

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 9 december 2010*

I de förenade målen C-300/09 och C-301/09,

angående två beslut att begära förhandsavgörande enligt artikel 234 EG, från Raad van State (Nederländerna), av den 24 juli 2009 som inkom till domstolen den 30 juli 2009, i målen

Staatssecretaris van Justitie

mot

F. Toprak (C-300/09),

I. Oguz (C-301/09),

meddelar

* Rättegångsspråk: nederländska.

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J.N. Cunha Rodrigues samt domarna A. Rosas, U. Löhmus, A. Ó Caoimh och P. Lindh (referent),

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

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Nederländernas regering, genom C.M. Wissels och B. Koopman, båda i egenskap av ombud,

- Danmarks regering, genom V. Pasternak Jørgensen och R. Holdgaard, båda i egenskap av ombud,

- Tysklands regering, genom M. Lumma och N. Graf Vitzthum, båda i egenskap av ombud,

— Europeiska kommissionen, genom G. Rozet och M. van Beek, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målen utan förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Respektive begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 13 i associeringsrådets beslut nr 1/80 av den 19 september 1980 om utveckling av associeringen (nedan kallat beslut nr 1/80). Associeringsrådet inrättades genom avtalet om upp rättandet av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet, vilket undertecknades den 12 september 1963 i Ankara av Republiken Turkiet, å ena sidan, och av medlemsstaterna i EEG och gemenskapen, å andra sidan. Avtalet ingicks, godkändes och bekräftades för gemenskapens räkning genom rådets beslut 64/732/EEG av den 23 december 1963 (EGT 1964, 217, s. 3685) (nedan kallat associeringsavtalet).
- 2 Den ena begäran har framställts i ett mål mellan F. Toprak och Staatssecretaris van Justitie (statssekreteraren vid justitieministeriet) (mål C-300/09) och den andra i ett mål mellan I. Oguz och Staatssecretaris van Justitie (mål C-301/09). Målen rör Staatssecretaris beslut att inte bevilja en ändring av de berörda personernas tidsbegränsade uppehållstillstånd.

Tillämpliga bestämmelser

Unionslagstiftningen

Associeringsavtalet

- 3 Enligt artikel 2.1 i associeringsavtalet har detta till syfte att främja en långsiktig och balanserad förstärkning av de kommersiella och ekonomiska relationerna mellan de avtalsslutande parterna, inklusive på området för arbetskraft. Detta ska ske genom att fri rörlighet för arbetstagare stegvis genomförs samt genom att inskränkningar i etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster undanröjs, i syfte att höja levnadsstandarden för det turkiska folket och underlätta en framtida anslutning av Republiken Turkiet till gemenskapen.

Beslut nr 1/80

- 4 Artikel 6.1 i beslut nr 1/80 har formulerats på följande sätt:

”Utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna i artikel 7 om familjemedlemmars rätt till anställning har en turkisk arbetstagare som tillhör den reguljära arbetsmarknaden i en medlemsstat

— rätt att efter ett års reguljär anställning i denna medlemsstat få sitt arbetstillstånd förnyat hos samma arbetsgivare om han har anställning,

- rätt att efter tre års reguljär anställning, och med förbehåll för den företrädesrätt som tillkommer arbetstagare från gemenskapens medlemsstater, i denna medlemsstat inom samma yrke anta erbjudanden om anställning från valfri arbetsgivare som görs under normala förhållanden och som registrerats hos arbetsförmedlingen i denna medlemsstat,

- rätt att efter fyra års reguljär anställning i denna medlemsstat utöva valfri avlönad verksamhet.”

5 I artikel 13 i det aktuella beslutet föreskrivs följande:

”Gemenskapens medlemsstater och Turkiet får inte införa nya begränsningar såvitt avser villkoren för tillträde till anställning för arbetstagare och deras familjemedlemmar som har erhållit uppehålls- och arbetstillstånd inom respektive lands område i enlighet med gällande lagstiftning.”

Tilläggsprotokollet

6 Det tilläggsprotokoll som undertecknades i Bryssel den 23 november 1970 och ingicks, godkändes och bekräftades på gemenskapens vägnar genom rådets förordning (EEG) nr 2760/72 av den 19 december 1972 (EGT L 293, s. 1; svensk specialutgåva, område 11, volym 1, s. 130) (nedan kallat tilläggsprotokollet) utgör enligt artikel 62 häri en integrerad del av associeringsavtalet.

7 Artikel 41.1 i tilläggsprotokollet har följande lydelse:

”De fördragsslutande parterna får inte sinsemellan införa nya begränsningar av etableringsrätten och den fria handeln med tjänster.”

Den nationella lagstiftningen

- 8 Per den 1 december 1980 reglerades utlänningars inresa och vistelse i Nederländerna i utlänningslagen (Vreemdelingenwet) (Stb. 1965, nr. 40), vilken hade trätt i kraft den 1 januari 1967, samt i en utlänningsförordning (Vreemdelingenbesluit) och ett utlänningscirkulär från år 1966 (Vreemdelingencirculaire 1966).
- 9 Det framgår av respektive begäran om förhandsavgörande att gällande rätt den 1 december 1980 kan beskrivas på följande sätt:
- 10 En utlänning som under minst tre år hade varit gift med en person med permanent uppehållstillstånd och som också hade vistats i Nederländerna under tre år kunde, om vederbörande innehade ett villkorat uppehållstillstånd ”för bosättning tillsammans med make”, i princip göra anspråk på ett fristående uppehållstillstånd trots äktenskapets upplösning. Ett sådant uppehållstillstånd fick dock vägras om utlänningen inte innehade tillräckliga medel för uppehållet. Vidare kunde ett sådant uppehållstillstånd undantagsvis beviljas av tvingande humanitära skäl eller när utlänningen bedrev en verksamhet som tjänade ett ändamål som var väsentligt för Konungariket Nederländerna.

- 11 Regelverket ändrades i två avseenden den 1 februari 1983 genom ett utlänningscirkulär som antogs år 1982 (nedan kallat 1982 års cirkulär). För det första sänktes den tid som personen i fråga måste ha vistats i Nederländerna före äktenskapets upplösning de facto, eller före äktenskapsskillnaden, från tre år till ett år. För det andra blev det inte längre möjligt att göra gällande en brist på medel för uppehållet mot en utländsk medborgare förutom i det fall de behöriga myndigheterna hade rätt att kräva att han eller hon ställde sig till arbetsmarknadens förfogande.

- 12 Den 1 april 2001 trädde lagen av den 23 november 2000 om fullständig översyn av utlänningslagen (Wet van 23 november 2000 tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet) (Stb. 2000, nr 495) i kraft. Lagen åtföljdes av en utlänningsförordning som antogs under år 2000 (Vreemdelingenbesluit 2000) (Stb. 2000, nr 497) (nedan kallad Vb 2000) samt ett utlänningscirkulär som antogs under samma år (Vreemdelingen-circulaire 2000) (nedan kallat 2000 års cirkulär).

- 13 I och med att Vb 2000 och 2000 års cirkulär trädde i kraft den 1 april 2001 upphörde de ändringar som hade införts år 1982 att gälla, och de villkor för att beviljas ett fristående uppehållstillstånd som gällde den 1 december 1980 återinfördes.

- 14 Övergångsregler infördes dock med stöd av artikel 9.6 Vb 2000 för de utlänningar som hade beviljats uppehållstillstånd på grund av äktenskap före den 11 december 2000. Enligt dessa regler kan en utländsk medborgare som har innehaft uppehållstillstånd under minst ett år på grund av ett äktenskap som har varat i tre år före upplösningen eller äktenskapsskillnaden beviljas ett uppehållstillstånd, med villkoret att utlänningen ska "söka arbete eller utföra arbete som anställd eller egenföretagare".

Målen vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

Målet Toprak (C-300/09)

- 15 F. Toprak är en turkisk medborgare som den 14 juni 2001 ingick äktenskap med en nederländsk medborgare. Den 21 maj 2002 reste F. Toprak in i Nederländerna med ett visum som sedan ersattes av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd "för vistelse tillsammans med make". Upphållstillståndet förlängdes till att gälla fram till den 24 september 2006.
- 16 Äktenskapet mellan F. Toprak och hustrun upplöstes de facto den 12 april 2004, det vill säga mindre än tre år efter äktenskapets ingående, och dom på äktenskapsskillnad meddelades den 30 december 2004, det vill säga mer än tre år efter äktenskapets ingående. Härav följer att F. Toprak, sedan dennes inresa i Nederländerna och fram till tidpunkten för äktenskapets upplösning de facto, hade vistats mindre än tre år tillsammans med sin maka i Nederländerna.
- 17 Efter äktenskapsskillnaden ingav F. Toprak flera ansökningar om att villkoret "vistelse tillsammans med make" skulle ersättas med "utövande av avlönad verksamhet" och att det tidsbegränsade uppehållstillståndet skulle förlängas.
- 18 Den behöriga ministern avslog F. Topraks ansökningar med motiveringen att denne sedan äktenskapets upplösning de facto inte längre uppfyllde villkoret att vistas tillsammans med sin maka. Inte heller hade F. Toprak styrkt att han, även om han visserligen hade arbetat i Nederländerna, uppfyllde kraven för att ha rätt till ett uppehållstillstånd för utövande av avlönad verksamhet med stöd av artikel 6.1 i beslut nr 1/80.

Framför allt hade han inte visat att han hade arbetat hos samma arbetsgivare under ett år och inte heller att denne var beredd att upprätthålla anställningsförhållandet. F. Topraks avlönade verksamhet tjänade inte heller något av Konungariket Nederländernas väsentliga intressen.

- 19 F. Toprak begärde omprövning hos Staatssecretaris van Justitie som dock inte fann skäl att ändra det tidigare beslutet.
- 20 F. Toprak överklagade vid Rechtbank's-Gravenhage. Rechtbank fann att den skärpning av politiken, med avseende på personer som F. Toprak, som hade ägt rum till följd av en tidigare uppmjukning av reglerna utgjorde en "ny begränsning" i den mening som avses i artikel 13 i beslut nr 1/80. Rechtbank's-Gravenhage biföll således överklagandet, upphävde avslagsbeslutet från Staatssecretaris van Justitie och förordnade att denna skulle fatta ett nytt beslut. Staatssecretaris van Justitie överklagade domen till Raad van State.

Målet Oguz (C-301/09)

- 21 I. Oguz är en turkisk medborgare som har varit gift med en turkisk medborgare med permanent uppehållstillstånd i Nederländerna. Äktenskapet ingicks den 12 augusti 2002. Han reste in i Nederländerna ett år senare och beviljades ett villkorat tidsbegränsat uppehållstillstånd för "vistelse tillsammans med make". Giltighetstiden förlängdes till och med augusti 2009.

- 22 Äktenskapet mellan I. Oguz och dennes hustru upplöstes de facto den 16 oktober 2005, och dom på äktenskapsskillnad meddelades den 21 juli 2006. I båda fallen hade det gått mer än tre år sedan äktenskapets ingående. Mellan tidpunkten för I. Oguz inresa i Nederländerna år 2003 och tidpunkten för äktenskapets upplösning de facto hade han dock vistats mindre än tre år tillsammans med sin maka i Nederländerna.
- 23 I. Oguz ansökte den 12 april 2006 om att hans uppehållstillstånd inte längre skulle vara förenat med villkoret ”för vistelse tillsammans med make” utan att det skulle bytas ut mot ”för utövande av avlönad verksamhet”. Det framgår av beslutet om hänskjutande att I. Oguz ingick ett anställningsavtal med en arbetsgivare som gällde mellan den 1 april och den 1 oktober 2004, att han arbetade för en annan arbetsgivare från och med den 16 oktober 2005 och att han var anställd hos en tredje arbetsgivare från och med den 1 februari 2006.
- 24 Den behöriga ministern avslag I. Oguz ansökan om ändring av det tidsbegränsade uppehållstillståndet genom flera beslut, med motiveringen att I. Oguz sedan äktenskapets upplösning inte längre uppfyllde villkoret för uppehållstillståndet, vilket hade beviljats ”för vistelse tillsammans med make”. Inte heller hade I. Oguz styrkt att han uppfyllde kraven för att ha rätt till ett uppehållstillstånd för utövande av avlönad verksamhet med stöd av artikel 6.1 i beslut nr 1/80. Framför allt hade han inte visat att han hade arbetat hos samma arbetsgivare under ett år och inte heller att denne var beredd att upprätthålla anställningsförhållandet. I. Oguz avlönade verksamhet tjänade inte heller något av Konungariket Nederländernas väsentliga intressen.
- 25 I. Oguz begärde omprövning hos Staatssecretaris van Justitie som dock inte fann skäl att ändra det tidigare beslutet.

- 26 Staatssecretaris van Justitie angav framför allt att I. Oguz inte kunde göra anspråk på ett uppehållstillstånd med stöd av övergångsbestämmelserna enligt artikel 9.6 Vb 2000, eftersom han inte hade beviljats uppehållstillstånd före den 11 december 2000.
- 27 I. Oguz överklagade vid Rechtbank's-Gravenhage, som konstaterade att Staatssecretaris van Justitie felaktigt hade baserat sig på artikel 9.6 Vb 2000 och i stället borde ha tillämpat de regler som gällde från och med år 1983. Rechtbank's-Gravenhage biföll I. Oguz överklagande med motiveringen att de skärpta regler som Staatssecretaris van Justitie hade tillämpat på I. Oguz, vilka hade införts efter en period av uppmjukning av reglerna till förmån för turkiska medborgare, utgjorde en "ny begränsning" som stred mot artikel 13 i beslut nr 1/80. Följaktligen upphävde Rechtbank's-Gravenhage besluten från Staatssecretaris van Justitie och förordnade att denna skulle fatta ett nytt beslut. Staatssecretaris van Justitie överklagade domen till Raad van State.

Tolkningsfrågan

- 28 Mot denna bakgrund beslutade Raad van State att vilandeförklara målen och ställa följande tolkningsfråga till domstolen:

"Ska artikel 13 i beslut nr 1/80 tolkas så, att en ny begränsning i denna bestämmelses mening kan utgöras av en skärpning av en bestämmelse vilken trädde i kraft efter den 1 december 1980 och innebar en uppmjukning av den bestämmelse som gällde den 1 december 1980, för det fall denna skärpning inte medförde någon försämring i förhållande till den bestämmelse som gällde den 1 december 1980?"

- 29 Domstolens ordförande har genom beslut av den 2 oktober 2009 förenat målen C-300/09 och C-301/09 vad gäller det skriftliga och det muntliga förfarandet samt domen.

Prövning av tolkningsfrågan

Inledande synpunkt

- 30 Det ska inledningsvis påpekas att artikel 13 i beslut nr 1/80 kan bli tillämplig inte bara på bestämmelser som finns i en lag eller en förordning, utan också på bestämmelser i ett cirkulär med preciseringar om hur den berörda regeringen avser att tillämpa lagen.
- 31 I artikel 13 anges nämligen att den avser begränsningar som införs av medlemsstaterna, utan någon precisering om att begränsningarna ska ingå i en viss typ av rättsakt.
- 32 I dom av den 10 april 2008 i mål C-398/06, kommissionen mot Nederländerna, prövade domstolen huruvida ett utlänningscirkulär liknande de nu aktuella cirkulären var lagligt, mot bakgrund av unionens sekundärrätt avseende den fria rörligheten för personer. Domstolen slog fast att cirkuläret stred mot sekundärrätten.
- 33 Det framgår att 1982 års cirkulär och 2000 års cirkulär, i likhet med det cirkulär som var i fråga i det ovannämnda målet kommissionen mot Nederländerna, har verkan i förhållande till berörda utlänningar, inklusive turkiska medborgare.

- 34 Härav följer att artikel 13 i beslut nr 1/80 kan bli tillämplig på bestämmelser i ett sådant cirkulär.

Domstolens svar

- 35 Den nationella domstolen har ställt frågan för att få klarhet i – vad gäller en nationell bestämmelse om beviljande av uppehållstillstånd för turkiska arbetstagare såsom F. Toprak och I. Oguz – huruvida artikel 13 i beslut nr 1/80 ska tolkas så, att en ”ny begränsning” i denna artikels mening kan utgöras av en skärpning av en bestämmelse som trädde i kraft efter den 1 december 1980 och innebar en uppmjukning av den bestämmelse som gällde den 1 december 1980, även för det fall denna skärpning inte medförde någon försämring av villkoren för att beviljas uppehållstillstånd i förhållande till villkoren enligt den bestämmelse som gällde den 1 december 1980.
- 36 Den fråga som Raad van State har ställt handlar i grunden om fastställandet av den tidpunkt som ska utgöra utgångspunkten för bedömningen av huruvida det föreligger en ny begränsning i den mening som avses i artikel 13 i beslut nr 1/80.
- 37 Den nederländska regeringen har visserligen inte bestritt att F. Toprak och I. Oguz har arbetat i Nederländerna. Däremot har den anfört att det saknas anledning att besvara frågan, eftersom artikel 13 i beslut nr 1/80 inte är tillämplig i det förevarande fallet med hänvisning till att det regelverk som behandlas i de nationella målen inte avser villkoren för turkiska arbetstagares tillträde till anställning, som den ovannämnda artikeln handlar om, utan utländska makars rättigheter i samband med familjeåterförening.

- 38 EU-domstolen ska pröva denna invändning innan den i förekommande fall besvarar frågan från den nationella domstolen.
- 39 Den nederländska regeringen har anfört att en utländsk medborgare – efter tre års äktenskap och en lika lång vistelse i Nederländerna som har godtagits på grund av äktenskapet – i princip har rätt till ett fristående uppehållstillstånd som inte är villkorat av vistelse tillsammans med make. När behovet av familjeåterförening försvinner genom upplösning av de äktenskapliga banden innan dessa tre år har förflutit, innebär det dock i princip att uppehållsrätten upphör. Dessa regler avser inte arbetstagare, och artikel 13 i beslut nr 1/80 är således inte tillämplig enligt den nederländska regeringen. När det gäller utlänningar med turkiskt medborgarskap har dessa efter en upplösning av de äktenskapliga banden inom tre år inte rätt till uppehållstillstånd enligt det ifrågavarande regelverket och kan endast härleda en sådan rätt från artikel 6 i beslut nr 1/80 om de uppfyller kravet i denna artikel på reguljär anställning hos en och samma arbetsgivare.
- 40 EU-domstolen gör härvid följande bedömning. Det är riktigt att dessa regler inte direkt avser utländska arbetstagare, utan utländska medborgare som är gifta med personer som har beviljats permanent uppehållstillstånd i Nederländerna.
- 41 Utländska arbetstagare, bland annat turkiska arbetstagare, kan dock påverkas av sådana regler, eftersom dessa innehåller närmare villkor för beviljande av ett fristående uppehållstillstånd som inte är kopplat till vistelse tillsammans med make.
- 42 Det framgår nämligen av handlingarna i målen att situationen för turkiska arbetstagare som är gifta med personer med icke tidsbegränsad uppehållsrätt i Nederländerna, bland annat nederländska medborgare, har ändrats sedan den 1 april 2001 vad gäller beviljandet av uppehållstillstånd. Sedan dess finns det – till skillnad från vad som var

fallet från och med den 1 februari 1983 – ånyo ett krav på att nämnda arbetstagare ska ha vistats tillsammans med sin make i nämnda medlemsstat under tre år.

- 43 Domstolen har redan tidigare prövat ändringar av villkor för beviljande av uppehållstillstånd för turkiska medborgare mot bakgrund av standstill-bestämmelserna i artikel 41.1 i tilläggsprotokollet och artikel 13 i beslut nr 1/80. Domstolen har slagit fast att införandet av en skyldighet att inneha visering för att utöva vissa verksamheter avseende tillhandahållande av tjänster i Tyskland, som inte fanns vid tiden för tilläggsprotokollets ikraftträdande, utgör en ”ny begränsning” i den mening som avses i artikel 41.1 i tilläggsprotokollet (dom av den 19 februari 2009 i mål C-228/06, Soysal och Savatli, REG 2009, s. I-1031, punkt 57). Domstolen har också funnit att införande av avgifter för ansökan om uppehållstillstånd som är oproportionerliga i förhållande till den avgift som tillämpas på medborgare från medlemsstaterna utgör en begränsning som är förbjuden enligt artikel 13 i beslut nr 1/80 (dom av den 17 september 2009 i mål C-242/06, Sahin, REG 2009, s. I-8465, punkt 74).
- 44 Också i de här aktuella målen medför det nederländska regelverket i fråga ändringar av villkoren för beviljande av vissa uppehållstillstånd. Eftersom ändringarna påverkar situationen för turkiska arbetstagare, såsom F. Toprak och I. Oguz, ska artikel 13 i beslut nr 1/80 anses vara tillämplig på ett sådant regelverk.
- 45 Den omständigheten att de berörda arbetstagarna inte redan är integrerade på arbetsmarknaden i Nederländerna, i den meningen att de inte uppfyller villkoren i artikel 6.1 i beslut nr 1/80, utgör inget hinder för att tillämpa artikel 13. Domstolen har tidigare konstaterat att syftet med bestämmelsen om ”standstill” i artikel 13 i beslut nr 1/80 inte är att skydda de turkiska medborgare som redan är integrerade på en medlemsstats arbetsmarknad, utan den ska tillämpas just på de turkiska medborgare som ännu inte har några rättigheter när det gäller arbete och, i växelverkan därmed, inte några rättigheter när det gäller uppehåll enligt artikel 6.1 i nämnda beslut (se

dom av den 21 oktober 2003 i de förenade målen C-317/01 och C-369/01, Abatay m.fl., REG 2003, s. I-12301, punkt 83, liksom av den 29 april 2010 i mål C-92/07, kommissionen mot Nederländerna, REU 2010, s. I-3683, punkt 45).

- 46 Således tillbakavisar domstolen den nederländska regeringens argument att artikel 13 i beslut nr 1/80 inte är tillämplig på regelverket i det förevarande fallet då den inte avser villkoren för turkiska arbetstagares tillträde till anställning, som den ovannämnda artikeln handlar om, utan utländska makars rättigheter i samband med familjeåterförening.
- 47 Således ska domstolen utreda utifrån vilken tidpunkt bedömningen ska göras av huruvida det föreligger en ”ny begränsning” i den mening som avses i artikel 13 i beslut nr 1/80.
- 48 Den nederländska, danska och tyska regeringen anser att den 1 december 1980 är det enda datum som är relevant för bedömningen av om viss lagstiftning eller politik för-sämrrar de turkiska arbetstagarnas situation. En eventuell senare ändring som är mer förmånlig för nämnda arbetstagare ska inte beaktas.
- 49 EU-domstolen gör därvid följande bedömning. Eftersom det i ordalydelsen i artikel 13 i beslut nr 1/80 inte anges att stand still-bestämmelsen ska tillämpas från och med en viss tidpunkt, är det möjligt att göra bedömningen av huruvida det föreligger några ”nya begränsningar” i nämnda artikels mening utifrån den tidpunkt då den relevanta rättsakten trädde i kraft, vilket i förevarande fall motsvarar tidpunkten för ikraftträdandet av beslut nr 1/80. Domstolen har för övrigt flera gånger fått tillfälle att hänföra sig till denna utgångspunkt. Således slog domstolen, i punkt 49 i dom av den 29 april 2010 i det ovannämnda målet kommissionen mot Nederländerna, fast att artikel 13 i beslut nr 1/80 utgör hinder mot att, från och med den tidpunkt då beslutet trädde i kraft, i Nederländerna införa nya begränsningar i nederländsk lagstiftning av

den fria rörligheten för arbetstagare (se även, bland, annat domen i de ovannämnda förenade målen Abatay m.fl., punkt 74, och domen i det ovannämnda målet Sahin, punkt 63, och analogt, när det gäller standstill-bestämmelsen i artikel 41.1 i tilläggsprotokollet, domarna i de ovannämnda förenade målen Abatay m.fl., punkt 66, och i det ovannämnda målet Soysal och Savatli, punkt 47).

- 50 Det betyder dock inte att det endast är denna tidpunkt som är relevant.
- 51 Vid fastställandet av innebörden av uttrycket ”nya begränsningar” ska hänsyn tas till vad som var syftet med artikel 13 i beslut nr 1/80.
- 52 I punkt 72 i domen i de ovannämnda förenade målen Abatay m.fl. konstaterade domstolen att standstill-bestämmelserna i artikel 13 i beslut nr 1/80 och artikel 41.1 i tilläggsprotokollet har samma syfte, nämligen att skapa gynnsamma förhållanden för att stegvis genomföra den fria rörligheten för arbetstagare, etableringsrätten och friheten att tillhandahålla tjänster genom att de nationella myndigheterna förbjuds att införa nya hinder för dessa friheter i syfte att inte försvåra att dessa gradvis genomförs mellan medlemsstaterna och Republiken Turkiet.
- 53 I domen av den 20 september 2007 i mål C-16/05, Tum och Dari (REG 2007, s. I-7415), punkt 61, påpekade domstolen också att artikel 41.1 i tilläggsprotokollet avser att skapa gynnsamma förhållanden för att stegvis införa etableringsfrihet. Detta sker genom ett absolut förbud för nationella myndigheter att införa nya hinder för denna frihet genom att ett vid en viss tidpunkt existerande villkor görs strängare.

- 54 Eftersom tolkningen av artikel 41 i tilläggsprotokollet och artikel 13 i beslut nr 1/80 sammanfaller när det gäller bestämmelsernas syfte, ska standstill-skyldigheten i artikel 13 på samma sätt anses omfatta nya hinder för utövandet av den fria rörligheten för arbetstagare genom att ett vid en viss tidpunkt existerande villkor görs strängare.
- 55 Det är således viktigt att försäkra sig om att medlemsstaterna inte fjärrar sig från det eftersträvade syftet genom att upphäva bestämmelser som de har antagit till förmån för den fria rörligheten för turkiska arbetstagare efter ikraftträdandet av beslut nr 1/80 inom deras territorium.
- 56 Det betyder att i sådana fall som dem i målen vid den nationella domstolen ska bedömningen av huruvida införandet av nya regler har gett upphov till ”nya begränsningar” göras utifrån den tidpunkt då dessa bestämmelser antogs.
- 57 Tolkningen ovan följer den kurs som domstolen har valt vid tolkningen av standstill-bestämmelser inom andra områden av unionsrätten, bland annat rätten till avdrag för mervärdesskatt enligt rådets sjätte direktiv 77/388/EEG av den 17 maj 1977 om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning rörande omsättningsskatter – Gemensamt system för mervärdesskatt: enhetlig beräkningsgrund (EGT L 145, s. 1; svensk specialutgåva, område 9, volym 1, s. 28) (nedan kallat sjätte direktivet) och den fria rörligheten för kapital.
- 58 På mervärdesskatteområdet har domstolen slagit fast att en nationell lagstiftning strider mot standstill-bestämmelsen i artikel 17.6 i sjätte direktivet, om den får till följd att de befintliga undantagen utökas efter det att detta direktiv har trätt i kraft, eftersom lagstiftningen därigenom fjärrar sig från det syfte som uppställts i nämnda direktiv. Domstolen har konstaterat att samma sak gäller varje ändring som sker efter

det att sjätte direktivet har trätt i kraft och som medför att de undantag som existerade omedelbart före den nämnda ändringen utökas. Det har föga betydelse i detta avseende att ändringen inte innebär att de undantag som var tillämpliga när detta direktiv trädde i kraft utökas (se dom av den 14 juni 2001 i mål C-40/00, kommissionen mot Frankrike, REG 2001, s. I-4539, punkterna 17–19).

59 Domstolen har fört ett liknande resonemang när det gäller undantaget i artikel 57.1 EG beträffande den fria rörligheten för kapital, vilket gjorde det möjligt att bibehålla restriktioner för kapitalrörelser till eller från tredjeländer som var i kraft i den nationella rättsordningen den 31 december 1993. Domstolen fann att uttrycket restriktioner som var i kraft vid den tidpunkt som anges i den ovannämnda artikeln, det vill säga den 31 december 1993, förutsätter att de bestämmelser som den ifrågakvarande restriktionen grundar sig på oavbrutet har ingått i den berörda medlemsstatens rättsordning alltsedan detta datum. Vidare konstaterade den att en medlemsstat i annat fall vid varje tidpunkt skulle kunna återinföra restriktioner för kapitalrörelser till eller från tredjeländer som var i kraft i den nationella rättsordningen den 31 december 1993, men som därefter inte bibehållits. Domstolens slutsats var att undantaget inte omfattade en bestämmelse som återinför ett hinder som – till följd av att tidigare lagstiftning har avskaffats – inte längre existerar (dom av den 18 december 2007 i mål C-101/05, A, REG 2007, s. I-11531, punkterna 48 och 49).

60 Således ska den bedömningen göras att en medlemsstat, som antar bestämmelser som försämrar de villkor som är tillämpliga på turkiska medborgare när det gäller beviljandet av uppehållstillstånd, i förhållande till de villkor som tidigare var tillämpliga på dem enligt bestämmelser som antagits efter det att beslut nr 1/80 trädde i kraft i den berörda medlemsstaten, därigenom inför ”nya begränsningar” i den mening som avses i artikel 13 i beslutet.

61 I sådana situationer som dem som är i fråga i de nationella målen ankommer det på den nationella domstolen att mot bakgrund av 1982 års cirkulär undersöka huruvida

2000 års cirkulär gör det svårare för turkiska arbetstagare att beviljas ett fristående uppehållstillstånd och huruvida F. Toprak och I. Oguz uppfyller de villkor som föreskrivs i 1982 års cirkulär. För det fall det är svårare att beviljas ett sådant uppehållstillstånd med tillämpning av 2000 års cirkulär, utgör cirkuläret en ”ny begränsning” i den mening som avses i artikel 13 i beslut nr 1/80, även om det cirkuläret endast innebar ett återinförande av bestämmelser som fanns i den nederländska lagstiftningen den 1 december 1980.

- ⁶² Mot bakgrund av det ovan anförda ska frågan besvaras enligt följande: Under sådana omständigheter som dem som föreligger i de nationella målen ska – vad gäller en nationell bestämmelse om beviljande av uppehållstillstånd för turkiska arbetstagare – artikel 13 i beslut nr 1/80 tolkas så, att en ”ny begränsning” i denna artikels mening kan utgöras av en skärpning av en bestämmelse som trädde i kraft efter den 1 december 1980 och innebar en uppmjukning av den bestämmelse som gällde den 1 december 1980, även för det fall denna skärpning inte medförde någon försämring av villkoren för att beviljas uppehållstillstånd i förhållande till villkoren enligt den bestämmelse som gällde den 1 december 1980, vilket det ankommer på den nationella domstolen att undersöka.

Rättegångskostnader

- ⁶³ Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målen vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

Under sådana omständigheter som dem som föreligger i de nationella målen ska – vad gäller en nationell bestämmelse om beviljande av uppehållstillstånd för turkiska arbetstagare – artikel 13 i beslut nr 1/80 av den 19 september 1980 om utveckling av associeringen som antogs av associeringsrådet – vilket inrättades genom avtalet om upprättandet av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet – tolkas så, att en ”ny begränsning” i denna artikels mening kan utgöras av en skärpning av en bestämmelse som trädde i kraft efter den 1 december 1980 och innebar en uppmjukning av den bestämmelse som gällde den 1 december 1980, även för det fall denna skärpning inte medförde någon försämring av villkoren för att beviljas uppehållstillstånd i förhållande till villkoren enligt den bestämmelse som gällde den 1 december 1980, vilket det ankommer på den nationella domstolen att undersöka.

Underskrifter