



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

10. juli 2014*

»Præjudiciel forelæggelse — associeringsaftalen EØF-Tyrkiet — tillægsprotokollen — artikel 41, stk. 1 — opholdsret for familiemedlemmer til tyrkiske statsborgere — national lovgivning, hvorefter et familiemedlem, der ønsker at rejse ind på det nationale område, skal godtgøre grundlæggende sprogkunderskaber — lovlighed — direktiv 2003/86/EF — familiesammenføring — artikel 7, stk. 2 — forenelighed«

I sag C-138/13,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Verwaltungsgericht Berlin (Tyskland) ved afgørelse af 13. februar 2013, indgået til Domstolen den 19. marts 2013, i sagen:

Naime Dogan

mod

Bundesrepublik Deutschland,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, R. Silva de Lapuerta (refererende dommer), og dommerne J.L. da Cruz Vilaça, G. Arestis, J.-C. Bonichot og A. Arabadjiev,

generaladvokat: P. Mengozzi

justitssekretær: fuldmægtig A. Impellizzeri,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 5. februar 2014,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Naime Dogan ved Rechtsanwalt C. Käss

— den tyske regering ved T. Henze og J. Möller, som befuldmægtigede

— den danske regering ved M. Wolff, C. Thorning og V. Pasternak Jørgensen, som befuldmægtigede

— den nederlandske regering ved J. Langer og M. Bulterman, som befuldmægtigede

* Processprog: tysk.

- den østrigske regering ved C. Pesendorfer, som befuldmægtiget
- Europa-Kommissionen ved M. Condou-Durande, M. Kellerbauer og W. Bogensberger, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 30. april 2014,
afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 41, stk. 1, i tillægsprotokollen, undertegnet den 23. november 1970 i Bruxelles og indgået, godkendt og bekræftet på Det Europæiske Økonomiske Fællesskabs vegne ved Rådets forordning (EØF) nr. 2760/72 af 19. december 1972 om indgåelse af den tillægsprotokol og den finansprotokol, undertegnet den 23. november 1970, der er knyttet til aftalen om en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet, og om de foranstaltninger, der skal træffes med henblik på disses ikrafttræden (*Samling af Aftaler indgået af De Europæiske Fællesskaber*, bind 3, s. 581, herefter »tillægsprotokollen«). Denne aftale blev undertegnet den 12. september 1963 i Ankara dels af Republikken Tyrkiet, dels af EØF's medlemsstater og Fællesskabet, og blev indgået, godkendt og bekræftet på Fællesskabets vegne ved Rådets afgørelse 64/732/EØF af 23. december 1963 (*Samling af Aftaler indgået af De Europæiske Fællesskaber*, bind 3, s. 541, herefter »associeringsaftalen«). Den præjudicielle anmodning vedrører ligeledes fortolkningen af artikel 7, stk. 2, første afsnit, i Rådets direktiv 2003/86/EF af 22. september 2003 om ret til familiesammenføring (EUT L 251, s. 12).
- 2 Denne anmodning er indgivet i forbindelse med en sag anlagt af Naime Dogan mod Bundesrepublik Deutschland vedrørende sidstnævntes afslag på hendes ansøgning om at få udstedt et visum med henblik på familiesammenføring.

Retsforskrifter

EU-retten

Associeringsaftalen

- 3 Det fremgår af associeringsaftalens artikel 2, stk. 1, at denne har til formål at fremme en stadig og afbalanceret styrkelse af de økonomiske og handelsmæssige forbindelser mellem de kontraherende parter under fuldt hensyn til nødvendigheden af at sikre en hurtigere udvikling af Tyrkiets økonomi og en højnelse af beskæftigelsesniveauet og livsvilkårene for det tyrkiske folk.
- 4 I henhold til associeringsaftalens artikel 12 »[enes] [d]e kontraherende parter [...] om, på grundlag af artikel [39 EF], [40 EF] og [41 EF], gradvist indbyrdes at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed«, og i henhold til denne aftales artikel 13 »[enes] [disse] parter [...] om, på grundlag af artikel [43 EF] til [46 EF] og [48 EF], indbyrdes at ophæve de restriktioner, som begrænser etableringsfriheden«.

Tillægsprotokollen

- 5 I henhold til tillægsprotokollens artikel 62 udgør denne og dens bilag en integrerende del af associeringsaftalen.

6 Tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, bestemmer:

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

Direktiv 2003/86

7 Artikel 1 i direktiv 2003/86 fastsætter:

»Formålet med dette direktiv er at fastsætte betingelserne for udøvelsen af retten til familiesammenføring for tredjelandstatsborgere, der har lovligt ophold på medlemsstaternes område.«

8 Dette direktivs artikel 4, stk. 1, bestemmer:

»1. Hvis betingelserne i kapitel IV og artikel 16 er opfyldt, tillader medlemsstaterne i henhold til dette direktiv indrejse og ophold for følgende familiemedlemmer:

a) referencepersonens ægtefælle

[...]«

9 Nævnte direktivs artikel 6, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne kan give afslag på en ansøgning om tilladelse til indrejse og ophold for familiemedlemmer, hvis det er begrundet i hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller folkesundheden.«

10 Artikel 7 i direktiv 2003/86 har følgende ordlyd:

»1. Ved indgivelsen af ansøgning om familiesammenføring kan medlemsstaten kræve, at ansøgeren godtgør, at referencepersonen råder over:

a) en bolig, der betragtes som normal standard for en familie af tilsvarende størrelse i samme område, og som opfylder de generelle sikkerheds- og sundhedsstandarder i den pågældende medlemsstat

b) en sygeforsikring for referencepersonen selv og dennes familiemedlemmer, som dækker alle de risici i den pågældende medlemsstat, som dens egne statsborgere normalt er forsikret mod

c) faste og regelmæssige indtægter, der er tilstrækkelige til, at referencepersonen kan forsørge sig selv og sine familiemedlemmer uden social bistand fra den pågældende medlemsstat. Medlemsstaterne vurderer disse indtægter på grundlag af deres art og regelmæssighed og kan tage hensyn til niveauet for nationale mindstelønninger og -pensioner samt antallet af familiemedlemmer.

2. Medlemsstaterne kan kræve, at tredjelandstatsborgere efterkommer integrationsforanstaltninger i henhold til national ret.

Med hensyn til flygtninge og/eller flygtninges familiemedlemmer, som omhandlet i artikel 12, kan integrationsforanstaltningerne i første afsnit først anvendes, når de pågældende personer har fået bevilget familiesammenføring.«

11 Dette direktivs artikel 17 bestemmer:

»Hvis der gives afslag på opholdstilladelse, eller opholdstilladelsen inddrages eller ikke fornyes, eller hvis der træffes afgørelse om udsendelse af referencepersonen eller dennes familiemedlemmer, tager medlemsstaterne behørigt hensyn til arten og holdbarheden af vedkommendes familiemæssige tilknytning og til, hvor længe vedkommende har opholdt sig i medlemsstaten, samt til, om der er familiemæssig, kulturel eller social tilknytning til hjemlandet.«

Tysk ret

12 Som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, er udstedelse af det visum, som Naime Dogan har ansøgt om, reguleret af Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (lov om udlændinges ophold, beskæftigelse og integration på Forbundsrepublikkens område), som affattet ved bekendtgørelse af 25. februar 2008 (BGBl. 2008 I, s. 162), senest ændret ved artikel 2 i lov af 21. januar 2013 (BGBl. 2013 I, s. 86, herefter »Aufenthaltsgesetz«).

13 Denne lovs § 2, stk. 8, bestemmer følgende:

»Elementære tyskkundskaber svarer til niveau A 1 i Den Fælles Europæiske Referenceramme for Sprog (Europarådets ministerkomités henstilling til medlemsstaterne nr. R (98) 6 af 17.3.1998 om Den Fælles Europæiske Referenceramme for Sprog).«

14 Aufenthaltsgesetz' § 27, stk. 1, bestemmer:

»Tidsbegrænset opholdstilladelse (Aufenthaltserlaubnis) med henblik på at etablere og opretholde det familiemæssige samliv på Forbundsrepublikkens område for udenlandske familiemedlemmer (familiesammenføring) udstedes og forlænges med henblik på beskyttelse af ægteskabet og familien i overensstemmelse med artikel 6 i den tyske forfatning (Grundgesetz).«

15 Under overskriften »Ægtefællesammenføring« bestemmes i Aufenthaltsgesetz' § 30 følgende:

»1. En udlændings ægtefælle meddeles tidsbegrænset opholdstilladelse, hvis

- 1) begge ægtefæller er fyldt 18 år
- 2) ægtefællen er i stand til som minimum at udtrykke sig på elementært niveau på tysk, og
- 3) udlændingen
 - a) har en tidsbegrænset opholdstilladelse (Niederlassungserlaubnis) [...]

Der ses bort fra betingelserne i første punktum, nr. 1) og 2), vedrørende meddelelse af tidsbegrænset opholdstilladelse, hvis

1. udlændingen har et opholdsdokument i henhold til denne lovs §§ 19-21 [opholdsdokument med henblik på visse erhvervsformål], og ægteskabet allerede bestod på det tidspunkt, hvor centrum for den pågældendes livsinteresser blev forlagt til Forbundsrepublikkens område [...]

Der ses bort fra betingelsen i første punktum, nr. 2), vedrørende meddelelse af tidsbegrænset opholdstilladelse, hvis

- 1) [...]

- 2) ægtefællen som følge af en fysisk eller psykisk sygdom eller handicap ikke er i stand til at godtgøre elementære tyskkundskaber

[...]«

- 16 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at Aufenthaltsgesetz § 30, stk. 1, første punktum, nr. 2), blev indsat ved Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union (lov om gennemførelse af Den Europæiske Unions direktiver på området for opholds- og asylret) af 19. august 2007 (BGBl. 2007 I, s. 1970).

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 17 Sagsøgeren i hovedsagen er en tyrkisk statsborger, som er født i Tyrkiet i 1970 og bosat i dette land. Hun har ansøgt om et visum med henblik på familiesammenføring med sin ægtefælle, som er født i 1964 og ligeledes er tyrkisk statsborger, og som har levet i Tyskland siden 1998.
- 18 Siden 2002 har Naime Dogans ægtefælle, Seydi Dogan, haft en tidsbegrænset opholdstilladelse, som senere er blevet afløst af en tidsubegrænset opholdstilladelse. Han leder et anpartsselskab, hvori han ejer majoriteten af anparterne. Han udøver på nuværende tidspunkt fortsat denne virksomhed.
- 19 Den 18. januar 2011 ansøgte Naime Dogan Tysklands ambassade i Ankara (Tyrkiet) om at få udstedt et visum til sig selv og i første omgang to af sine børn med henblik på ægtefælle- og familiesammenføring. Hun vedlagde bl.a. ansøgningen et bevis fra Goethe-Instituttet for en sprogpriev på niveau A 1, som hun havde aflagt den 28. september 2010, ifølge hvilket hun havde bestået testen med karakteren »tilstrækkelig« (62 af 100 point). Hendes resultat i den skriftlige del var bedømt med 14,11 af 25 mulige point.
- 20 Ifølge Tysklands ambassade er sagsøgeren i hovedsagen imidlertid analfabet. Efter dennes opfattelse havde hun bestået testen ved at sætte tilfældige krydser ved svarene i et multiple choice-spørgeskema og ved at lære tre standardsætninger udenad og gengive dem.
- 21 Tysklands ambassade afslog Naime Dogans ansøgning på grund af manglende godtgørelse af tyskkundskaber ved afgørelse af 23. marts 2011. Sagsøgeren i hovedsagen anfægtede ikke denne afgørelse, men indgav den 26. juli 2011 en ny ansøgning til den samme ambassade om meddelelse af visum med henblik på familiesammenføring udelukkende til hende selv; denne ansøgning blev atter afslået af denne ambassade ved afgørelse af 31. oktober 2011.
- 22 Efter at Naime Dogan gennem en advokat den 15. november 2011 havde indgivet en anmodning om fornyet behandling af sagen (remonstration), ophævede Tysklands ambassade i Ankara den oprindelige afgørelse og erstattede den med remonstrationsafgørelse af 24. januar 2012, hvorved denne ansøgning ligeledes blev afslået, med den begrundelse, at sagsøgeren ikke havde de nødvendige sprogkundskaber, idet hun var analfabet.
- 23 Naime Dogan er af den opfattelse, at hun er i besiddelse af de nødvendige sprogkundskaber, og at kravet om godtgørelse af tyskkundskaber desuden er i strid med forbuddet mod reformatio in pejus i henhold til associeringsaftalen, og hun har derfor anlagt sag ved Verwaltungsgericht Berlin til prøvelse af afgørelsen af 24. januar 2012.

- 24 På denne baggrund har Verwaltungsgericht Berlin besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Er artikel 41, stk. 1, i tillægsprotokollen [...] vedrørende overgangsfasen for associeringen til hinder for en ordning i national ret, der først blev indført, efter at førnævnte bestemmelser var trådt i kraft, og hvorefter første indrejse [til Forbundsrepublikkens område] for et familiemedlem til en tyrkisk statsborger, der nyder retsstillingen i henhold til tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, gøres afhængig af, at familiemedlemmet inden indreisen godtgør at være i stand til at udtrykke sig på elementært niveau på tysk?
 - 2) Er artikel 7, stk. 2, første afsnit, i [direktiv 2003/86] til hinder for den nationale ordning, der er beskrevet i spørgsmål 1?»

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

- 25 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, skal fortolkes således, at »standstill«-klausulen i denne bestemmelse er til hinder for en foranstaltning i national ret, som er blevet indført efter tillægsprotokollens ikrafttræden i den berørte medlemsstat, og hvorefter ægtefæller til tyrkiske statsborgere, der er bosiddende i den nævnte medlemsstat, som ønsker at rejse ind på denne medlemsstats område med henblik på familiesammenføring, forud for indreisen skal godtgøre, at de har erhvervet et elementært kendskab til denne medlemsstats officielle sprog.
- 26 Indledningsvis skal der henvises til, at det følger af fast retspraksis, at »standstill«-klausulen i tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, generelt forbyder indførelse af enhver ny foranstaltning, som har til formål eller følge, at en tyrkisk statsborgers udøvelse af etableringsfriheden eller den frie udveksling af tjenesteydelser på det nationale område undergives betingelser, som er mere restriktive end dem, der fandt anvendelse på den pågældende, da tillægsprotokollen trådte i kraft i forhold til den pågældende medlemsstat (dom Dereci m.fl., C-256/11, EU:C:2011:734, præmis 88 og den deri nævnte retspraksis).
- 27 Det er ligeledes anerkendt i retspraksis, at denne bestemmelse 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 (dom Oguz, C-186/10, EU:C:2011:509, præmis 22 og den deri nævnte retspraksis).
- 28 Endelig er det ifølge Domstolens praksis, uanset om det er i forhold til etableringsfriheden eller den frie udveksling af tjenesteydelser, kun i forbindelse med udøvelsen af en erhvervsaktivitet, at »standstill«-klausulen kan vedrøre betingelserne for tyrkiske statsborgeres indrejse og ophold på medlemsstaternes område (dom Demirkan, C-221/11, EU:C:2013:583, præmis 55).
- 29 I det foreliggende tilfælde er det ubestridt, at den i hovedsagen omhandlede nationale bestemmelse er blevet indført efter den 1. januar 1973, som er datoen for tillægsprotokollens ikrafttræden i den berørte medlemsstat, og at den indebærer betingelser for indrejse med henblik på familiesammenføring for ægtefæller til udlændinge, der er bosiddende i denne medlemsstat, som er strengere end dem, der tidligere fandt anvendelse, således at den gør familiesammenføring vanskeligere.

- 30 Det fremgår endvidere af forelæggelsesafgørelsen, at Naime Dogan ikke ønsker at rejse ind på den berørte medlemsstats område for dér at udøve den frie udveksling af tjenesteydelser eller etableringsfriheden, men for at blive ført sammen med sin ægtefælle, som er bosiddende dér, med henblik på at have et familieliv sammen med ham.
- 31 Det fremgår endelig af forelæggelsesafgørelsen, at Seydi Dogan er en tyrkisk statsborger, som har boet i den berørte medlemsstat siden 1998, og som i sin egenskab af leder af et anpartsselskab, i hvilket han ejer majoriteten af anparterne, råder over indtægter, der hidrører fra selvstændig erhvervsvirksomhed (jf. i denne retning dom Asscher, C-107/94, EU:C:1996:251, præmis 26). Under disse omstændigheder er Seydi Dogans situation omfattet af princippet om etableringsfriheden.
- 32 I hovedsagens tilfælde skal spørgsmålet, om den omhandlede nationale bestemmelse er i overensstemmelse med »standstill«-klausulen i tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, derfor analyseres under hensyn til Seydi Dogans udøvelse af etableringsfriheden.
- 33 Det skal følgelig undersøges, om indførelse, inden for rammerne af familiesammenføring, af en ny lovgivning, som fastsætter betingelser for den første indrejse, som foretages af ægtefæller til tyrkiske statsborgere, der er bosiddende i en medlemsstat, som er strengere end dem, som fandt anvendelse på tidspunktet for denne tillægsprotokols ikrafttræden i den berørte medlemsstat, kan udgøre en »ny restriktion« for de nævnte tyrkiske statsborgeres etableringsfrihed som omhandlet i tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1.
- 34 I denne henseende bemærkes, at Domstolen har fastslået, at familiesammenføring udgør et uundværligt middel til at muliggøre et familieliv for tyrkiske arbejdstagere med tilknytning til arbejdsmarkedet i medlemsstaterne og bidrager såvel til at forbedre kvaliteten af deres ophold som til deres integration i disse stater (jf. dom Dülger, C-451/11, EU:C:2012:504, præmis 42).
- 35 En tyrkisk statsborgers beslutning om at etablere sig i en medlemsstat for varigt at udøve erhvervsvirksomhed dér, kan således påvirkes negativt, hvis denne medlemsstats lovgivning vanskeliggør eller umuliggør familiesammenføring, således at den tyrkiske statsborger i givet fald kan se sig nødsaget til at vælge mellem sin virksomhed i den berørte medlemsstat og sit familieliv i Tyrkiet.
- 36 En lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, som gør familiesammenføring vanskeligere, idet den fastsætter betingelser for den første indrejse til den berørte medlemsstats område for ægtefæller til tyrkiske statsborgere, som er strengere end dem, der fandt anvendelse på tidspunktet for tillægsprotokollens ikrafttræden, udgør derfor en »ny restriktion« som omhandlet i tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, for disse tyrkiske statsborgeres udøvelse af etableringsfriheden.
- 37 Det bemærkes endelig, at en restriktion, som har til formål eller følge, at en tyrkisk statsborgers udøvelse af etableringsfriheden på det nationale område undergives betingelser, som er mere restriktive end dem, der fandt anvendelse, da tillægsprotokollen trådte i kraft, er forbudt, medmindre den er begrundet i et tvingende alment hensyn eller er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det forfulgte lovlige mål og ikke går videre end, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål (jf. analogt dom Demir, C-225/12, EU:C:2013:725, præmis 40).
- 38 Selv om det antages, at de grunde, som den tyske regering har anført, nemlig at modvirke indgåelse af tvangsægteskaber og fremme integration, kan udgøre tvingende almene hensyn, går en national bestemmelse som den i hovedsagen omhandlede imidlertid videre end, hvad der er nødvendigt for at nå det forfulgte mål, for så vidt som manglende godtgørelse af at have erhvervet tilstrækkelige sprogkundskaber automatisk medfører, at der gives afslag på ansøgningen om familiesammenføring, uden at der tages hensyn til de konkrete omstændigheder i det enkelte tilfælde.

- 39 På baggrund af samtlige ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, skal fortolkes således, at »standstill«-klausulen i denne bestemmelse er til hinder for en foranstaltning i national ret, som er blevet indført efter tillægsprotokollens ikrafttræden i den berørte medlemsstat, og hvorefter ægtefæller til tyrkiske statsborgere, der er bosiddende i den nævnte medlemsstat, som ønsker at rejse ind på denne medlemsstats område med henblik på familiesammenføring, forud for indrejsen skal godtgøre, at de har erhvervet et elementært kendskab til denne medlemsstats officielle sprog.

Det andet spørgsmål

- 40 Henset til svaret på det første spørgsmål er der ikke anledning til at behandle det andet spørgsmål.

Sagens omkostninger

- 41 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parter udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

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

Artikel 41, stk. 1, i tillægsprotokollen, undertegnet den 23. november 1970 i Bruxelles og indgået, godkendt og bekræftet på Det Europæiske Økonomiske Fællesskabs vegne ved Rådets forordning (EØF) nr. 2760/72 af 19. december 1972 om indgåelse af den tillægsprotokol og den finansprotokol, undertegnet den 23. november 1970, der er knyttet til aftalen om en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet, og om de foranstaltninger, der skal træffes med henblik på disses ikrafttræden, skal fortolkes således, at »standstill«-klausulen i denne bestemmelse er til hinder for en foranstaltning i national ret, som er blevet indført efter den nævnte tillægsprotokols ikrafttræden i den berørte medlemsstat, og hvorefter ægtefæller til tyrkiske statsborgere, der er bosiddende i den nævnte medlemsstat, som ønsker at rejse ind på denne medlemsstats område med henblik på familiesammenføring, forud for indrejsen skal godtgøre, at de har erhvervet et elementært kendskab til denne medlemsstats officielle sprog.

Underskrifter