

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 17 september 2009\*

I mål C-242/06,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 234 EG, framställd av Raad van State (Nederländerna) genom beslut av den 11 maj 2006, som inkom till domstolen den 29 maj 2006, i målet

**Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie**

mot

**T. Sahin,**

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden P. Jann samt domarna M. Ilešič, A. Tizzano, E. Levits och J.-J. Kasel (referent),

\* Rättegångsspråk: nederländska.

generaladvokat: M. Poiares Maduro,  
justitiesekreterare: handläggaren C. Strömholm,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 17 december 2008,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- T. Sahin, genom D. Schaap, advocaat,
  
- Nederländernas regering, genom H.G. Sevenster, C. Wissels och M. de Mol, samtliga i egenskap av ombud,
  
- Tysklands regering, genom C. Schulze-Bahr, M. Lumma och J. Möller, samtliga i egenskap av ombud,
  
- Italiens regering, genom I.M. Braguglia, i egenskap av ombud, biträdd av W. Ferrante, avvocato dello Stato,
  
- Cyperns regering, genom D. Lysandrou, i egenskap av ombud,

- Förenade kungarikets regering, genom T. Ward, barrister,
  
- Europeiska gemenskapernas kommission, genom S. Boelaert och M. van Beek, båda i egenskap av ombud,

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

följande

### Dom

- 1 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 upprättandet 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 Begäran har framställts i ett mål mellan T. Sahin och Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (immigrations- och integrationsministern, nedan kallad ministern). Målet rör de turkiska medborgarnas skyldighet att betala avgift för ansökan om uppehållstillstånd eller om förlängning av sådant tillstånd.

## Tillämpliga bestämmelser

### *De gemenskapsrättsliga bestämmelserna*

#### Associeringen mellan EEG och Turkiet

##### — 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 avtalslutande parterna, inklusive på området för arbetskraft. Detta ska ske genom att fri rörlighet för arbetstagare stegvis genomförs (artikel 12 i associeringsavtalet) samt genom att inskränkningar i etableringsfriheten (artikel 13 i nämnda avtal) och friheten att tillhandahålla tjänster (artikel 14 i samma avtal) undanröjs, i syfte att höja levnadsstandarden för det turkiska folket och underlätta en framtida anslutning av Republiken Turkiet till gemenskapen (fjärde skälet i inledningen och artikel 28 i avtalet).
  
- 4 I associeringsavtalet föreskrivs därför en förberedande fas för att ge Republiken Turkiet tillfälle att stärka sin ekonomi med gemenskapens hjälp (artikel 3 i avtalet). Vidare föreskrivs i avtalet en övergångsfas då en tullunion successivt ska inrättas och parternas ekonomiska politik tillnärmas (artikel 4 i nämnda avtal) och en slutfas som grundas på tullunionen då de avtalslutande parternas ekonomiska politik ska koordineras i än större utsträckning (artikel 5 i samma avtal).

5 Artikel 6 i associeringsavtalet har följande lydelse:

”För att säkerställa associeringsordningens tillämpning och gradvisa utveckling, skall de avtalsslutande parterna sammanträda inom ett associeringsråd som verkar inom gränserna för de befogenheter som detta råd har enligt avtalet.”

6 Artikel 8 i associeringsavtalet återfinns i avdelning II, med rubriken ”Genomförande av övergångsfasen”, och har följande lydelse:

”För att genomföra de i artikel 4 fastställda målen, beslutar associeringsrådet, innan övergångsfasen inleds och enligt det förfarande som föreskrivs i artikel 1 i tilläggsprotokollet, villkoren, formerna och hastigheten för genomförandet av bestämmelserna på de områden, behandlade i fördraget om upprättandet av gemenskapen, som skall beaktas, i synnerhet de som anges i denna avdelning, samt varje skydds klausul som kan komma att krävas.”

7 Även artiklarna 12–14 i associeringsavtalet återfinns i avdelning II, under kapitel 3, med rubriken ”Andra bestämmelser av ekonomisk art”.

8 Artikel 12 har följande lydelse:

”De avtalsslutande parterna skall vägledas av artiklarna [39 EG], [40 EG] och [41 EG] för att stegvis genomföra fri rörlighet för arbetstagare mellan sig.”

9 Artikel 13 har följande lydelse:

”De avtalsslutande parterna skall vägledas av artiklarna [43 EG]–[46 EG] och [48 EG] för att undanröja inskränkningar i etableringsfriheten mellan sig.”

10 Artikel 14 har följande lydelse:

”De avtalsslutande parterna skall vägledas av artiklarna [45 EG], [46 EG] och [48 EG–54 EG] för att undanröja inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster mellan sig.”

11 Artikel 22.1 i associeringsavtalet har följande lydelse:

”Associeringsrådet har befogenhet att fatta beslut för att genomföra avtalets mål och i de fall som föreskrivs i detta. Vardera parten är skyldig att vidta nödvändiga åtgärder för att genomföra de beslut som fattats....”

— Tilläggsprotokollet

12 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. Genom protokollet fastställs enligt artikel 1

villkoren, den närmare utformningen av och tidsplanen för genomförandet av den övergångsetapp som fastställs i artikel 4 i avtalet.

13 Tilläggsprotokollet innehåller en avdelning II, med rubriken "Rörlighet för personer och tjänster". Kapitel I i denna avdelning avser arbetskraft, och kapitel II avser etablering, tjänster och transporter.

14 I artikel 36 i tilläggsprotokollet, som ingår i kapitel I, föreskrivs att den fria rörligheten för arbetstagare mellan gemenskapens medlemsstater och Turkiet ska genomföras etappvis enligt principerna i artikel 12 i associeringsavtalet, under perioden mellan utgången av det tolfte året och utgången av det tjugoandra året efter ikraftträdandet av det nämnda avtalet. Vidare föreskrivs att associeringsrådet ska fastställa de bestämmelser som är nödvändiga för detta syfte.

15 Artikel 41.1 i tilläggsprotokollet ingår i kapitel II i nämnda avdelning II och har följande lydelse:

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

16 Artikel 59 i tilläggsprotokollet har följande lydelse:

”Inom de områden som omfattas av detta protokoll får Turkiet inte beviljas en förmånligare behandling än den som medlemsstaterna beviljar varandra på grundval av Fördraget om upprättandet av gemenskapen.”

— Beslut nr 1/80

17 Det associeringsråd som inrättas genom associeringsavtalet består av dels medlemmar av medlemsstaternas regeringar samt medlemmar av Europeiska unionens råd och Europeiska gemenskapernas kommission, dels medlemmar av den turkiska regeringen. Associeringsrådet fattade den 19 september 1980 beslut nr 1/80.

18 Artikel 6 i beslut nr 1/80 ingår i kapitel II i detsamma, med rubriken ”Sociala bestämmelser”, del 1, beträffande ”Frågor avseende anställning och fri rörlighet för arbetstagare”. Artikel 6.1 har följande lydelse:

”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.”

19 Artikel 13 i samma avsnitt i beslut nr 1/80 har följande lydelse:

”Gemenskapens medlemsstater och Turkiet får inte införa nya restriktioner 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.”

20 Enligt artikel 30 i beslut nr 1/80 trädde detsamma i kraft den 1 juli 1980. I artikel 16 i samma beslut föreskrivs emellertid att bestämmelserna i avsnitt 1 i kapitel II i beslutet ska tillämpas från och med den 1 december 1980.

Direktiv 68/360/EEG

21 I artikel 9.1 i rådets direktiv 68/360/EEG av den 15 oktober 1968 om avskaffande av restriktioner för rörlighet och bosättning inom gemenskapen för medlemsstaternas

arbetstagare och deras familjer (EGT L 257, s. 13; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 44), föreskrivs följande:

”De uppehållstillstånd som beviljas ... medborgare i en medlemsstat i EEG ... skall utfärdas och förnyas gratis eller mot betalning av ett belopp som inte är högre än de avgifter och skatter som tas ut vid utfärdandet av identitetskort till landets egna medborgare.”

- 22 Direktiv 68/360 upphävdes med verkan från den 30 april 2006 genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, s. 77, och rättelser i EUT L 229, 2004, s. 35, EUT L 197, 2005, s. 34 och EUT L 204, 2007, s. 28).

#### Direktiv 2004/38

- 23 Enligt artikel 8 i direktiv 2004/38 får medlemsstaterna för uppehållsperioder som överstiger tre månader kräva att unionsmedborgaren registrerar sig hos behöriga myndigheter på bosättningsorten, vilket ska styrkas med ett bevis om registrering som utfärdas i detta syfte. Med tillämpning av artikel 9 i direktivet får medlemsstaterna vidare föreskriva ett krav på att unionsmedborgares familjemedlemmar som inte är gemenskapsmedborgare ska inneha uppehållskort om det planerade uppehållet överstiger tre månader. Om den berörda personen underlåter att ansöka om uppehållskort får denna åläggas proportionerliga och icke-diskriminerande sanktioner. Enligt artikel 11.1 i direktivet ska uppehållskortet gälla i fem år från dagen för utfärdandet eller under den beräknade tiden för unionsmedborgarens vistelse om denna inte överstiger fem år.

24 Artikel 25 i direktiv 2004/38, med rubriken ”Allmänna bestämmelser om uppehållsdokument”, har följande lydelse:

”1. Innehav av sådant bevis om registrering som avses i artikel 8, av ett intyg om permanent uppehållsrätt, av ett intyg om att ansökan om uppehållskort för familjemedlemmar har lämnats in, av ett uppehållskort eller av ett permanent uppehållskort, får under inga förhållanden göras till ett villkor för att utöva en rättighet eller för att administrativa formaliteter skall utföras, då innehav av rättigheter kan styrkas genom andra bevismedel.

2. De handlingar som anges i punkt 1 skall utfärdas gratis eller mot betalning av ett belopp som inte överstiger de avgifter som landets egna medborgare betalar för liknande handlingar.”

### *Den nationella lagstiftningen*

25 Av begäran om förhandsavgörande framgår följande. Den 1 december 1980 trädde bestämmelserna om anställning och fri rörlighet för arbetstagare i beslut nr 1/80 – däribland artikel 13 i detsamma – i kraft, med avseende på Konungariket Nederländerna. Vid den tidpunkten uppställde Nederländerna inte någon avgiftsplikt för ansökningar om uppehållstillstånd eller om förlängning av sådana tillstånd.

26 Det var först i och med ikraftträdandet den 1 april 2001 av lagen om allmän översyn av utlänningslagen (Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet) av den 23 november 2000 (Stb. 2000, nr 495, (nedan kallad Vw 2000), av 2000 års

utlänningsdekret (Vreemdelingenbesluit 2000, Stb. 2000, nr 497) och av utlänningsförordningen (Voorschrift Vreemdelingen) som utlänningar ålades att betala avgift då de ansökte om uppehållstillstånd.

- 27 Utlänningsförordningen ändrades med verkan från och med den 1 maj 2002 på så sätt att även ansökningar om förlängning av uppehållstillstånd blev avgiftspliktiga. I samband med denna ändring höjdes avgiftsbeloppet.
- 28 I artikel 24.2 Vw 2000 föreskrivs att om avgift för ansökan om uppehållstillstånd inte betalas inom utsatt tid, så kommer ansökan inte att behandlas av den behöriga myndigheten. Erlagd avgift återbetalas i övrigt inte vid avslag på ansökan.

### **Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna**

- 29 Begäran om förhandsavgörande ger vid handen att T. Sahin är turkisk medborgare. Den 13 juli 2000 beviljades han tillfälligt uppehållstillstånd och den 12 september samma år reste han in i Nederländerna.
- 30 Den 2 oktober 2000, då han lagligen uppehöll sig i Nederländerna, ansökte han om uppehållstillstånd för att kunna bo med sin maka som är nederländsk medborgare.

- 31 Ministern beviljade T. Sahin uppehållstillstånd den 14 december 2000, vilket gällde till och med den 2 oktober 2001. Uppehållstillståndet var inte förenat med någon inskränkning i rätten att utöva yrkesverksamhet.
- 32 På ansökan från T. Sahin beslutade ministern den 28 september 2001 att förlänga giltighetstiden för uppehållstillståndet till och med den 2 oktober 2002.
- 33 Det var emellertid först den 10 februari 2003 som vederbörande på nytt ansökte om förlängning av uppehållstillståndet.
- 34 Med tillämpning av gällande nederländsk lagstiftning beslutade ministern den 23 april 2003 att inte pröva denna ansökan. Som skäl för beslutet angavs att T. Sahin inte hade betalat ansökningsavgiften om 169 euro.
- 35 T. Sahin betalade emellertid avgiften, men efter utgången av den utsatta tidsfristen. Den 26 maj 2003 begärde han omprövning av ministerns beslut av den 23 april 2003. Ministern vidhöll vid omprövning den 20 april 2004 sitt beslut.
- 36 T. Sahin överklagade den 16 maj 2004 beslutet till Rechtbank 's-Gravenhage under återopande av artikel 13 i beslut nr 1/80. Domstolen biföll överklagandet den 5 augusti 2004, undanröjde ministerns beslut av den 20 april 2004 och förordnade att ministern skulle anta ett nytt beslut.

37 Ministern avlog den 17 september 2004 återigen T. Sahins begäran.

38 T. Sahin överklagade detta beslut den 15 oktober 2004. Den 30 maj 2005 biföll Rechtbank 's-Gravenhage överklagandet. Domstolen ansåg att klagandens skyldighet att betala avgift i samband med ansökan om förlängning av uppehållstillstånd i Nederländerna stred mot artikel 13 i beslut nr 1/80.

39 Ministern överklagade domen till Raad van State. Ministern gjorde därvid gällande att Rechtbank 's-Gravenhage hade gjort en felaktig bedömning då den fann att artikel 13 var tillämplig i T. Sahins fall.

40 Raad van State fann att T. Sahin inte hade betalat avgiften inom den utsatta fristen. Enligt nationell rätt var ministern således skyldig att inte pröva hans ansökan.

41 Det är utrett att T. Sahin enligt nationell lagstiftning lagligen uppehöll sig i Nederländerna mellan den 14 december 2000 och den 2 oktober 2002. Under denna period hade han nämligen ett giltigt uppehållstillstånd. Under denna period hade han även rätt att utöva yrkesverksamhet i Nederländerna. Från och med mars 2001 har han haft flera anställningar, men inte i mer än ett år utan avbrott hos en och samma arbetsgivare. Han kan därmed inte göra gällande de rättigheter som föreskrivs i artikel 6 i beslut nr 1/80.

42 Fråga uppkommer därvid om det finns någon annan bestämmelse i regelverket beträffande associeringen mellan EEG och Turkiet som innebär att den nederländska

lagstiftningen om avgiftsplikt för uppehållstillstånd inte får tillämpas, och som medför att ministern gjorde fel då ansökan inte prövades på grund av att avgift inte erlagts.

43 Den nationella domstolen har därvid uppgett att det var först den 10 februari 2003, det vill säga efter det att hans uppehållstillstånd upphört att gälla, som T. Sahin ansökte om förlängning av detsamma. Därmed uppehöll han sig enligt nederländsk rätt inte längre lagligen i landet mellan den 2 oktober 2002 och den 10 februari 2003, och han fick inte längre utöva yrkesverksamhet i Nederländerna under den tid som hans ansökan var föremål för prövning. T. Sahins anställningar under denna period var därmed att betrakta som olagliga enligt nederländsk intern rätt.

44 I och med att T. Sahin ansökte om förlängning av uppehållstillståndet den 10 februari 2003, ska hans vistelse i Nederländerna däremot återigen anses som lagenlig enligt nederländsk rätt från och med detta datum. Då denna försenade ansökan ingavs inom den skäligen sexmånadersfristen efter det att hans vistelse inte längre var lagenlig, ska ansökan prövas utifrån de krav som gäller i Nederländerna för förlängning av uppehållstillstånd, inte utifrån de krav som ska vara uppfyllda vid den första inresan till landet.

45 Den nationella domstolen har uppgett att det är av vikt att närmare avgöra om en turkisk medborgare, i en sådan situation som den som beskrivs i punkterna 29–44 ovan, med framgång kan åberopa artikel 13 i beslut nr 1/80. Om det inte råder något tvivel om att den aktuella nationella lagstiftningen ska anses vara ”ny” i den mening som avses i artikel 13, av det skälet att situationen för de turkiska medborgarna försämras i förhållande till deras situation då artikel 13 trädde i kraft med avseende på Konungariket Nederländerna, så ska det vidare prövas om de krav som införs gentemot de turkiska medborgarna ska anses vara ”restriktioner” i den mening som avses i bestämmelsen. Denna prövning ska göras bland annat med beaktande av att avgiften för denna ansökan vida överstiger den avgift som gemenskapsmedborgare och deras familjemedlemmar åläggs att betala.

46 Mot denna bakgrund beslutade Raad van State att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till EG-domstolen:

- ”1) a) Ska artikel 13 i beslut nr 1/80 ... i ljuset av punkterna 81 och 84 i domstolens 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), tolkas på så sätt att en utlänning kan åberopa denna bestämmelse för det fall det rör sig om en turkisk medborgare som har följt bestämmelserna för den första inresan och den första vistelsen i landet och som mellan den 14 december 2000 och den 2 oktober 2002 lagligen arbetade hos olika arbetsgivare men som inte i rätt tid ansökte om förlängning av uppehållstillståndet så att han efter det att uppehållstillståndet upphörde att gälla och vid tidpunkten för ansökan om förlängning av uppehållstillståndet enligt nationell rätt vistades illegalt i Nederländerna och inte fick arbeta i landet?
- b) Påverkas svaret på fråga 1 a) av att en ansökan om förlängning som lämnats in för sent av utlänningen, men som lämnats in inom en sexmånadersfrist efter det att giltighetstiden för detta uppehållstillstånd löpt ut, prövas enligt de kriterier som gäller för en förlängning av ett uppehållstillstånd och av att utlänningen kan stanna i landet till dess ett beslut fattats, även om denna ansökan enligt nationell rätt ska likställas med en första ansökan om uppehållstillstånd?
- 2) a) Ska begreppet 'restriktioner' i artikel 13 i beslut nr 1/80 förstås så att det omfattar en förpliktelse att erlagga en avgift för behandlingen av en ansökan om förlängning av ett uppehållstillstånd som en utlänning – en turkisk medborgare som omfattas av bestämmelserna i beslut nr 1/80 – ska betala, för det fall utlänningens ansökan enligt artikel 24 punkt 2 Vw 2000 inte behandlas om avgiften inte betalas?



b) Blir svaret på frågan under 2 a) annorlunda om avgiften inte överstiger kostnaderna för behandlingen av ansökan?

3) Ska artikel 13 i beslut nr 1/80, som bland annat syftar till att genomföra tilläggsprotokollet till [associerings]avtalet, jämförd med artikel 59 i tilläggsprotokollet, tolkas så att avgiften för behandlingen av en ansökan om uppehållstillstånd eller en förlängning av tillståndet för turkiska medborgare som omfattas av beslut nr 1/80 (för utlännningen vid den aktuella tidpunkten 169 euro) inte får vara högre än den avgift (30 euro) som får tas ut av gemenskapsmedborgare för behandlingen av en ansökan om prövning enligt gemenskapsrätten och för utfärdandet av därtill hörande dokument för vistelsen (se artikel 9.1 i direktiv [68/360] och artikel 25.2 i direktiv [2004/38])?”

## Prövning av tolkningsfrågorna

### *Inledande synpunkter*

<sup>47</sup> Den nationella domstolen har ställt tolkningsfrågorna för att få klarhet i huruvida en turkisk medborgare som T. Sahin befinner sig i värdmedlemsstaten i enlighet med gällande lagstiftning, vilket innebär att artikel 13 i beslut nr 1/80 är tillämplig på denne. Den nationella domstolen vill även få klarhet i huruvida ”standstill”-klausulen i artikel 13 utgör hinder för att en sådan medborgare i denna stat åläggs en avgiftsplikt för ansökan om uppehållstillstånd eller om förlängning av ett sådant tillstånd, särskilt då denna avgift är betydligt högre än den avgift som gemenskapsmedborgare åläggs att betala i en liknande situation.

48 För att kunna ge den nationella domstolen ett användbart svar så att den kan avgöra det där anhängiga målet, kommer EG-domstolen att pröva dessa båda aspekter i tur och ordning.

*Den personkrets som omfattas av tillämpningsområdet för artikel 13 i beslut nr 1/80*

49 Den nationella domstolen undrar om en turkisk medborgare som T. Sahin uppfyller kravet i artikel 13 i beslut nr 1/80 på att ha erhållit uppehålls- och arbetstillstånd i enlighet med gällande lagstiftning. Den nationella domstolen har uppgett att T. Sahin iakttagit inte bara de nationella bestämmelserna om inresa i Nederländerna, utan även bestämmelserna om vistelse i landet fram till och med den 2 oktober 2002. Det har vidare uppgetts att denne turkiske medborgare varit anställd i Nederländerna i enlighet med gällande nationell lagstiftning fram till och med detta datum. Den nationella domstolen frågar sig emellertid om T. Sahin fortfarande med framgång kan åberopa artikel 13. Hans uppehållstillstånd upphörde nämligen enligt nationell rätt att gälla, och han gav för sent in sin ansökan om förlängning av uppehållstillståndet på grund av att avgiften betalades för sent, vilket innebar att han inte längre hade uppehålls- och arbetstillstånd i enlighet med gällande lagstiftning. Dessutom uppfyllde han inte rekvisiten i artikel 6.1 i beslut nr 1/80 för att omfattas av de konkreta rättigheter beträffande anställning och vistelse i värdmedlemsstaten som stadgas i nämnda bestämmelse.

50 EG-domstolen erinrar om att den i punkterna 75–84 i domen i de ovannämnda förenade målen Abatay m.fl. funnit att det inte krävs att den turkiske medborgaren uppfyller de krav som uppställs i artikel 6.1 i beslut nr 1/80 för att artikel 13 i beslutet ska kunna tillämpas. Vidare har den slagit fast att artikel 13 inte bara är tillämplig på migrerande turkiska medborgare som innehar anställning.

51 Dessa båda bestämmelser i beslut nr 1/80 avser nämligen olika situationer. Artikel 6 anger villkoren för att ta anställning vilket ska göra det möjligt för vederbörande att successivt integreras i värdmedlemsstaten. Artikel 13 däremot rör de nationella åtgärderna angående tillträde till anställning, samtidigt som bestämmelsen är tillämplig på familjemedlemmar, vars rätt till inresa i en medlemsstat inte görs beroende av att

anställning innehas. I domen i de ovannämnda förenade målen Abatay m.fl. drog EG-domstolen slutsatsen att syftet med artikel 13 inte är att skydda de turkiska medborgare som redan är integrerade i arbetsmarknaden i en medlemsstat, utan bestämmelsen ska tillämpas just på de turkiska medborgare som ännu inte har några rättigheter när det gäller arbete och, i växelverkan därmed, rättigheter när det gäller uppehåll enligt artikel 6.1 i beslut nr 1/80.

52 Den omständigheten att T. Sahin inte uppfyller de krav som uppställs för att komma i åtnjutande av de konkreta rättigheterna i artikel 6 i beslut nr 1/80 innebär således inte att han fräntas möjligheten att åberopa artikel 13 däri.

53 EG-domstolen har vidare slagit fast att begreppet ”i enlighet med gällande lagstiftning” i artikel 13 i beslut nr 1/80 innebär att den turkiske arbetstagaren eller dennes familjemedlemmar ska ha iakttagit värdmedlemsstatens bestämmelser om inresa, vistelse och, i förekommande fall, anställning så att han därmed lagenligt vistas på denna stats område (se, bland annat, domen i de ovannämnda förenade målen Abatay m.fl., punkt 84, och där angiven rättspraxis). Artikel 13 kan dessutom inte med framgång åberopas av en turkisk medborgare som befinner sig i en situation som inte kan anses vara i enlighet med gällande lagstiftning (domen i de ovannämnda förenade målen Abatay m.fl., punkt 85),

54 Av handlingarna i målet framgår att T. Sahin lagligen tilläts att resa in i och vistas i Nederländerna. De behöriga nationella myndigheterna beviljade honom dessutom en ovillkorlig rätt att i Nederländerna utöva valfri avlönad verksamhet, vilket han för övrigt gjort.

55 Det är således utrett att T. Sahin har iakttagit tillämplig nationell utlännings- och arbetsrätt mellan den 12 september 2000, det vill säga den dag då han lagligen reste in i Nederländerna, och den 2 oktober 2002, det vill säga den dag då hans uppehållstillstånd upphörde att gälla. Det kan särskilt konstateras att han lagligen befann sig i Nederländerna den dag då de nya nederländska bestämmelserna om avgifter för beviljande och förlängning av uppehållstillstånd trädde i kraft. Enligt de uppgifter som

kommit EG-domstolen till handa är det bara dessa bestämmelser som är föremål för prövning vid den nationella domstolen.

- 56 Av de uppgifter som den nationella domstolen lämnat till EG-domstolen framgår det att det var först från och med den 3 oktober 2002 som T. Sahin inte längre uppfyllde de krav som uppställs i de nationella bestämmelserna beträffande uppehåll och anställning. Detta förhållande varade fram till det att han – mindre än sex månader efter det att hans uppehållstillstånd upphört att gälla – i vederbörlig ordning ansökte om förlängning av uppehållstillståndet, varvid han betalade den föreskrivna avgiften.
- 57 Den nationella domstolen har preciserat att från och med den dag då T. Sahin ingav denna ansökan, ska han på nytt enligt nationell rätt anses vistas i Nederländerna i enlighet med gällande lagstiftning. Dessutom ska en sådan för sent ingiven ansökan om förnyelse enligt nationell rätt prövas utifrån de nationella bestämmelserna om förlängning av uppehållstillstånd, inte utifrån bestämmelserna om beviljande av sådana tillstånd.
- 58 Det har dessutom inte bestritts att T. Sahins uppehållstillstånd skulle ha förlängts om han hade betalat ansökningsavgiften i rätt tid. Det finns ingenting i akten som tyder på att de behöriga myndigheterna i Nederländerna haft för avsikt att avbryta hans vistelse eller att de framställt något krav på att han skulle avvisas från landet.
- 59 I vart fall har EG-domstolen redan slagit fast att ett uppehållstillstånd som de nationella myndigheterna utfärdat endast kan ha ett deklaratoriskt värde och tjäna som bevis. Enligt rättspraxis har medlemsstaterna visserligen möjlighet att kräva att de utlänningar som vistas inom deras territorium innehar ett giltigt uppehållstillstånd, och att de i god tid före utgången av giltighetstiden inlämnar en ansökan om dess förlängning, och medlemsstaterna är dessutom i princip behöriga att föreskriva sanktioner för underlåtenhet att iaktta sådana skyldigheter. Medlemsstaterna får emellertid inte vidta åtgärder som inte står i proportion till vad som gäller i nationella jämförbara fall (se dom av den 16 mars 2000 i mål C-329/97, Ergat, REG 2000, s. I-1487, punkterna 52, 55, 56, 61 och 62).

- 60 Det ankommer på den nationella domstolen att – med beaktande av de särskilda förhållanden som föreligger i målet – pröva om T. Sahins situation i värdmedlemsstaten såvitt gäller uppehålls- och arbetstillstånd inte längre ska anses stå i överensstämmelse med gällande lagstiftning på så sätt som krävs för att artikel 13 i beslut nr 1/80 ska kunna tillämpas.
- 61 För det fall laglighetsvillkoret är uppfyllt i förevarande fall, ska ställning tas till den andra frågeställningen i begäran om förhandsavgörande som anges i punkt 47 ovan. Denna frågeställning gäller den exakta innebörden av ”standstill”-klausulen i artikel 13 i beslut nr 1/80.

*Räckvidden av ”standstill”-klausulen i artikel 13 i beslut nr 1/80*

- 62 Enligt EG-domstolens fasta rättspraxis kan turkiska medborgare som omfattas av artikel 13 i beslut nr 1/80 åberopa denna bestämmelse vid medlemsstaternas domstolar för att på så sätt se till att nationella bestämmelser som strider däremot inte tillämpas (se dom av den 20 september 1990 i mål C-192/89, Sevince, REG 1990, s. I-3461, punkt 26, svensk specialutgåva, volym 10, s. 507, och domen i de ovannämnda förenade målen Abatay m.fl., punkterna 58, 59 och 117 första strecksatsen).
- 63 Det är vidare fast rättspraxis att ”standstill”-klausulen i artikel 13 utgör ett generellt hinder mot att en medlemsstat antar nya bestämmelser som syftar eller leder till att en turkisk medborgare underkastas mer restriktiva villkor vad gäller dennes rätt att utöva den fria rörligheten för arbetstagare i en medlemsstat än vad som gällde när beslut nr 1/80 trädde i kraft med avseende på den berörda medlemsstaten (se domen i de ovannämnda förenade målen Abatay m.fl., punkterna 66 och 117 andra strecksatsen, samt analogt, vad gäller ”standstill”-klausulen rörande etableringsrätt och fritt tillhandahållande av tjänster 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 47).

- 64 Domstolen har vidare tolkat artikel 41.1 i tilläggsprotokollet på så sätt att den utgör hinder för att, sedan den rättsakt som bestämmelsen ingår i trädde i kraft i värdmedlemsstaten, nya begränsningar av etableringsfriheten eller friheten att tillhandahålla tjänster införs. Förbudet gäller även begränsningar rörande materiella och/eller processuella villkor i fråga om turkiska medborgares första inresa till den berörda medlemsstatens territorium i syfte att utöva nämnda ekonomiska friheter (se dom av den 20 september 2007 i mål C-16/05, Tümer och Dari, REG 2007, s. I-7415, punkt 69, och domen i det ovannämnda målet Soysal och Savatli, punkterna 47 och 49).
- 65 Med hänsyn till att domstolen redan slagit fast att ”standstill”-klausulen i artikel 13 i beslut nr 1/80 är av samma slag som klausulen i artikel 41.1 i tilläggsprotokollet, och att syftet med de två klausulerna är detsamma (se dom av den 11 maj 2000 i mål C-37/98, Savas, REG 2000, s. I-2927, punkt 50, och domen i de ovannämnda förenade målen Abatay m.fl., punkterna 70–74), finner domstolen att den tolkning som redovisas i punkt 64 även ska gälla den status quo-förpliktelse som utgör grunden för artikel 13 i fråga om fri rörlighet för arbetstagare.
- 66 Den nationella domstolen har redan konstaterat att de aktuella nationella bestämmelserna ska anses vara ”nya” i den mening som avses i artikel 13 i beslut nr 1/80. De antogs nämligen efter det att beslut nr 1/80 hade trätt i kraft.
- 67 Domstolen har emellertid också slagit fast att det inte strider mot någon ”standstill”-klausul på de områden som omfattas av associeringen mellan EEG och Turkiet att anta nya bestämmelser som är tillämpliga på samma sätt vad gäller såväl turkiska medborgare som gemenskapsmedborgare (se analogt, vad gäller artikel 41.1 i tilläggsprotokollet, domen i det ovannämnda målet Soysal och Savatli, punkt 61). I samma punkt har domstolen tillagt att om dessa bestämmelser hade varit tillämpliga på gemenskapsmedborgare men inte på turkiska medborgare skulle dessa senare

behandlas mer förmånligt än de förra, vilket uppenbart strider mot kravet i artikel 59 i tilläggsprotokollet att Republiken Turkiet inte ska åtnjuta en mer förmånlig behandling än den som medlemsstaterna medgett varandra enligt EG-fördraget.

68 Det framgår dock av akten i målet att nederländska medborgare i Nederländerna åläggs att betala en avgift om ett visst belopp för att få ut identitetshandlingar. Med tillämpning av artikel 25.2 i direktiv 2004/38 ska vidare de handlingar som avses i artikel 25.1 utfärdas mot betalning av ett belopp som inte överstiger de avgifter som det berörda landets egna medborgare betalar för liknande handlingar. Bland de handlingar som avses i artikel 25.1 återfinns handlingar för unionsmedborgare som reser till eller vistas i en annan medlemsstat än den stat där dessa är medborgare, liksom uppehållskort för deras familjemedlemmar, oavsett nationalitet, som följer med dem eller som återförenas med dem.

69 Turkiska arbetstagare och deras familjemedlemmar kan således inte med framgång åberopa någon av de status quo-bestämmelser som föreskrivs i regelverket beträffande associeringen mellan EEG och Turkiet, såsom artikel 13 i beslut nr 1/80, för att utverka att värdmedlemsstaten befriar dem från att betala avgift för en ansökan om uppehållstillstånd eller om förlängning av sådant tillstånd. Detta gäller trots att medlemsstaten, då beslut nr 1/80 trädde i kraft med avseende på densamma, inte hade ålagt dessa personer någon dylik avgiftsplikt. Om bestämmelserna tolkades på ett annat sätt, skulle det nämligen innebära att artikel 59 i tilläggsprotokollet inte följs. Av nämnda artikel 59 följer att medlemsstaterna inte får bevilja turkiska medborgare en förmånligare behandling än gemenskapsmedborgare i en liknande situation.

70 "Standstill"-klausulen i artikel 13 i beslut nr 1/80 utgör således inte i sig hinder för att en medlemsstat antar bestämmelser av detta slag, med innebörden att utlänningar som

vistas där åläggs att betala en avgift för att få ett uppehållstillstånd eller för att få ett sådant tillstånd förlängt.

- 71 Inte desto mindre är det så att sådana bestämmelser inte får utgöra restriktioner i den mening som avses i artikel 13 i beslut nr 1/80. Artikel 13, jämförd med artikel 59 i tilläggsprotokollet, innebär nämligen att en turkisk medborgare som omfattas av dessa bestämmelser, även om denne visserligen inte får behandlas förmånligare än gemenskapsmedborgarna, däremot inte får åläggas nya skyldigheter som är oproportionerliga i förhållande till vad som gäller för gemenskapsmedborgarna.
- 72 Begäran om förhandsavgörande ger emellertid vid handen att turkiska medborgare, vid tidpunkten för de aktuella omständigheterna, enligt de nederländska bestämmelserna ålades att betala 169 euro för handläggningen av en ansökan om uppehållstillstånd eller om förlängning av sådant tillstånd. Samtidigt kunde gemenskapsmedborgare framställa liknande ansökningar i Nederländerna och därvid endast betala 30 euro. Det är vidare utrett att giltighetstiden för de handlingar som utfärdas till turkiska medborgare i vissa fall är kortare. Detta innebär att turkiska medborgare måste ansöka om förnyelse av uppehållstillstånden oftare än vad som är fallet för gemenskapsmedborgare, och att turkiska medborgare därför i ekonomiskt hänseende påverkas i betydande mån av detta. Detta gäller i än högre grad vid avslag på ansökan, eftersom det erlagda beloppet inte återbetalas.
- 73 Den nederländska regeringen har varken i sitt skriftliga yttrande eller som svar på domstolens frågor vid förhandlingen med något relevant argument kunnat motivera varför avgifterna för turkiska medborgare är så mycket högre än de för gemenskapsmedborgare. Den nederländska regeringen har i detta avseende påstått att det är mer komplicerat och dyrare att göra erforderliga efterforskningar och kontroller innan uppehållstillstånd beviljas en turkisk medborgare än vad som är fallet för en gemenskapsmedborgare. Domstolen kan dock inte godta detta argument. Enligt de nederländska bestämmelserna utgör nämligen avgiften en förutsättning för att ansökan



om uppehållstillstånd eller om förlängning av detsamma ska prövas, och det finns ingenting som hindrar en medlemsstat från att kräva att den sökande själv till de behöriga myndigheterna inkommer med samtliga bestyrkande handlingar som erfordras för ansökan.

74 Domstolen drar därför följande slutsats. Sådana nationella bestämmelser som de som är föremål för prövning i målet vid den nationella domstolen utgör en restriktion som är förbjuden enligt artikel 13 i beslut nr 1/80, i den mån som det krävs att turkiska medborgare som omfattas av artikel 13 betalar en avgift som är oproportionerlig i förhållande till den avgift som gemenskapsmedborgare under liknande förhållanden har att betala för handläggning av en ansökan om uppehållstillstånd eller om förlängning av sådant tillstånd.

75 Mot denna bakgrund besvarar domstolen tolkningsfrågorna på följande sätt. Artikel 13 i beslut nr 1/80 ska tolkas så att den utgör hinder för att en medlemsstat, från och med det datum då beslut nr 1/80 trädde i kraft med avseende på den berörda medlemsstaten, antar nationella bestämmelser såsom dem som är föremål för prövning i målet vid den nationella domstolen, som innebär att en sökande åläggs att betala en avgift för att beviljas uppehållstillstånd eller för att uppehållstillståndet ska förlängas, om den avgift som turkiska medborgare åläggs att betala är oproportionerlig i förhållande till den avgift som ska betalas av gemenskapsmedborgare.

## **Rättegångskostnader**

76 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet 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 (första avdelningen) följande:

**Artikel 13 i beslut nr 1/80 av den 19 september 1980 om utveckling av associeringen, som antogs av det associeringsråd som inrättades genom avtalet om upprättandet av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet, ska tolkas så att den utgör hinder för att en medlemsstat, från och med det datum då beslut nr 1/80 trädde i kraft med avseende på den berörda medlemsstaten, antar nationella bestämmelser såsom dem som är föremål för prövning i målet vid den nationella domstolen, som innebär att en sökande åläggs att betala en avgift för att beviljas uppehållstillstånd eller för att uppehållstillståndet ska förlängas, om den avgift som turkiska medborgare åläggs att betala är oproportionerlig i förhållande till den avgift som ska betalas av gemenskapsmedborgare.**

Underskrifter