aftale indgået af EU med et tredjeland, afhænger imidlertid bl.a. af det formål, der forfølges med hver enkelt bestemmelse inden for dens særlige kontekst. For at afgøre, om en EU-retlig bestemmelse kan anvendes analogt inden for rammerne af associeringen EØF-Tyrkiet, er det nødvendigt at sammenligne formålet med associeringsaftalen og den kontekst, hvori den indgår, på den ene side og det EU-retlige instruments formål og kontekst på den anden side³⁴. Endvidere betyder forekomsten af et formål med tiltrædelsen ikke, at retspraksis om fortolkning af bestemmelser i EU-traktaterne automatisk skal udvides til at omfatte en aftale med et tredjeland³⁵.

36. I associeringsaftalens artikel 12 enedes parterne om at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed »på grundlag af« den primære EU-ret derom. Som generaladvokat Cruz Villalón har anført, viser formuleringen »på grundlag af«, at primærrettens økonomiske frihed skal tjene som forbillede. Den valgte ordlyd gør det dog ligeledes klart, at den i den primære EU-ret fastsatte økonomiske frihed *ikke* skal overføres fuldstændigt på associeringsforholdet. Udtrykket »på grundlag af« indebærer netop ikke, at der er tale om identiske ordninger, men tillader derimod principielt forskellige fortolkninger³⁶.

28 – Dom af 18.12.2014, Det Forenede Kongerige mod Rådet (C-81/13, EU:C:2014:2449, præmis 50).

29 – Dom af 24.9.2013, Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis).

30 – Dom af 8.12.2011, Ziebell (C-371/08, EU:C:2011:809, præmis 61 og den deri nævnte retspraksis).

31 – Wienerkonventionen om traktatretten, undertegnet i Wien den 23.5.1969, De Forenede Nationers traktatsamling, bind 1155, s. 331 (herefter »Wienerkonventionen«).

32 – Udtalelse 1/91 (første udtalelse om EØS-aftalen) af 14.12.1991 (EU:C:1991:490, præmis 14).

33 – Dom af 9.2.1982, Polydor og RSO Records (C-270/80, EU:C:1982:43, præmis 15). Denne sag vedrørte overenskomsten mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Republikken Portugal, undertegnet den 22.7.1972 (EFT 1972, L 301, s. 165).

34 – Dom af 8.12.2011, Ziebell (C-371/08, EU:C:2011:809, præmis 62).

35 – Jf. i denne retning dom af 27.9.2001, Gloszczuk (C-63/99, EU:C:2001:488, præmis 52), vedrørende europaaftalen om oprettelse af en associering mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Republikken Polen på den anden side (EFT 1993, L 348, s. 2). Jf. ligeledes generaladvokat Villalóns forslag til afgørelse Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:237, punkt 63).

36 – Jf. generaladvokat Villalóns forslag til afgørelse Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:237, punkt 60).

37. Siden Bozkurt-dommen har det været fast retspraksis, at principperne indeholdt i bestemmelserne i den primære EU-ret om arbejdskraftens frie bevægelighed *i videst muligt omfang* skal overføres på tyrkiske statsborgere, der er tillagt rettigheder i henhold til associeringsaftalen³⁷. De kontraherende parter er imidlertid som sådan ikke forpligtet til at anvende disse regler³⁸. Principperne bør i stedet anvendes under hensyn til ordlyden af den specifikke bestemmelse, der fortolkes, dens formål og den ordning, som den indfører³⁹.

38. Domstolen har vist sig rede til at anvende begrebet »i videst muligt omfang« bredt og har ikke tøvet med at anvende bestemmelser i EU's afledte ret ved fortolkningen af bestemmelserne i associeringsaftalen og den tilknyttede lovgivning⁴⁰. Domstolen har dermed ved fortolkningen af begrebet »familiemedlem« i artikel 6 i afgørelse nr. 1/80 henvist til forordning (EØF) nr. 1612/68⁴¹. Domstolen har fastslået, at »for så vidt angår fastlæggelsen af rækkevidden af undtagelsen vedrørende den offentlige orden som fastsat i artikel 14 i afgørelse nr. 1/80 »skal man henholde sig til den fortolkning, der er givet den samme undtagelse på området for den frie bevægelighed for arbejdstagere, der er statsborgere i Fællesskabets medlemsstater«, og mere specifikt til Rådets direktiv 64/221/EØF⁴².

39. Toprak-dommen gik så vidt som til at drage paralleller mellem standstill-klausulen i artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 og en standstill-klausul i det sjette momsdirektiv⁴³. (Den nævnte sag blev afgjort uden forslag til afgørelse fra generaladvokaten, og jeg nærer en vis tvivl om, hvorvidt det reelt er korrekt at anvende fortolkningen af afgiftslovgivning analogt på arbejdsmarkedsbestemmelser, der indgår i associeringsaftalerne mellem EU og et tredjeland.)

40. Domstolen har også anvendt principper fra sin praksis om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Den Europæiske Union analogt på arbejdskraftens frie bevægelighed mellem medlemsstaterne og Tyrkiet. Helt tilbage i Kus-dommen henviste Domstolen til principperne i Antonissen-dommen⁴⁴ og fastslog, at en tyrkisk arbejdstager kunne anvende artikel 6, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 direkte til at forny både sin arbejdstilladelse og sin opholdstilladelse⁴⁵.

37 – Jf. i denne retning dom af 6.6.1995, Bozkurt (C-434/93, EU:C:1995:168, præmis 20). Jf. ligeledes dom af 12.4.2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis).

38 – Dom af 18.12.2014, Det Forenede Kongerige mod Rådet (C-81/13, EU:C:2014:2449, præmis 51).

39 – Jf. i denne retning dom af 29.3.2012, Kahveci (C-7/10 og C-9/10, EU:C:2012:180, præmis 25). Jf. ligeledes principperne fastlagt i punkt 35 ovenfor.

40 – Det første skridt i denne retning blev taget i dom af 5.10.1994, Eroglu (C-355/93, EU:C:1994:369, præmis 21), vedrørende tyrkiske arbejdstageres mulighed for at forny deres opholdstilladelser. Jf. ligeledes dom af 10.2.2000, Nazli (C-340/97, EU:C:2000:77, præmis 56 og 57), vedrørende fastlæggelsen af rækkevidden af undtagelsen vedrørende den offentlige orden i artikel 14, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80. For så vidt angår den frie bevægelighed for tjenesteydelser, jf. dom af 11.5.2000, Savas (C-37/98, EU:C:2000:224, præmis 47 og 48), som anvendte artikel 53 EF til at fortolke tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1.

41 – Rådets forordning af 15.10.1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT 1968 II, s. 467). Jf. dom af 19.7.2012, Dülger (C-451/11, EU:C:2012:504, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis).

42 – Rådets direktiv 64/221/EØF af 25.2.1964 om samordning af de særlige foranstaltninger, som gælder for udlændinge med hensyn til rejse og ophold, og som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed (EFT 1963-1964 I, s. 109). Jf. dom af 4.10.2007, Polat (C-349/06, EU:C:2007:581, præmis 30 og 31 og den deri nævnte retspraksis).

43 – Rådets sjette direktiv 77/388/EØF af 17.5.1977 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om omsætningsafgifter – Det fælles merværdisystem: ensartet beregningsgrundlag (EFT 1977, L 145, s. 1). Jf. dom af 9.12.2010, Toprak (C-300/09 og C-301/09, EU:C:2010:756, præmis 56-58).

44 – Dom af 26.2.1991, Antonissen (C-292/89, EU:C:1991:80). I præmis 13 fastslog Domstolen, at traktatens principper om arbejdskraftens frie bevægelighed ligeledes omfatter unionsborgernes ret til frit at bevæge sig i andre medlemsstater med henblik på at søge beskæftigelse dér.

45 – Dom af 16.12.1992, Kus (C-237/91, EU:C:1992:527, præmis 35). Det har været fast praksis lige siden da at henvise til Domstolens praksis vedrørende arbejdskraftens frie bevægelighed i henhold til EU-retten. Jf. bl.a. dom af 10.2.2000, Nazli (C-340/97, EU:C:2000:77, præmis 57), og af 11.11.2004, Cetinkaya (C-467/02, EU:C:2004:708, præmis 44 og 45).

41. Domstolen har også krydshenvist til sin praksis vedrørende andre internationale aftaler indgået med tredjelande, uanset deres karakter (hvorvidt de var associeringsaftaler) og formål (hvorvidt de vedrørte tiltrædelse af Den Europæiske Union)⁴⁶.

42. Der er i retspraksis imidlertid også blevet anerkendt visse vigtige grænser for anvendelsen af »i videst muligt omfang«.

43. For det første fastslog Domstolen i Demirkan-dommen, at »[f]ortolkningen af EU-retens bestemmelser vedrørende det indre marked, herunder traktatbestemmelserne, [...] imidlertid ikke automatisk [kan] overføres til fortolkningen af en aftale, som EU har indgået med et tredjeland, bortset fra de tilfælde, hvor det fremgår af selve aftalen«⁴⁷.

44. Hvis der ikke er nogen specifik bestemmelse i bestemmelserne om associeringen EØF-Tyrkiet vedrørende et særligt spørgsmål, har Domstolen dermed udtrykkeligt afvist, at bestemmelserne i EU-retten analogt kan udvides til at omfatte dette spørgsmål. I Bozkurt-dommen fastslog den, at i mangel af en speciel regel, der indrømmer tyrkiske arbejdstagere ret til fortsat at opholde sig på en medlemsstats område efter at have haft beskæftigelse dér, bortfalder en tyrkisk statsborgers ret til ophold, såfremt den pågældende er blevet fuldstændigt og varigt uarbejdsdygtig. Eftersom vilkårene for EU-arbejdstageres opholdsret ifølge, hvad der nu er artikel 45, stk. 3, litra d), TEUF, skulle fastsættes ved en kommissionsforordning, var det ikke uden videre muligt at overføre den ordning, der gælder i henhold en sådan forordning, på tyrkiske arbejdstagere⁴⁸.

45. For det andet gælder det, at hvis formålene med og indholdet af bestemmelserne i EU's afledte ret går videre end de tilsvarende bestemmelser i bestemmelserne om associeringen EØF-Tyrkiet, har Domstolen afvist at fortolke de sidstnævnte bestemmelser analogt med den afledte ret. F.eks. kunne ordningen for unionsborgeres beskyttelse mod udsendelse i artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38/EF⁴⁹ ikke overføres direkte på tyrkiske statsborgeres beskyttelse mod udvisning i henhold til artikel 14, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80. I denne forbindelse bemærkede Domstolen, at direktiv 2004/38 langtfra er begrænset til at forfølge et rent økonomisk formål, men tilsigter at styrke unionsborgernes rettigheder, at dets retsgrundlag var bredere end bestemmelserne om arbejdskraftens frie bevægelighed, og at de to ordninger ikke kunne anses for ligestillede⁵⁰.

46. For det tredje har Domstolen afvist at overføre fortolkningen af en frihed i henhold til EU-retten i sin praksis til associeringen EØF-Tyrkiet, når fortolkningen er fremkommet i en dom afsagt efter vedtagelsen af associeringsreglerne, og der ikke er noget, der tyder på, at de kontraherende parter, da de undertegnede associeringsaftalen og tillægsprotokollen, havde til hensigt, at disse instrumenter skulle fortolkes på denne måde. Fortolkningen i EU-retten, hvorefter den frie udveksling af

46 – Jf. f.eks. dom af 21.10.2003, Abatay m.fl. (C-317/01 og C-369/01, EU:C:2003:572, præmis 81), om fortolkningen af standstill-klausulen i artikel 13 i afgørelse nr. 1/80, hvor Domstolen tog udgangspunkt i sin praksis om associeringen med Grækenland (dom af 23.3.1983, Peskeloglou (C-77/82, EU:C:1983:92). Jf. ligeledes kendelse af 25.7.2008, Real Sociedad de Fútbol og Kahveci (C-152/08, EU:C:2008:450, præmis 21 ff.), hvor Domstolen har henvist til sin praksis om associeringsaftalen med Slovakiet samt til partnerskabsaftalen med Rusland (Europaafale om oprettelse af en associering mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Den Slovakiske Republik på den anden side (EFT 1994, L 359, s. 2) og partnerskabs- og samarbejdsaftale om oprettelse af et partnerskab mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Den Russiske Føderation på den anden side (EFT 1997, L 327, s. 3)) og konstateret, at parallelterne var så tydelige, at sagen kunne afgøres ved begrundet kendelse. I dom af 29.3.2012 (som ikke var forbundet dermed), Kahveci (C-7/10 og C-9/10, EU:C:2012:180, præmis 34), sondrede Domstolen imidlertid mellem afgørelse nr. 1/80 på den ene side og samarbejdsaftalen mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Kongeriget Marokko (EFT 1978, L 264, s. 2) på den anden side som følge af de forskellige generelle formål, som de forfølger på det sociale område.

47 – Dom af 24.9.2013, Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, præmis 44).

48 – Jf. i denne retning dom af 6.6.1995, Bozkurt (C-434/93, EU:C:1995:168, præmis 40 og 41).

49 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 29.4.2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EF) 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 2004, L 158, s. 77) (herefter »direktiv 2004/38«).

50 – Dom af 8.12.2011, Ziebell (C-371/08, EU:C:2011:809, præmis 60 ff.).

tjenesteydelser også omfatter den »passive« frihed for modtagerne af tjenesteydelserne til at begive sig til en anden medlemsstat for at modtage en ydelse dér, som blev anerkendt i retspraksis i 1984⁵¹, kunne dermed ikke overføres til standstill-klausulen vedrørende den frie udveksling af tjenesteydelser i artikel 41, stk. 1, i tillægsprotokollen, som blev undertegnet i 1970⁵².

Arten og funktionen af standstill-klausulerne i Associeringsrådets afgørelser

47. Standstill-klausulerne i Associeringsrådets afgørelser har været genstand for en række præjudicielle forelæggelser, hvoraf Sevince-sagen var den første. I dommen i denne sag anerkendte Domstolen, at sådanne klausuler havde direkte virkning⁵³.

48. En standstill-klausul skaber ikke i sig selv rettigheder⁵⁴. Den forpligtelse, som den fastsætter, svarer juridisk til en undladellespligt. Den fungerer ikke på samme måde som en materiel regel, der medfører, at de relevante materielle retsregler, som den træder i stedet for, ikke kan finde anvendelse. Den er snarere en procedurelignende bestemmelse, der *ratione temporis* foreskriver, hvilke bestemmelser i en medlemsstats lovgivning der skal anvendes ved vurderingen af retsstillingen for en tyrkisk statsborger, der ønsker at udøve sine økonomiske friheder i en anden medlemsstat⁵⁵. Disse bestemmelser kan bl.a. vedrøre de materielle vilkår for og/eller fremgangsmåden ved den første indrejse på den pågældende medlemsstats område for tyrkiske statsborgere, der agter at udøve disse økonomiske friheder⁵⁶.

49. Standstill-klausulerne i Associeringsrådets afgørelser rejser ikke tvivl om den kompetence, som medlemsstaterne principielt har til at udforme deres nationale udlændingepolitik⁵⁷. De er alene til hinder for, at der vedtages nye begrænsninger i den nationale lovgivning, som kan indføre nye hindringer for den gradvise gennemførelse af arbejdskraftens frie bevægelighed mellem medlemsstaterne og Tyrkiet. Billedligt talt fastfryser de den gældende lovgivning i de enkelte medlemsstater vedrørende begrænsninger for vilkårene for tyrkiske statsborgeres adgang til beskæftigelse på det tidspunkt, hvor standstill-klausulen trådte i kraft.

Det første spørgsmål

50. Det første spørgsmål vedrører det tidsmæssige anvendelsesområde for standstill-klausulen i afgørelse nr. 2/76. Den forelæggende ret ønsker nærmere bestemt oplyst, hvorvidt denne afgørelse stadig finder anvendelse på den omtvistede nationale lovgivning, som blev vedtaget den 5. oktober 1980 (dvs. før afgørelse nr. 1/80 trådte i kraft den 1.12.1980).

51. Landeshauptstadt Stuttgart og den tyske regering har gjort gældende, at afgørelse nr. 2/76 og standstill-klausulen deri ikke længere kan anvendes. De har anført, at Wienerkonventionens artikel 59, stk. 1, litra a), og denne Domstols praksis i Bozkurt-sagen bekræfter denne opfattelse⁵⁸. Den tyske regering har i retsmødet gjort gældende, at da afgørelse nr. 1/80 trådte i kraft, erstattede den afgørelse nr. 2/76 med tilbagevirkende kraft i alle henseender, og at den derfor nu er det eneste referencepunkt for vurderingen af gyldigheden af nye begrænsninger. Eftersom den omtvistede tyske lovgivning allerede fandtes, da afgørelse nr. 1/80 trådte i kraft, er den imidlertid ikke omfattet af anvendelsesområdet for standstill-klausulen i afgørelsens artikel 13.

51 – Dom af 31.1.1984, Luisi og Carbone (C-286/82 og C-26/83, EU:C:1984:35).

52 – Dom af 24.9.2013, Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, præmis 59 ff.).

53 – Jf. i denne retning dom af 20.9.1990, Sevince (C-192/89, EU:C:1990:322, præmis 15 ff.).

54 – I det system, der oprettes ved associeringsaftalen, overlades etableringen af nye rettigheder eller privilegier for de kontraherende parter statsborgere til Associeringsrådets lovgivningskompetence (jf. tillægsprotokollens artikel 36).

55 – Jf. i denne retning dom af 15.11.2011, Dereci m.fl. (C-256/11, EU:C:2011:734, præmis 89 og den deri nævnte retspraksis).

56 – Dom af 21.7.2011, Oguz (C-186/10, EU:C:2011:509, præmis 22 og den deri nævnte retspraksis).

57 – Jf. dom af 20.9.2007, Tümer og Dari (C-16/05, EU:C:2007:530, præmis 58) (vedrørende etableringsfriheden).

58 – Dom af 6.6.1995, Bozkurt (C-434/93, EU:C:1995:168).

52. Kommissionen har gjort gældende, at standstill-klausulen i artikel 7 i afgørelse nr. 2/76 fortsat finder anvendelse på nationale foranstaltninger indført mellem den 1. december 1976 og den 30. november 1980, begge dage inklusive.

53. Jeg er enig med Kommissionen.

54. Det tidsmæssige anvendelsesområde for afgørelse nr. 2/76 er udtrykkeligt defineret i afgørelsen sammenholdt med afgørelse nr. 1/80. Afgørelse nr. 2/76 trådte i kraft den 20. december 1976⁵⁹ og fandt anvendelse i en »første etape« på fire år fra den 1. december 1976. Afgørelse nr. 2/76 var imidlertid »fortsat gældende, indtil [den] næste etape [trådte] i kraft⁶⁰. Da afgørelse nr. 1/80 trådte i kraft, begyndte den efterfølgende fase. Afgørelsen trådte i kraft den 1. juli 1980⁶¹, men afsnit 1 (»Beskæftigelsesforhold og arbejdskraftens frie bevægelighed«) i kapitel II (»Bestemmelser på det sociale område«) fandt anvendelse fra den 1. december 1980⁶².

55. Af ordlyden af de to afgørelser og den ordning med en gradvis gennemførelse af arbejdskraftens frie bevægelighed, der fremgår af bestemmelserne om associeringen EØF-Tyrkiet, fremgår det klart, at afgørelse nr. 1/80 skulle træde direkte i stedet for afgørelse nr. 2/76. Afgørelse nr. 2/76 fandt derfor anvendelse fra den 20. december til den 30. november 1980⁶³. Det relevante afsnit i afgørelse nr. 1/80 har fundet anvendelse siden den 1. december 1980⁶⁴.

56. Der er intet i afgørelse nr. 1/80 eller i den generelle ordning, der etableres ved bestemmelserne om associeringen EØF-Tyrkiet, som antyder, at denne afgørelse skulle have tilbagevirkende kraft for det tidsmæssige anvendelsesområde for afgørelse nr. 2/76 eller annullere den *ex tunc*. Når en retsakt erstattes af en anden retsakt, som skal finde anvendelse i stedet for den, har den virkning *ex nunc*, medmindre den nye retsakt får tilbagevirkende kraft eller annullerer den tidligere retsakt *ex tunc*⁶⁵.

57. Endvidere ville den fortolkning, som den tyske regering har foreslået, efterfølgende skabe et juridisk tomrum. Afgørelse nr. 1/80 kan ikke gælde med tilbagevirkende kraft for situationer, der er opstået før den 1. december 1980. Efter den tyske regerings logik ville sådanne situationer, som tidligere var omfattet af afgørelse nr. 2/76, efter ikrafttrædelsen af afgørelse nr. 1/80 ikke længere være reguleret. Dette kan ikke være rigtigt.

58. I Bozkurt-dommen bemærkede Domstolen, at afgørelse nr. 1/80 er en yderligere etape af gennemførelsen af arbejdskraftens frie bevægelighed, der afløste de tilsvarende, men mindre gunstige regler i afgørelse nr. 2/76, *da den trådte i kraft*⁶⁶. Som jeg læser denne dom, anførte Domstolen ingen steder, at afgørelse nr. 1/80, da den trådte i kraft, fjernede retsvirkningerne af afgørelse nr. 2/76 for så vidt angår begivenheder (her ikrafttrædelsen af de omtvistede tyske regler den 5.10.1980), der fandt sted, mens sidstnævnte afgørelse var gyldig.

59 – Artikel 13 i afgørelse nr. 2/76.

60 – Artikel 11 i afgørelse nr. 2/76, jf. ligeledes den femte betragtning til afgørelsen.

61 – Artikel 30 i afgørelse nr. 1/80.

62 – Artikel 16 i afgørelse nr. 1/80.

63 – Der kan være en vis tvivl om, hvorvidt afgørelse nr. 2/76 fandt anvendelse med tilbagevirkende kraft mellem den 1.12.1976 og den 20.12.1976 (sammenlign afgørelsens artikel 1, stk. 2, og artikel 13). Heldigvis er det ikke nødvendigt at tage stilling til dette for at kunne besvare den nationale rets spørgsmål.

64 – I henhold til artikel 16, stk. 2, i afgørelse nr. 1/80 kan der vedtages et nyt instrument med »løsninger, der ville kunne gennemføres fra den 1. december 1983.« Der blev imidlertid ikke vedtaget et sådant instrument, og afgørelse nr. 1/80 indeholder ingen »stopdato« for afsnit 1 i kapitel II.

65 – Som Kommissionen har anført i retsmødet, er dette også den løsning, der fremgår af Wienerkonventionen. I henhold til Wienerkonventionens artikel 70 (om følgerne af en traktats ophør) anfægter en traktats ophør ikke »nogen rettighed, forpligtelse eller retlig situation opstået for deltagerne gennem opfyldelse af traktaten inden dens ophør« [artikel 70, stk. 1, litra b)]. Landeshauptstadt Stuttgart og den tyske regering har påberåbt sig Wienerkonventionens artikel 59 (stiltiende ophør eller suspension af en traktat som følge af indgåelse af en senere traktat), men jeg mener ikke, at nogen af betingelserne deri er opfyldt i den foreliggende sag. Der er især ikke noget, der tyder på, at parterne havde til hensigt, at afgørelse nr. 1/80 også skulle have tilbagevirkende kraft.

66 – Dom af 6.6.1995, Bozkurt (C-434/93, EU:C:1995:168, præmis 14).

59. Jeg konkluderer derfor, at lovligheden af nye begrænsninger for arbejdskraftens frie bevægelighed, som en medlemsstat har indført mellem ikrafttrædelsen af afgørelse nr. 2/76 og ikrafttrædelsen af afgørelse nr. 1/80, skal vurderes i overensstemmelse med artikel 7 i afgørelse nr. 2/76.

Det andet spørgsmål

60. Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om standstill-klausulen i artikel 7 i afgørelse nr. 2/76 i lyset af Domstolens praksis vedrørende standstill-klausulen i artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 skal fortolkes som værende til hinder for indførelsen af nye begrænsninger for familiesammenføring for familiemedlemmer til tyrkiske arbejdstagere.

61. Landeshauptstadt Stuttgart og den tyske regering har gjort gældende, at familiesammenføring ikke er omfattet af anvendelsesområdet for standstill-klausulen i artikel 7 i afgørelse nr. 2/76, eftersom denne bestemmelse ikke omhandler familiemedlemmer til tyrkiske statsborgere. Landeshauptstadt Stuttgart har tilføjet, at tyrkiske statsborgere også er underlagt et visumkrav i medfør af EU-retten⁶⁷.

62. Kommissionen har gjort gældende, at artikel 7 i afgørelse nr. 2/76 ligesom standstill-klausulerne i artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 og i tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, også omfatter familiesammenføring. Domstolens praksis vedrørende disse andre bestemmelser⁶⁸ bør nu overføres til standstill-klausulen i afgørelse nr. 2/76.

63. Som Kommissionen med rette har bemærket i sit skriftlige indlæg, er spørgsmålet om, hvorvidt udtrykket »nye begrænsninger for så vidt angår vilkårene for adgang til beskæftigelse« også bør omfatte begrænsninger for familiesammenføring, ikke blevet reguleret i nogen retsakt i bestemmelserne om associeringen EØF-Tyrkiet. Jeg vil derfor først analysere rækkevidden og fortolkningen af denne sætning og derefter undersøge, hvorvidt Domstolens praksis om betydningen af dette udtryk i forbindelse med afgørelse nr. 1/80 bør overføres til den foregående afgørelse nr. 2/76.

Rækkevidden og fortolkningen af »nye begrænsninger for så vidt angår adgang til beskæftigelse« i afgørelse nr. 1/80

64. Spørgsmålet om familiesammenføring i bestemmelserne om associeringen EØF-Tyrkiet vedrørende arbejdskraftens frie bevægelighed blev første gang behandlet i Demirel-sagen⁶⁹, hvor hustruen til en tyrkisk statsborger, som boede og arbejdede i Tyskland, var blevet udvist fra landet, da hendes visum udløb. Det pågældende visum var kun gyldigt med henblik på besøgsrejser og ikke med henblik på familiesammenføring.

65. Generaladvokat Darmon undersøgte i sit forslag til afgørelse rækkevidden af standstill-klausulen i afgørelse nr. 1/80 for så vidt angår familiesammenføring. Han påpegede, at retten til familiesammenføring for arbejdstagere, som ikke var statsborgere i en medlemsstat, krævede indførelse af en udtrykkelig bestemmelse i forordning nr. 1612/68. I mangel af en sådan analog bestemmelse i bestemmelserne om associeringen EØF-Tyrkiet kunne en sådan ret ikke antages at fremgå forudsætningsvis. Selv om en ret til familiesammenføring er et nødvendigt led i virkeliggørelsen af arbejdskraftens frie bevægelighed, opstår denne ret dog først efter gennemførelsen af dette princip, som den repræsenterer, og efter udstedelsen af en særlig bestemmelse om spørgsmålet.

67 – Rådets forordning (EF) nr. 539/2001 af 15.3.2001 om fastlæggelse af listen over de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af de ydre grænser, og listen over de tredjelande, hvis statsborgere er fritaget for dette krav (EFT 2001, L 81, s. 1), som senest ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/850 af 17.5.2017 om ændring af forordning (EF) nr. 539/2001 (EUT 2017, L 133, s. 1).

68 – Dom af 12.4.2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247), og af 10.7.2014, Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066).

69 – Dom af 30.9.1987, Demirel (C-12/86, EU:C:1987:400).

Generaladvokat Darmon konkluderede, at standstill-klausulen i artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 »vedrører adgang til beskæftigelse og ikke familiesammenføring. Efter bestemmelsen er det en forudsætning for familiemedlemmers opholdsret, at der er udstedt en tilladelse af vedkommende myndigheder i de stater, der er deltagere i aftalen. Bestemmelsen kan derfor ikke fortolkes således, at der består en ret til familiesammenføring [...]«⁷⁰.

66. Domstolen støttede denne konklusion. Den bemærkede, at afgørelse nr. 1/80 var den eneste afgørelse, som Associeringsrådet havde truffet om den gradvise iværksættelse af arbejdskraftens frie bevægelighed⁷¹, og at denne afgørelse indeholder et forbud mod over for tyrkiske arbejdstagere, som allerede lovligt er integreret på arbejdsmarkedet i medlemsstaterne, at indføre nye restriktioner, for så vidt angår adgang til beskæftigelse. Der var ikke truffet nogen afgørelse vedrørende familiesammenføring⁷². Domstolen analyserede derfor den foreliggende sag udelukkende på grundlag af associeringsaftalens artikel 7 og 12 og tillægsprotokollens artikel 36. Den fastslog, at associeringsaftalens artikel 12 og tillægsprotokollens artikel 36 »i det væsentlige har karakter af programmerklæringer, idet de ikke er tilstrækkeligt præcise og ubetingede til direkte at kunne regulere spørgsmålet om arbejdskraftens frie bevægelighed«, og at der ikke »af aftalens artikel 7 [kan] udledes noget forbud mod at indføre nye restriktioner for så vidt angår familiesammenføringer«⁷³. Det er derfor klart, at Domstolen i Demirel-dommen fandt, at afgørelse nr. 1/80 (herunder standstill-klausulen i artikel 13) *ikke* omfattede restriktioner for familiesammenføringer for tyrkiske arbejdstagere.

67. 29 år senere fik Domstolen igen forelagt spørgsmålet i Genc-sagen⁷⁴. Domstolen samlede de fire meget detaljerede og kvalificerede spørgsmål fra den forelæggende ret i ét todelt spørgsmål: i) Var en national foranstaltning, der gør familiesammenføring vanskeligere, omfattet af standstill-klausulen i artikel 13 i afgørelse nr. 1/80, og ii) og i bekræftende fald kunne en sådan begrænsning ikke desto mindre begrundes? Domstolen afveg fra sin klare afgørelse i Demirel-dommen (uden at den dog henviste til denne dom) og besvarede de to spørgsmål med henholdsvis »ja« og »nej«. Det er værd at se nærmere på, hvordan Domstolen nåede frem til den første del af denne konklusion, før det vurderes, hvorvidt den kan overføres fra afgørelse nr. 1/80 til forgængeren, afgørelse nr. 2/76.

68. Domstolen indledte med at henvise til en sag om etableringsfriheden mellem EØF og Tyrkiet (Savas-dommen)⁷⁵ og en sag om afgørelse nr. 1/80, som omhandlede gebyrer for udstedelse af opholdstilladelse (Sahin-dommen)⁷⁶ som fast retspraksis som grundlag for at fastslå, at »den standstill-klausul, der er fastsat i artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 og tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, generelt forbyder indførelse af enhver ny national foranstaltning, som har til formål eller følge, at en tyrkisk statsborgers udøvelse af en økonomisk frihed på den omhandlede medlemsstats område underkastes betingelser, som er mere restriktive end dem, der fandt anvendelse på den pågældende, da den nævnte afgørelse eller den nævnte tillægsprotokol trådte i kraft i forhold til denne medlemsstat«⁷⁷. I Savas-dommen (præmis 56-63) havde Domstolen anvendt adskillige afgørelser om afgørelse nr. 1/80 til at finde principper, der analogt også må »være gældende i forbindelse med [...] etableringsretten«. I Sahin-dommen (præmis 65) havde Domstolen allerede fastslået, at »henset til,

70 – Jf. generaladvokat Darmons forslag til afgørelse Demirel (C-12/86, EU:C:1987:232, punkt 27 og 28). Rådets forordning nr. 15 vedrørende de første foranstaltninger til gennemførelse af arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT 57, 1961, s. 1073) (herefter »forordning nr. 15«) indeholdt også bestemmelser om familiesammenføring for statsborgere i medlemsstaterne, der har udøvet deres ret til fri bevægelighed for arbejdstagere.

71 – I henhold til tillægsprotokollens artikel 36 har Associeringsrådet enekompetence til at fastsætte nærmere regler derom.

72 – Jf. dom af 30.9.1987, Demirel (C-12/86, EU:C:1987:400, præmis 22).

73 – Jf. i denne retning dom af 30.9.1987, Demirel (C-12/86, EU:C:1987:400, præmis 23 og 24).

74 – Dom af 12.4.2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, præmis 46).

75 – Dom af 11.5.2000, Savas (C-37/98, EU:C:2000:224).

76 – Dom af 17.9.2009, Sahin (C-242/06, EU:C:2009:554).

77 – Dom af 12.4.2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, præmis 33). Denne formel blev tilsyneladende først tilføjet i forbindelse med tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, ved dom af 11.5.2000, Savas (C-37/98, EU:C:2000:224, præmis 69) (hvor formelen fremgår af »som kan have til formål eller til følge« – hvilket er den formulering, som Domstolen altid bruger. Udtrykket »som har til formål eller følge« i Genc-dommen synes at være en oversættelsesmæssig forskel). Domstolens senere praksis har været konsekvent i denne henseende. Jf. bl.a. dom af 29.3.2017, Tekdemir (C-652/15, EU:C:2017:239, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis).

[...] 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 af tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, der er gengivet i foregående præmis⁷⁸], ligeledes for standstill-forpligtelsen, som udgør grundlaget for nævnte artikel 13 med hensyn til arbejdskraftens frie bevægelighed.

69. Jeg vil gerne indskyde, at Domstolen i dommen i sagen Abatay m.fl. allerede havde sammenblandet ordlyden af tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, som generelt udelukker indførelse af »nye restriktioner, der hindrer etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser«, og ordlyden af artikel 13 i afgørelse nr. 1/80, som forbyder »nye begrænsninger for så vidt angår *vilkårene for adgang til beskæftigelse* for arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der [i EU og Tyrkiet] har opnået opholds- og arbejdstilladelse i henhold til gældende lovgivning« (min fremhævelse)⁷⁹. Det er dog klart, at ordlyden i de to bestemmelser er helt forskellig. I overensstemmelse med de fortolkningsprincipper, som Domstolen har anlagt i tidligere praksis – navnlig Polydor-princippet og de generelle fortolkningsprincipper *samt* princippet om »i videst muligt omfang«⁸⁰ – vil det være nødvendigt at tage højde for forskellene i ordlyden samt den generelle baggrund for og opbygning af foranstaltningerne (etableringsfrihed og fri udveksling af tjenesteydelser *generelt* i tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, og *den gradvise gennemførelse* af arbejdskraftens frie bevægelighed i tillægsprotokollens artikel 36, som afgørelse nr. 1/80 er baseret på). Både en ordlydsbaseret og en teleologisk tilgang viser dermed, at de to bestemmelser *ikke* bør fortolkes på samme måde og *ikke* bør tillægges den samme rækkevidde.

70. I Genc-dommen bekræftede Domstolen derefter, at referencepunktet for analysen i henhold til artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 ikke er det indrejsende familiemedlem, men i stedet den tyrkiske arbejdstager, der er bosiddende i den pågældende medlemsstat⁸¹. I den foreliggende sag er spørgsmålet derfor, hvorvidt Nefiye Yöns mand er påvirket negativt af de omtvistede foranstaltninger (idet det antages, at de er »nye« begrænsninger), og ikke, om hun er påvirket. Der bør være fokus på arbejdstagerens ret til fri bevægelighed.

71. Domstolen anvendte derefter begrundelsen fra sin nylige afgørelse i Dogan-sagen. I den nævnte sag havde hustruen til en tyrkisk forretningsmand (som var administrerende direktør for et mindre selskab), som var *etableret* i Tyskland og havde været bosiddende dér siden 1998, i Tyrkiet ansøgt om visum med henblik på familiesammenføring. Hendes ansøgning blev afslået, fordi hun ikke havde de nødvendige elementære tyskkundskaber til at få udstedt visum med henblik på familiesammenføring⁸². Domstolen fastslog, at standstill-klausulen i tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, var til hinder for denne betingelse, som blev indført efter tillægsprotokollens ikrafttrædelse⁸³.

78 – Den foregående præmis lyder som følger: »[T]illægsprotokollens 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, Tum og Dari, Sml. I, s. 7415, præmis 69, samt dommen i sagen Soysal og Savatli, præmis 47 og 49).«

79 – Dom af 21.10.2003, Abatay m.fl. (C-317/01 og C-369/01, EU:C:2003:572, præmis 117). Denne sammenblanding er blevet fastholdt i senere retspraksis. Jf. bl.a. dom af 29.3.2017, Tekdemir (C-652/15, EU:C:2017:239, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis).

80 – Jf. punkt 34-37 ovenfor.

81 – Dom af 12.4.2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, præmis 45 og 46).

82 – Dom af 10.7.2014, Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066). Selv om hun fremlagde et bevis fra Goethe-Institutet for en bestået sprogprøve på niveau A 1, viste det sig, at hun var analfabet og havde bestået prøven ved at sætte tilfældige krydser ved svarene i et multiple choice-spørgeskema og ved at lære tre standardsætninger udenad. Der findes en fuldstændig beskrivelse af sagsforløbet frem til forelæggelsen i dommens præmis 17-23.

83 – Dom af 10.7.2014, Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066, præmis 36). Den nævnte dom har givet anledning til en vis kritik. Jf. f.eks. K. Hailbronner, »The stand still clauses in the EU-Turkey Association Agreement and their impact upon immigration law in the EU Member States«, i *Rights of third-country nationals under EU association agreements*, Brill, Nijhoff, Leiden, Boston, 2015, s. 186-201, navnlig s. 194-197.

72. Domstolen henviste til Dogan-dommen og påpegede, at »en tyrkisk statsborgers beslutning om at etablere sig i en medlemsstat for varigt at udøve erhvervsvirksomhed dér kan påvirkes negativt, hvis denne medlemsstats lovgivning vanskeliggør eller umuliggør familiesammenføring, således at den nævnte statsborger i givet fald kan se sig nødsaget til at vælge mellem sin virksomhed i den berørte medlemsstat og sit familieliv i Tyrkiet«⁸⁴. Henset til, at standstill-klausulerne i artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 og i tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, er af samme art, og at disse to klausuler forfølger det samme formål, konkluderede Domstolen, at fortolkningen af tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, i Dogan-dommen kunne overføres til Genc-sagen.⁸⁵ Domstolen tilføjede straks, at det kun var »i det omfang en national lovgivning, der gør betingelserne for familiesammenføring strengere, [...] kan påvirke tyrkiske arbejdstagere[s] [...] udøvelse af økonomisk virksomhed på den berørte medlemsstats område, at det må fastslås, at en sådan lovgivning er omfattet af [...] artikel 13 i afgørelse nr. 1/80«, og at »stand still-klausulen i artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 og i tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, således som disse er fortolket af Domstolen, medfører derfor ingen anerkendelse af en ret til familiesammenføring eller af en ret til etablering og ophold til fordel for tyrkiske arbejdstageres familiemedlemmer«⁸⁶.

73. Endelig bemærkede Domstolen, at de faktiske omstændigheder i Demirkan-sagen⁸⁷ ikke er de samme (eftersom denne sag omhandlede en passiv modtager af retten til at modtage tjenesteydelser, var der ingen forbindelse til udøvelsen af økonomisk virksomhed), og fastslog, at den fortolkning, som den nu anlagde baseret på Dogan-dommen, hang »sammen med den, som Domstolen har anlagt med hensyn til artikel 7, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80, og hvorefter formålet med denne anden bestemmelse [...] består i at fremme familiesammenføring i værtsmedlemsstaten med henblik på at lette adgangen til beskæftigelse og ophold for en tyrkisk arbejdstager, der er tilknyttet det lovlige arbejdsmarked i den pågældende medlemsstat«⁸⁸.

74. Med en største respekt for Domstolen kan der konstateres visse problemer med tilgangen i Genc-dommen.

75. For det første ser den bort fra den væsentlige forskel i ordlyden mellem to standstill-klausuler i to instrumenter med forskellig hierarkisk status. De kontraherende parter aftalte, at tillægsprotokollen skulle indeholde en generel standstill-klausul om »nye restriktioner, der hindrer etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser«⁸⁹. Associeringsrådet har ved hjælp af delegerede beføjelser på grundlag af tillægsprotokollens artikel 36 for »gradvist« at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed vedtaget en meget mere begrænset standstill-klausul i afgørelse nr. 1/80, som kun omfatter »nye begrænsninger for så vidt angår vilkårene for adgang til beskæftigelse for arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der [i EU og Tyrkiet] har opnået opholds- og arbejdstilladelse«.

84 – Dom af 12.4.2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, præmis 40), med henvisning til dom af 10.7.2014, Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066, præmis 35).

85 – Dom af 12.4.2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, præmis 41 og 42), med henvisning til dom af 29.4.2010, Kommissionen mod Nederlandene (C-92/07, EU:C:2010:228, præmis 48).

86 – Dom af 12.4.2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, præmis 44 og 45).

87 – Dom af 24.9.2013, Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583).

88 – Dom af 12.4.2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, præmis 49), med henvisning til dom af 17.4.1997, Kadiman (C-351/95, EU:C:1997:205, præmis 34-36), af 22.6.2000, Eyüp (C-65/98, EU:C:2000:336, præmis 26), og af 30.9.2004, Ayaz (C-275/02, EU:C:2004:570, præmis 41).

89 – Det er korrekt, at artikel 41, stk. 2, giver Associeringsrådet beføjelse til gradvist at fastsætte regler til afskaffelse af eksisterende restriktioner, der hindrer etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser. Det siger sig selv, at afskaffelse af eksisterende restriktioner er noget andet end, ved hjælp af en standstill-klausul, at sikre, at der ikke indføres nye restriktioner.

76. For det andet følger Genc-dommen hverken Demirel-dommen eller den nyere retspraksis om associeringen EØF-Tyrkiet, hvor Domstolen har fastslået, at det kræver en udtrykkelig bestemmelse i en afgørelse fra Associeringsrådet at give en tyrkisk arbejdstager en yderligere rettighed⁹⁰. Som jeg ser det, kunne Associeringsrådet i medfør af tillægsprotokollens artikel 36 klart vedtage regler om situationer, der hindrer familiesammenføring for tyrkiske arbejdstagere, men indtil nu har det ikke gjort det. Domstolen kunne alternativt have henvist til Demirel-dommen og Bozkurt-dommen i Genc-dommen og kunne, hvis den ønskede at fravige dem, have opbygget en mere detaljeret argumentation (måske baseret på den generelle udvikling i retspraksis, chartret om grundlæggende rettigheders rolle osv.). Det gjorde den imidlertid ikke.

77. For det tredje er det værd at bemærke, at den primære EU-ret om arbejdskraftens frie bevægelighed (artikel 45 TEUF) ikke omfatter retten til familiesammenføring. Denne ret blev indført udtrykkeligt i den afledte ret for arbejdstagere, der er unionsborgere⁹¹. I forordning nr. 1612/68 (som Domstolen allerede har henvist til i sin fortolkning af afgørelse nr. 1/80)⁹² er adgang til beskæftigelse omhandlet i afsnit I i første del. I et senere afsnit (afsnit III i første del, med titlen »Arbejdstagerens familie«) reguleres familiesammenføring i forhold til arbejdstagere, der er statsborgere i en medlemsstat, og som allerede er beskæftiget i en anden medlemsstat. Forordning nr. 1612/68 forbinder således *ikke* familiesammenføring med adgang til beskæftigelse (som er det eneste emne, der er omhandlet i teksten til artikel 13 i afgørelse nr. 1/80).

78. For det fjerde henviser andre bestemmelser i afgørelse nr. 1/80 vedrørende arbejdstageres familiemedlemmer til personer, som »har fået tilladelse til at flytte til den pågældende medlemsstat«⁹³, eller som har haft lovlig bopæl i værtsmedlemsstaten⁹⁴. Dette antyder, at Associeringsrådet ikke har haft til hensigt, at afgørelse nr. 1/80 skulle regulere familiemedlemmers første indrejse. Domstolen har desuden i andre sager udtrykkeligt fastslået, at inden for rammerne af bestemmelserne om associeringen EØF-Tyrkiet »er familiesammenføring [...] ikke en ret for en vandrende tyrkisk arbejdstagers familiemedlemmer, men afhænger derimod af en beslutning fra de nationale myndigheders side udelukkende på grundlag af lovgivningen i den berørte medlemsstat«⁹⁵, og at »[m]edlemsstaterne har [...] bevaret deres kompetence til at udstede forskrifter om indrejse til landet for tyrkiske arbejdstageres familiemedlemmer«⁹⁶.

79. Endelig gentages det også i Genc-dommen, at artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 fokuserer på den tyrkiske arbejdstagers situation og ikke på familiemedlemmet⁹⁷. En tyrkisk statsborgers første indrejse på en medlemsstats område forudsætter, at denne agter at udøve sin økonomiske frihed til at arbejde dér⁹⁸. Mærkeligt nok synes et familiemedlems efterfølgende indrejse med henblik på familiesammenføring med den pågældende arbejdstager nu at være underlagt færre betingelser end arbejdstagerens principale rettighed.

90 – Dom af 30.9.1987, Demirel (C-12/86, EU:C:1987:400). I Bozkurt-dommen afviste Domstolen at anerkende en tyrkisk arbejdstagers ret til fortsat at opholde sig på en medlemsstats område efter at være blevet fuldstændigt og varigt uarbejdsdygtig, fordi der ikke var nogen udtrykkelig bestemmelse i bestemmelserne om associeringen EØF-Tyrkiet om en sådan ret. Jf. dom af 6.6.1995 (C-434/93, EU:C:1995:168, præmis 40).

91 – Jf. forordning nr. 15 (artikel 11-15) og forordning nr. 1612/68 (artikel 10-12). I femte betragtning til den sidstnævnte forordning anerkendes, at arbejdskraftens bevægelighed kræver, at alle hindringer for arbejdstagerens ret til at samles med sin familie fjernes.

92 – I dom af 19.7.2012, Dülger (C-451/11, EU:C:2012:504, præmis 49), og af 30.9.2004, Ayaz (C-275/02, EU:C:2004:570, præmis 45), henviste Domstolen til artikel 10 i forordning nr. 1612/68 i forbindelse med fortolkningen af begrebet »familiemedlem« i afgørelse nr. 1/80.

93 – Artikel 7, stk. 1, og artikel 11 i afgørelse nr. 1/80.

94 – Artikel 7, stk. 1, første og andet led, samt artikel 9 og 13 i afgørelse nr. 1/80.

95 – Dom af 18.7.2007, Derin (C-325/05, EU:C:2007:442, præmis 64).

96 – Dom af 21.1.2010, Bekleyen (C-462/08, EU:C:2010:30, præmis 36), med henvisning til dom af 16.3.2000, Ergat (C-329/97, EU:C:2000:133, præmis 42).

97 – Jf. i denne retning dom af 12.4.2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, præmis 45 og 46).

98 – Dom af 7.11.2013, Demir (C-225/12, EU:C:2013:725, præmis 34). Tidligere, i dom af 21.10.2003, Abatay m.fl. (C-317/01 og C-369/01, EU:C:2003:572, præmis 84), fastslog Domstolen, at artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 gælder til fordel for en tyrkisk statsborger, hvis han har iagttaget reglerne i værtsmedlemsstaten vedrørende indrejse, ophold, og i givet fald arbejde, og hvis han befinder sig lovligt på nævnte stats område.

80. Med disse bemærkninger antyder jeg ikke, at betingelserne for indrejse og ophold for familiemedlemmer til en tyrkisk statsborger med henblik på familiesammenføring ikke vil påvirke de beslutninger, som arbejdstageren træffer om, hvorvidt og hvor længe vedkommende udøver en økonomisk aktivitet i Den Europæiske Union. Naturligvis gør de det. Spørgsmålet her er blot, hvorvidt artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 ud fra en ordlydsfortolkning og en teleologisk fortolkning rent faktisk har den betydning, som Domstolen tillagde den i Genc-dommen.

81. Jeg argumenterer heller ikke mod den liberale tilgang, hvormed Domstolen har fundet »nye restriktioner« for tyrkiske arbejdstageres økonomiske friheder vedrørende bl.a. kravet om arbejdstilladelse for lastvognschauffører⁹⁹, visumkrav for lastvognschauffører, der ikke er etableret i en medlemsstat¹⁰⁰, og indførelse af gebyrer for at få en opholdstilladelse i værtsmedlemsstaten¹⁰¹. Alle disse afgørelser omhandlede restriktioner, som uden større besvær kunne passes ind under ordlyden og teleologien i artikel 13 i afgørelse nr. 1/80. Jeg mener ikke, at man kan sige det samme om nye restriktioner, der berører familiesammenføring.

Rækkevidden og fortolkningen af standstill-klausulen i afgørelse nr. 2/76

82. Mit udgangspunkt er, at bestemmelserne om associeringen EØF-Tyrkiet har til formål at sikre en *gradvis forbedring* af betingelserne for tyrkiske arbejdstageres beskæftigelse inden for Den Europæiske Union.

83. Afgørelse nr. 2/76 indeholdt detaljerede regler om den »første etape« efter vedtagelsen af tillægsprotokollen¹⁰². Det fremgår af afgørelsens artikel 3, at »tyrkiske børn, som sammen med deres forældre opholder sig i en af Fællesskabets medlemsstater i henhold til gældende lovgivning [...], har adgang til almindelig skoleundervisning« og giver dem dermed adgang til at benytte sig af »de fordele, som de nationale lovgivninger hjemler på dette område«¹⁰³. Ellers nævnes familiemedlemmer til tyrkiske arbejdstagere ikke i afgørelse nr. 2/76. Teksten i standstill-klausulen i afgørelsen (artikel 7) indeholder ikke noget, der tyder på, at den også tilsigter at omfatte familiesammenføring.

84. I afgørelse nr. 1/80 anføres det, at det på det sociale område er nødvendigt med en forbedring af den ordning, som anvendes på arbejdstagerne og deres familiemedlemmer i forhold til den ordning, der blev indført ved [...] afgørelse nr. 2/76«¹⁰⁴. Den eneste forskel i ordlyden mellem de to standstill-klausuler – artikel 7 i afgørelse nr. 2/76 og artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 – er, at sidstnævnte indeholder tre ekstra ord efter »nye begrænsninger for så vidt angår vilkårene for adgang til beskæftigelse for arbejdstagere«: »og deres familiemedlemmer«.

85. I lyset af, at de to afgørelser udgør fortløbende skridt i den »gradvise« gennemførelse af arbejdskraftens frie bevægelighed, og at formålet med afgørelse nr. 1/80 er »en forbedring af den ordning«, som anvendes på arbejdstagerne og deres familiemedlemmer i forhold til den ordning, der blev indført ved afgørelse nr. 2/76, bør tendensen over tid være fra »mindre gunstig behandling« til »mere gunstig behandling«. Det ville derfor ikke være usædvanligt at fortolke bestemmelserne i afgørelse nr. 2/76 mindre bredt i forhold til spørgsmål vedrørende familieliv og familiemedlemmer end bestemmelserne i afgørelse nr. 1/80, som erstattede den.

99 – Dom af 21.10.2003, Abatay m.fl. (C-317/01 og C-369/01, EU:C:2003:572).

100 – Dom af 19.2.2009, Soysal og Savatli (C-228/06, EU:C:2009:101).

101 – Dom af 17.9.2009, Sahin (C-242/06, EU:C:2009:554).

102 – Jf. anden og femte betragtning til afgørelse nr. 2/76.

103 – Ordlyden af den engelske tekst er besynderlig, idet det anføres, at »they [dvs. tyrkiske børn] may also be entitled (kan få adgang)« til at benytte disse fordele. Heldigvis er det ikke nødvendigt at komme nærmere ind på dette punkt her.

104 – Jf. fjerde betragtning til afgørelse nr. 1/80.

86. Af ovenstående grunde¹⁰⁵ er Domstolens analyse i Genc-sagen med hensyn til artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 ikke så holdbar, som man kunne ønske. Jeg opfordrer Domstolen til *ikke* at overføre denne fortolkning til den tidligere standstill-klausul om begrænsninger for vilkårene for adgang til beskæftigelse for arbejdstagere, nemlig artikel 7 i afgørelse nr. 2/76.

87. Jeg skal tilføje, at resultatet *ikke* er, at tyrkiske arbejdstagere vil få frataget retten til familiesammenføring med deres familiemedlemmer i Den Europæiske Union. Rådets direktiv 2003/86/EF indeholder en *lex generalis* vedrørende familiesammenføring¹⁰⁶. Bestemmelserne om associeringen EØF-Tyrkiet er en *lex specialis*, som indfører mere specifikke bestemmelser for tyrkiske statsborgere vedrørende de spørgsmål, som den finder anvendelse på¹⁰⁷. Hvis tyrkiske arbejdstagere ikke er omfattet af *lex specialis*, kan de stadig påberåbe sig *lex generalis*.

Den potentielle virkning af tillægsprotokollens artikel 59

88. Hvis Domstolen, modsat mine synspunkter, måtte fastslå, at den omhandlede nationale lovgivning er omfattet af artikel 7 i afgørelse nr. 2/76, vil det være nødvendigt at undersøge, hvorvidt tillægsprotokollens artikel 59 har forrang for anvendelsen af denne standstill-klausul.

89. Tillægsprotokollens artikel 59 har følgende ordlyd: »Inden for de af denne protokol dækkede områder må der ikke gives Tyrkiet gunstigere betingelser end dem, som medlemsstaterne indrømmer hinanden på grundlag af [EU-traktaterne].« Den afspejler således det princip, at medlemskab af Den Europæiske Union er det dybeste og mest særlige forhold, som en stat kan opnå, og at ethvert andet forhold mellem et tredjeland og Den Europæiske Union (såsom associeringsaftalen EØF-Tyrkiet) nødvendigvis derfor må være mindre privilegeret.

90. Tillægsprotokollen er primær ret inden for hierarkiet af bestemmelserne om associeringen EØF-Tyrkiet. Afgørelser vedtaget af Associeringsrådet i forbindelse med udøvelsen af delegerede beføjelser skal derfor fortolkes på en måde, som er forenelig med reglen deri om »ikke gunstigere betingelser«. Jeg anfører, at der i de seneste afgørelser, hvor det er blevet konkluderet, at familiesammenføring er omfattet af standstill-klausulen i artikel 13 i afgørelse nr. 1/80, ikke synes at være foretaget denne yderligere og nødvendige fortolkningstest¹⁰⁸.

91. Når dette er sagt, har Domstolen tidligere anvendt tillægsprotokollens artikel 59 i forbindelse med den frie bevægelighed for tyrkiske arbejdstagere og har konsekvent fastslået, at tyrkiske statsborgere ikke må stilles i en gunstigere situation end unionsborgere¹⁰⁹. Der er to retninger i retspraksis, hvor den ene vedrører de materielle (positive) rettigheder for tyrkiske arbejdstagere og deres familiemedlemmer, og den anden den negative forpligtelse, som standstill-klausulerne pålægger medlemsstaterne.

¹⁰⁵ – Jf. punkt 74-81 ovenfor.

¹⁰⁶ – Rådets direktiv 2003/86/EF af 22.9.2003 om ret til familiesammenføring (EUT 2003, L 251, s. 12).

¹⁰⁷ – Det anføres udtrykkeligt i artikel 3, stk. 4, i direktiv 2003/86, at direktivet ikke berører gunstigere bestemmelser i bl.a. »bilaterale aftaler [...] mellem Fællesskabet eller Fællesskabet og dets medlemsstater på den ene side og tredjelands på den anden side«. Sådanne bilaterale aftaler omfatter naturligvis associeringsaftalen og afgørelse nr. 1/80. Hvis bestemmelserne i sidstnævnte er gunstigere, vil de under alle omstændigheder have forrang. Jf. ligeledes mit forslag til afgørelse Trianel (C-484/07, EU:C:2010:410, punkt 65).

¹⁰⁸ – Jf. dom af 12.4.2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247), og af 29.3.2017, Tekdemir (C-652/15, EU:C:2017:239).

¹⁰⁹ – Dom af 29.4.2010, Kommissionen mod Nederlandene (C-92/07, EU:C:2010:228, præmis 62 og den deri nævnte retspraksis). Jf. ligeledes dom af 26.5.2011, Akdas m.fl. (C-485/07, EU:C:2011:346, præmis 59), vedrørende sociale ydelser til tyrkiske arbejdstagere.

92. I den første dom tog Domstolen hensyn til det samlede billede i stedet for at se efter en præcis ækvivalens mellem de rettigheder, der gives til tyrkiske statsborgere, og de rettigheder, som unionsborgere tillægges¹¹⁰. Domstolen afviste således f.eks. at sammenligne situationen for et barn af en tyrkisk arbejdstager med situationen for en efterkommer af en arbejdstager, der er statsborger i en medlemsstat, henset til de betydelige forskelle, der karakteriserer deres respektive retlige situationer¹¹¹.

93. I den anden, som består af to sager vedrørende indførelse af administrative gebyrer for at opnå en opholdstilladelse i Nederlandene, anlagde Domstolen en anden indfaldsvinkel. Den fastslog, at artikel 13 i afgørelse nr. 1/80, sammenholdt med reglen om »ikke gunstigere betingelser«, ikke er til hinder for, at der indføres lovgivning, som kræver betaling af et administrativt gebyr for udstedelse eller forlængelse af en opholdstilladelse til tyrkiske statsborgere på værtsmedlemsstatens område. Derefter så Domstolen på, om den nye begrænsning var forholdsmæssig, idet den ellers ville være i strid med standstill-klausulen¹¹².

94. Jeg udleder følgende principper af min gennemgang af retspraksis: i) Tillægsprotokollens artikel 59 er ikke til hinder for vedtagelse af nye restriktioner, der finder ens anvendelse på tyrkiske statsborgere og på unionsborgere, ii) det er imidlertid nødvendigt at sammenligne den retlige situation, der følger heraf for tyrkiske statsborgere på den ene side og unionsborgere på den anden, iii) de nye restriktioner for tyrkiske statsborgere behøver ikke at være identiske med dem, der gælder for unionsborgere, men de skal være ækvivalente under hensyntagen til de forskellige situationer for de to kategorier¹¹³, iv) de nye restriktioner for tyrkiske arbejdstagere må ikke være uforholdsmæssige i forhold til dem, der gælder for unionsborgere¹¹⁴, v) uforholdsmæssige restriktioner vil også være i strid med princippet om forbud mod forskelsbehandling i associeringsaftalens artikel 9¹¹⁵.

95. I den foreliggende sag er den relevante sammenligning sammenligningen mellem en tyrkisk arbejdstager, der arbejder i Tyskland og ønsker familiesammenføring med sin tyrkiske ægtefælle, og en ikke-tysk unionsborger, der arbejder i Tyskland og ønsker familiesammenføring med sin ægtefælle, der er tredjelandstatsborger, herunder en ægtefælle, der er tyrkisk statsborger.

96. Medmindre det pågældende familiemedlem allerede har en gyldig opholdstilladelse, kræver artikel 5, stk. 2, i direktiv 2004/38 et indrejsevisum i overensstemmelse med forordning nr. 539/2001 eller i givet fald den nationale lovgivning¹¹⁶. Siden dette direktiv trådte i kraft, har det efter min mening være tilladt for medlemsstaterne at indføre en lignende visumpligt for tyrkiske arbejdstageres familiemedlemmer, så længe de krav, som de pålægges, ikke var uforholdsmæssige i forhold til visumpligten indført med direktiv 2004/38¹¹⁷.

110 – Jf. mit forslag til afgørelse Pehlivan (C-484/07, EU:C:2010:410, punkt 63).

111 – Dom af 18.7.2007, Derin (C-325/05, EU:C:2007:442, præmis 68), og af 16.6.2011, Pehlivan (C-484/07, EU:C:2011:395, præmis 65). Der findes en mere detaljeret analyse af argumentationen i Derin-dommen i mit forslag til afgørelse Bozkurt (C-303/08, EU:C:2010:413, punkt 50).

112 – Dom af 17.9.2009, Sahin (C-242/06, EU:C:2009:554, præmis 67 ff.). Denne tilgang blev bekræftet i dom af 29.4.2010, Kommissionen mod Nederlandene (C-92/07, EU:C:2010:228, præmis 55 ff.).

113 – Jf. i denne retning dom af 29.4.2010, Kommissionen mod Nederlandene (C-92/07, EU:C:2010:228, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis).

114 – Dom af 29.4.2010, Kommissionen mod Nederlandene (C-92/07, EU:C:2010:228, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis).

115 – Jf. dom af 29.4.2010, Kommissionen mod Nederlandene (C-92/07, EU:C:2010:228, præmis 75).

116 – Bilag I til forordning nr. 539/2001 indeholder en liste over de lande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum, når de passerer medlemsstaternes ydre grænser. Tyrkiet står på denne liste. Henvisningen i artikel 5, stk. 2, i direktiv 2004/38 til den nationale lovgivning har til formål at sikre, at de medlemsstater, der ikke anvender forordningen, er omfattet. Jf. ændret forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område (forelagt af Kommissionen i henhold til EF-traktatens artikel 250, stk. 2) (KOM(2003) 199 endelig).

117 – Jeg henviser her til direktiv 2004/38 udelukkende for at teste retsstillingen i henhold til tillægsprotokollens artikel 59.

97. Endvidere fremgår det af artikel 5, stk. 2, i direktiv 2004/38, at når et familiemedlem til en unionsborger ikke har de nødvendige dokumenter eller indrejsevisum, bliver vedkommende ikke afvist automatisk, men skal have rimelig mulighed for at fremskaffe de nødvendige dokumenter. For samme kategori af personer gælder det i henhold til artikel 9, stk. 3, at ved misligholdelse af forpligtelsen til at ansøge om opholdskort kan der pålægges sanktioner, der står i rimeligt forhold til overtrædelsen og ikke indebærer forskelsbehandling. Kommissionen har således gjort gældende, at familiemedlemmer til tyrkiske arbejdstagere derfor ikke befinder sig i en mere gunstig situation end unionsborgeres familiemedlemmer, som er tredjelandsstatsborgere, eftersom ulovlig indrejse i en medlemsstat for de sidstnævnte ikke kan begrunde nægtelse af at udstede en opholdstilladelse. Det følger heraf, at tillægsprotokollens artikel 59 ikke ville blive anvendt til at ændre resultatet opnået ved anvendelsen af standstill-klausulen. Hvis resultatet af anvendelsen af standstill-klausulen måtte være, at tredjelandsstatsborgere, som er familiemedlemmer til tyrkiske statsborgere, da *ikke* blev underlagt nogen visumpligt, mens tredjelandsstatsborgere, som er familiemedlemmer til unionsborgere, *blev underlagt* en visumpligt, ville tillægsprotokollens artikel 59 imidlertid være til hinder herfor.

98. Det forhold, at et krav, der pålægges en tyrkisk statsborger, er strengere end det, der pålægges unionsborgere, betyder ikke i sig selv, at det førstnævnte er uforholdsmæssigt¹¹⁸. Der skal tages hensyn til den særlige situation for tyrkiske statsborgere som tredjelandsstatsborgere, medlemsstaternes pligt til at udstede en tilladelse i overensstemmelse med den nationale lovgivning, således at familiemedlemmer kan få familiesammenføring med en tyrkisk arbejdstager, og proceduren for gennemførelsen af et sådant krav.

99. Det er også nødvendigt at undersøge, hvorvidt konsekvenserne af at have overtrådt reglerne er uforholdsmæssigt strenge for en tyrkisk arbejdstagers familiemedlemmer i forhold til dem, som gælder for tredjelandsstatsborgere, som er familiemedlemmer til unionsborgere. Jeg bemærker her, at i henhold til § 5, stk. 2, i lov om opholdsret kan visumpligten før indrejse i Tyskland fraviges, hvis det, henset til de særlige omstændigheder i sagen, ville være urimeligt at genoptage proceduren for udstedelse af visum. Jeg mener, at dette i tilstrækkelig grad dækker spørgsmålet om proportionalitet.

100. Konklusion vedrørende det andet præjudicielle spørgsmål: Jeg mener, at svaret på spørgsmålet bør være, at indførelsen af en visumpligt for ægtefællen til en tyrkisk arbejdstager, som ønsker familiesammenføring, ikke er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 7 i afgørelse nr. 2/76.

Det tredje spørgsmål

101. Det tredje spørgsmål er kun relevant, hvis Domstolen i modsætning til mine synspunkter ovenfor måtte beslutte at overføre sin dom i Genc-sagen til standstill-klausulen i artikel 7 i afgørelse nr. 2/76. Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om en national ordning, som kræver visum, kan begrundes i et tvingende alment hensyn, navnlig i målet om en effektiv immigrationskontrol og styring af migrationsstrømmene, når der tages hensyn til de særlige omstændigheder i det enkelte tilfælde ved en billighedsklausul.

102. Landeshauptstadt Stuttgart, den tyske regering og Kommissionen har alle gjort gældende, at standstill-klausulen i afgørelse nr. 2/76 ikke er til hinder for at indføre national lovgivning, som vedtages med dette formål, forudsat at lovgivningen overholder proportionalitetsprincippet.

103. Dette er jeg enig i.

¹¹⁸ – Jf. i denne retning dom af 29.4.2010, Kommissionen mod Nederlandene (C-92/07, EU:C:2010:228, præmis 71).

104. For det første er denne fortolkning i overensstemmelse med principperne i TEUF og Domstolens praksis om arbejdskraftens frie bevægelighed, der så vidt muligt finder anvendelse på arbejdstagernes frie bevægelighed inden for rammerne af associeringen EØF-Tyrkiet¹¹⁹.

105. Domstolen har introduceret begrebet legitime mål, der kan begrunde nationale foranstaltninger, som begrænser arbejdskraftens frie bevægelighed i Den Europæiske Union, som følge af det brede anvendelsesområde for, hvad der nu er artikel 45 TEUF, og den omstændighed, at undtagelserne til arbejdskraftens frie bevægelighed i artikel 45, stk. 3, TEUF skal fortolkes strengt. En hindring for denne frie bevægelighed kan derfor ikke desto mindre være forenelig med artikel 45 TEUF, hvis den forfølger et legitimt mål, der er foreneligt med traktaten og begrundet i tvingende almene hensyn, og anvendelsen i et sådant tilfælde kunne sikre, at det med reglerne forfulgte mål nås, og den må ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt med henblik på at nå det pågældende mål¹²⁰.

106. Tilsvarende gælder det inden for rammerne af bestemmelserne om associeringen EØF-Tyrkiet, at den brede fortolkning af arbejdskraftens frie bevægelighed i afgørelse nr. 2/76 og afgørelse nr. 1/80 kombineret med den indskrænkende fortolkning af undtagelserne vedrørende den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed (i henholdsvis artikel 9 og 14 i disse afgørelser)¹²¹ betyder, at begrebet tvingende almene hensyn er nødvendigt for at finde den rette balance i systemet for arbejdskraftens frie bevægelighed i associeringen EØF-Tyrkiet, analogt med situationen på det indre marked.

107. For det andet er denne begrundelse allerede blevet anerkendt i retspraksis i forbindelse med forbud mod nye betingelser for tyrkiske arbejdstageres familiesammenføring, for så vidt som de deraf følgende restriktioner er egnede til at sikre virkeliggørelsen af det forfulgte legitime mål og ikke går videre end, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål¹²².

108. Følgende er allerede blevet anerkendt i retspraksis som tvingende almene hensyn, som begrunder indførelsen af nye restriktioner for udøvelsen af de økonomiske friheder i henhold til bestemmelserne om associeringen EØF-Tyrkiet: at forhindre ulovlig indrejse og ulovligt ophold¹²³, at modvirke indgåelse af tvangsægteskaber¹²⁴, at sikre en vellykket integration af tredjelandsstatsborgere¹²⁵ og at sikre effektiv styring af migrationsstrømme¹²⁶. Listen er ikke udtømmende, og jeg er enig med generaladvokat Mengozzi i, at Domstolen anerkender, at medlemsstaterne har et skøn på dette område¹²⁷.

109. I den foreliggende sag har Tyskland påberåbt sig effektiv styring af migrationsstrømme som begrundelse for at indføre en visumpligt for familiesammenføring med en tyrkisk arbejdstager. Dette mål er allerede blevet anerkendt som et tvingende alment hensyn, som forfølger et mål, der er foreneligt med traktaten. Det kan derfor i princippet begrunde en ny begrænsning, uanset

119 – Jf. punkt 36 ovenfor.

120 – Jf. bl.a. dom af 11.1.2007, *Lyyski* (C-40/05, EU:C:2007:10, præmis 38).

121 – Jf. i denne retning dom af 11.11.2004, *Cetinkaya* (C-467/02, EU:C:2004:708, præmis 42-48).

122 – Jf. dom af 10.7.2014, *Dogan* (C-138/13, EU:C:2014:2066, præmis 37) (vedrørende etableringsfriheden). Denne sag fulgte ræsonnementet i dom af 7.11.2013, *Demir* (C-225/12, EU:C:2013:725, præmis 40 ff.), vedrørende en tyrkisk statsborgers indrejse til en medlemsstats område med henblik på at udøve lønnet beskæftigelse. Jf. ligeledes dom af 12.4.2016, *Genc* (C-561/14, EU:C:2016:247, præmis 57).

123 – Dom af 7.11.2013, *Demir* (C-225/12, EU:C:2013:725, præmis 41).

124 – Dom af 10.7.2014, *Dogan* (C-138/13, EU:C:2014:2066, præmis 38). Domstolen anerkendte ikke denne grund udtrykkeligt, men »antog«, at modvirkelse af tvangsægteskaber kunne udgøre tvingende almene hensyn.

125 – Dom af 12.4.2016, *Genc* (C-561/14, EU:C:2016:247, præmis 56).

126 – Dom af 29.3.2017, *Tekdemir* (C-652/15, EU:C:2017:239, præmis 39).

127 – Generaladvokat Mengozzis forslag til afgørelse *Genc* (C-561/14, EU:C:2016:28, punkt 34).

standstill-klausulen¹²⁸. Den nationale domstol vil imidlertid også skulle undersøge, om det pågældende krav er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet¹²⁹. I denne forbindelse skal den tage stilling til, om den nationale foranstaltning er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det forfulgte mål og ikke går videre end, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål¹³⁰.

110. Hvad angår spørgsmålet om foranstaltningens egnethed mener jeg, at det allerede er blevet anerkendt i retspraksis, at en visumpligt, som giver mulighed for at kontrollere migrationsstrømmene, er egnet til at forfølge dette mål om effektiv styring af migrationsstrømme¹³¹.

111. Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt den omtvistede foranstaltning går videre end, hvad der er nødvendigt for at nå det forfulgte mål, har Domstolen forklaret, at kravet om, at tredjelandsstatsborgere skal have en opholdstilladelse for at indrejse og opholde sig i en medlemsstat, principielt ikke i sig selv kan anses for uforholdsmæssig i forhold til det tilstræbte mål. Proportionalitetsprincippet kræver imidlertid også, at *proceduren for gennemførelsen af et sådant krav* ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det tilstræbte mål¹³².

112. I denne henseende kræver den pågældende tyske lovgivning, at en tredjelandsstatsborger, som ønsker en opholdstilladelse, skal være indrejst i landet med det nødvendige visum og allerede i visumansøgningen have angivet de vigtigste oplysninger, som kræves for at opnå opholdstilladelse. Visumpligten kan imidlertid fraviges, hvis det efter de særlige omstændigheder i sagen ville være urimeligt at kræve en efterfølgende visumansøgning.

113. Jeg mener, at proceduren i den tyske lovgivning for gennemførelse af visumpligten overholder proportionalitetsprincippet, fordi det er muligt at fravige den under særlige omstændigheder.

114. Det er den nationale domstol, som har adgang til alle de nødvendige oplysninger, der skal vurdere, om Nefiye Yöns sag opfylder betingelserne for at kunne anvende denne undtagelse. Blandt de relevante faktorer kan være Nefiye Yöns alder, helbred, afhængighed af sin mand og evne til at rejse¹³³.

115. Jeg konkluderer derfor, at hvis Domstolen måtte fastslå, at en lovgivning som den i hovedsagen omhandlede udgør en ny begrænsning for vilkårene for adgang til beskæftigelse for tyrkiske arbejdstagere i henhold til artikel 7 i afgørelse nr. 2/76, kan denne begrænsning være begrundet i tvingende almene hensyn, såsom effektiv styring af migrationsstrømme. Enhver begrænsning skal være egnet til at sikre virkeliggørelsen af det forfulgte lovlige mål og må ikke gå videre end, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål. Det tilkommer den nationale ret at efterprøve, om dette er tilfældet.

128 – Dom af 29.3.2017, Tekdemir (C-652/15, EU:C:2017:239, præmis 35-39).

129 – I Tekdemir-dommen og Genc-dommen gav de omtvistede nationale regler ikke mulighed for undtagelser, og Domstolen havde de nødvendige oplysninger til at kunne træffe afgørelse om, at foranstaltningerne var uforholdsmæssige. Her giver de nationale regler imidlertid mulighed for undtagelser under særlige omstændigheder. Det er kun den nationale domstol, der vil have de nødvendige oplysninger til at vurdere lovligheden af de kompetente myndigheders afgørelse. Jf. dom af 11.1.2007, Lyyski (C-40/05, EU:C:2007:10, præmis 48).

130 – Dom af 10.7.2014, Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066, præmis 37).

131 – Jf. i denne retning dom af 29.3.2017, Tekdemir (C-652/15, EU:C:2017:239, præmis 41).

132 – Jf. i denne retning vedrørende kravet om opholdstilladelse dom af 29.3.2017, Genc (C-652/15, EU:C:2017:239, præmis 42 og 43).

133 – Efter de faktiske omstændigheder i sagen er Nefiye Yöns situation væsentligt anderledes end for ansøgeren i Tekdemir-sagen. Furkan Tekdemir var et spædbarn, der blev født i Tyskland, kun en måned før der blev indgivet en ansøgning om opholdstilladelse på hans vegne. Han havde lovligt ophold dér med sin far, som var tyrkisk arbejdstager (jf. dom af 29.3.2017, Tekdemir, C-652/15, EU:C:2017:239). Nefiye Yöns opholdt sig derimod i Tyrkiet (for så vidt det her er relevant) mellem datoen for indgåelsen af ægteskabet med sin ægtefælle, Yöns (2004), og datoen for sin indrejse i Nederlandene på et Schengenvisum udstedt af denne medlemsstat (marts 2013).

Forslag til afgørelse

116. Jeg foreslår derfor, at Domstolen besvarer de spørgsmål, som Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager, Tyskland) har forelagt, således:

- »– Lovligheden af nye begrænsninger for arbejdskraftens frie bevægelighed, som en medlemsstat har indført mellem ikrafttrædelsen af Associeringsrådets afgørelse nr. 2/76 og ikrafttrædelsen af Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80, skal vurderes i overensstemmelse med artikel 7 i afgørelse nr. 2/76.
- Indførelsen af en visumpligt for ægtefællen til en tyrkisk arbejdstager, som ønsker familiesammenføring, er ikke omfattet af anvendelsesområdet for artikel 7 i afgørelse nr. 2/76.
- Nye begrænsninger for vilkårene for adgang til beskæftigelse for tyrkiske arbejdstagere i henhold til artikel 7 i afgørelse nr. 2/76 kan være begrundet i tvingende almene hensyn, såsom effektiv styring af migrationsstrømme. Enhver begrænsning skal være egnet til at sikre virkeliggørelsen af det forfulgte legitime mål og må ikke gå videre end, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål. Det tilkommer den nationale ret at efterprøve, om dette er tilfældet.«