Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

21. juni 2012 *

»Nye medlemsstaters tiltrædelse — Republikken Bulgarien — national lovgivning, hvorefter tildeling af arbejdstilladelse til bulgarske statsborgere er undergivet en betingelse om undersøgelse af situationen på arbejdsmarkedet — direktiv 2004/114/EF — betingelserne for tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold med henblik på studier, elevudveksling, ulønnet erhvervsuddannelse eller volontørtjeneste«

I sag C-15/11,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Verwaltungsgerichtshof (Østrig) ved afgørelse af 9. december 2010, indgået til Domstolen den 12. januar 2011, i sagen:

Leopold Sommer

mod

Landesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice Wien,

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.-C. Bonichot, og dommerne A. Prechal, K. Schiemann, L. Bay Larsen (refererende dommer) og C. Toader,

generaladvokat: N. Jääskinen

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Leopold Sommer ved Rechtsanwalt W. Rainer

— den østrigske regering ved C. Pesendorfer, som befuldmægtiget

— Europa-Kommissionen ved M. Condou-Durande og W. Bogensberger, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 1. marts 2012,

afsagt følgende

* Processprog: tysk.

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 20 i protokollen om vilkårene og de nærmere bestemmelser for optagelse af Republikken Bulgarien og Rumænien i den Europæiske Union (EUT 2005 L 157, s. 29, herefter »optagelsesprotokollen«), af punkt 14 i del 1 i bilag VI til denne protokol og af Rådets direktiv 2004/114/EF af 13. december 2004 om betingelserne for tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold med henblik på studier, elevudveksling, ulønnet erhvervsuddannelse eller volontørtjeneste (EUT L 375, s. 12).

2 Anmodningen er blevet indgivet under en sag mellem Leopold Sommer og Landesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice Wien (regional arbejdsformidling i Wien, herefter »Arbeitsmarktservice Wien«) vedrørende sidstnævntes afslag på at tildele Leopold Sommer tilladelse til at beskæftige en bulgarsk statsborger, der var studerende i Østrig, som chauffør på deltid.

Retsforskrifter

EU-retten

Optagelsesprotokollen og bilag VI dertil

3 Traktaten mellem Den Europæiske Unions medlemsstater og Republikken Bulgarien og Rumænien om Republikken Bulgariens og Rumæniens tiltrædelse af Den Europæiske Union (EUT 2005 L 157, s. 11, herefter »tiltrædelsestraktaten«) blev undertegnet den 25. april 2005 og trådte i kraft den 1. januar 2007.

4 Tiltrædelsestraktatens artikel 1, stk. 3, fastsætter, at »[o]ptagelsesvilkår og -ordninger findes i protokollen til denne traktat. Protokollens bestemmelser udgør en integrerende del af denne traktat«.

5 Følgende fremgår af optagelsesprotokollens artikel 20, som er indeholdt i afsnit I med overskriften »Overgangsforanstaltninger« i protokollens fjerde del, der vedrører midlertidige bestemmelser:

»De foranstaltninger, der opregnes i listen i bilag VI og VII til denne protokol, finder anvendelse i forbindelse med Bulgarien og Rumænien på de betingelser, der er fastsat i nævnte bilag.«

6 Bilag VI til optagelsesprotokollen, der har overskriften »Liste omhandlet i artikel 20 i [optagelses]protokollen: Overgangsforanstaltninger for Bulgarien«, bestemmer følgende i punkt 1, 2 og 14 i del 1:

»1. Forfatningens artikel III-133 og III-144, stk. 1, finder kun fuld anvendelse for så vidt angår arbejdskraftens frie bevægelighed og fri udveksling af tjenesteydelser, der indebærer midlertidig udstationering af arbejdstagere i henhold til artikel 1 i direktiv 96/71/EF, mellem Bulgarien på den ene side og hver af de nuværende medlemsstater på den anden side, jf. overgangsbestemmelserne i punkt 2-14.

2. Uanset artikel 1-6 i forordning (EØF) nr. 1612/68 [Rådets forordning af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT 1968 II, s. 467)] anvender de nuværende medlemsstater indtil udløbet af en periode på to år efter tiltrædelsesdatoen nationale foranstaltninger eller foranstaltninger i henhold til bilaterale aftaler til at regulere bulgarske statsborgeres adgang til deres arbejdsmarked. De nuværende medlemsstater kan fortsætte med at anvende sådanne foranstaltninger indtil udløbet af en periode på fem år efter tiltrædelsesdatoen.

[…]

14. Anvendelsen af punkt 2-5 og 7-12 må ikke føre til, at bulgarske statsborgere får mere restriktive vilkår for adgang til arbejdsmarkedet i de nuværende medlemsstater end dem, der gælder på datoen for undertegnelsen af tiltrædelsestraktaten.

Uanset anvendelsen af bestemmelserne i punkt 1-13 giver de nuværende medlemsstater i en periode, hvor der anvendes nationale foranstaltninger eller foranstaltninger i henhold til bilaterale aftaler, arbejdstagere, der er statsborgere i medlemsstaterne, fortrinsstilling i forhold til arbejdstagere, der er statsborgere i tredjelande, for så vidt angår adgangen til arbejdsmarkedet.

Bulgarske vandrende arbejdstagere og deres familier, som opholder sig og arbejder lovligt i en anden medlemsstat, eller vandrende arbejdstagere fra andre medlemsstater og deres familier, som opholder sig og arbejder lovligt i Bulgarien, må ikke behandles mere restriktivt end arbejdstagere og deres familier fra tredjelande, som opholder sig og arbejder i denne medlemsstat, respektive i Bulgarien. Endvidere må vandrende arbejdstagere fra tredjelande, som opholder sig og arbejder i Bulgarien, i medfør af fællesskabspræferenceprincippet ikke behandles gunstigere end bulgarske statsborgere.«

Forordning nr. 1612/68

7 Artikel 1-6 i forordning nr. 1612/68 findes i afsnit I om adgang til beskæftigelse, som er indeholdt i forordningens første del med overskriften »Beskæftigelsen og arbejdstagerens familie«.

8 Forordningens artikel 1 bestemmer:

»1. Enhver statsborger i en medlemsstat har uanset bopæl ret til at tage og udøve lønnet beskæftigelse på en anden medlemsstats område i overensstemmelse med de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser, der gælder for arbejdstagere, der er statsborgere i denne stat.

2. Han har på en anden medlemsstats område navnlig samme fortrinsstilling som statsborgere i denne stat med hensyn til adgangen til ledige stillinger.«

9 Samme forordnings artikel 2 bestemmer:

»Enhver statsborger i en medlemsstat og enhver arbejdsgiver, der udøver virksomhed på en medlemsstats område, kan i overensstemmelse med de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser udveksle tilbud og ansøgninger om beskæftigelse, indgå arbejdsaftaler og bringe dem til udførelse under forudsætning af, at det ikke medfører forskelsbehandling.«

Direktiv 2004/114

10 Direktiv 2004/114 trådte i kraft den 12. januar 2005, og medlemsstaterne skulle i henhold til direktivets artikel 22, stk. 1, sætte de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme det inden den 12. januar 2007. Republikken Østrig gennemførte direktivet i national ret den 1. januar 2006.

11 Sjette betragtning til direktivet har følgende ordlyd:

»Et af Fællesskabets mål med hensyn til uddannelse er at gøre Europa som helhed til et af verdens førende ekspertisecentre for studier og erhvervsuddannelse. En hovedfaktor i denne strategi er at fremme mobiliteten, så tredjelandsstatsborgere kan rejse til Fællesskabet for at studere. Dette forudsætter bl.a. en indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes nationale lovgivninger vedrørende betingelserne for indrejse og ophold.«

12 Af syvende betragtning til direktivet fremgår følgende:

»Migration med henblik på de i dette direktiv omhandlede formål, der pr. definition er midlertidig og uafhængig af situationen på arbejdsmarkedet i værtsmedlemsstaten, er berigende for både de pågældende migranter og for deres hjemland og værtslandet, og den bidrager generelt til en bedre forståelse kulturerne imellem.«

13 I 18. betragtning til direktiv 2004/114 anføres følgende for så vidt angår de studerendes økonomiske virksomhed:

»For at give studerende fra tredjelande mulighed for selv at dække en del af deres studieudgifter, bør de have adgang til arbejdsmarkedet på de vilkår, der er fastsat i dette direktiv. Det bør være en hovedregel, at studerende har adgang til arbejdsmarkedet på de vilkår, der er fastsat i dette direktiv; i særlige tilfælde bør medlemsstaterne dog kunne tage situationen på deres nationale arbejdsmarked i betragtning.«

14 Direktivets artikel 1 bestemmer:

»Dette direktiv har til formål at fastlægge:

a) betingelserne for tredjelandsstatsborgeres indrejse på medlemsstaternes område i en periode på mindst tre måneder med henblik på studier, elevudveksling, ulønnet erhvervsuddannelse eller volontørtjeneste

b) procedurereglerne for tredjelandsstatsborgeres indrejse på medlemsstaternes område med henblik på disse formål.«

15 Samme direktivs artikel 2, litra a), definerer en »tredjelandsstatsborger« som »enhver person, der ikke er unionsborger i henhold til artikel 17, stk. 1, i [EF-]traktaten […]«.

16 Artikel 3 i direktiv 2004/114 bestemmer:

»1. Dette direktiv finder anvendelse på tredjelandsstatsborgere, der ansøger om indrejse på en medlemsstats område for at studere.

[…]

2. Dette direktiv finder ikke anvendelse på:

[…]

e) tredjelandsstatsborgere, der i henhold til den pågældende medlemsstats nationale lovgivning betragtes som arbejdstagere eller selvstændige erhvervsdrivende.«

17 Direktivets artikel 7, der er indeholdt i dettes kapitel II om indrejsebetingelser, bestemmer følgende under overskriften »Særlige betingelser for studerende«:

»1. En tredjelandsstatsborger, der ansøger om indrejsetilladelse med henblik på studier, skal ud over de generelle betingelser i artikel 6 opfylde følgende betingelser:

a) være optaget på en videregående uddannelsesinstitution med henblik på at følge et studieprogram

b) fremlægge det af medlemsstaten krævede bevis for, at han/hun under sit ophold råder over tilstrækkelige midler til at dække sine udgifter til underhold, studier og hjemrejse. Medlemsstaterne offentliggør det månedlige minimumsbeløb, som de kræver ifølge denne bestemmelse, uden at dette dog berører muligheden for at foretage en individuel vurdering af hvert enkelt tilfælde

[…]«

18 Artikel 17 i direktiv 2004/114, som er den eneste artikel i direktivets kapitel IV med overskriften »Behandling af de berørte tredjelandsstatsborgere«, bestemmer følgende under overskriften »Studerendes økonomiske virksomhed«:

»1. Studerende skal under overholdelse af værtsmedlemsstatens regler og betingelser for den pågældende virksomhed have ret til at arbejde som arbejdstagere eller selvstændige erhvervsdrivende uden for den tid, der er afsat til studieprogrammet. Der kan tages hensyn til situationen på arbejdsmarkedet i den pågældende medlemsstat.

Medlemsstaterne giver om nødvendigt de studerende og/eller arbejdsgiverne forudgående tilladelse hertil i overensstemmelse med national lovgivning.

2. Hver medlemsstat fastsætter det maksimale tilladte antal arbejdstimer pr. uge eller det maksimale tilladte antal arbejdsdage eller -måneder pr. år til sådan økonomisk virksomhed, dog mindst 10 timer pr. uge eller det tilsvarende antal dage eller måneder pr. år.

3. Værtsmedlemsstaten kan begrænse adgangen til økonomisk virksomhed i det første år af opholdet.

4. Medlemsstaterne kan kræve, at studerende, eventuelt på forhånd, anmelder til den myndighed, som den pågældende medlemsstat udpeger, at de indleder en økonomisk virksomhed. Deres arbejdsgivere kan også pålægges pligt til, eventuelt på forhånd, at anmelde beskæftigelsen.«

Østrigsk ret

19 De nationale regler, der udgør den retlige ramme, som finder anvendelse i hovedsagen, er Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (lov om etablering og ophold, BGBl. I, 100/2005), som gennemfører direktiv 2004/114 i østrigsk ret, og Ausländerbeschäftigungsgesetz (lov om beskæftigelse af udlændinge, BGBl. 218/1975) i den affattelse, der var gældende på datoen for det i hovedsagen omhandlede afslag på beskæftigelsestilladelse, dvs. den 17. marts 2008.

Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz

20 Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz' § 64, stk. 1 og 2, bestemmer:

»(1) Tredjelandsstatsborgere kan få udstedt en opholdstilladelse for studerende, såfremt de

1. opfylder betingelserne i del 1, og

2. gennemfører et ordinært eller ekstraordinært studium ved et universitet, en anden højere læreanstalt eller et akkrediteret privat universitet, og, hvis der er tale om undervisning ved et universitet, såfremt der ikke udelukkende er tale om sprogundervisning. Der kan afkræves ansvarserklæring.

(2) Udøvelse af erhvervsvirksomhed er reguleret i Ausländerbeschäftigungsgesetz. Denne erhvervsvirksomhed må ikke være til hinder for opfyldelsen af kravet om, at studiet er det eneste formål med opholdet.«

Ausländerbeschäftigungsgesetz

21 De relevante bestemmelser i Ausländerbeschäftigungsgesetz har følgende ordlyd:

»Betingelser for beskæftigelse af udlændinge

§ 3 –

(1) Medmindre andet følger af denne lov, kan en arbejdsgiver kun beskæftige en udlænding, såfremt arbejdsgiveren er blevet tildelt en beskæftigelsestilladelse for den pågældende […]

Beskæftigelsestilladelse

Betingelser

§ 4 –

(1) Medmindre andet bestemmes i det følgende, skal beskæftigelsestilladelse tildeles, såfremt situationen og udviklingen på arbejdsmarkedet tillader beskæftigelsen, og den ikke er i strid med væsentlige offentlige eller samfundsøkonomiske interesser.

[…]

(6) Når det fastsatte maksimumsantal for delstaten i henhold til § 13 er overskredet, kan yderligere beskæftigelsestilladelser kun meddeles, såfremt betingelserne i stk. 1-3 er opfyldt, og

1. Regionalbeirat [det regionale udvalg] enstemmigt anbefaler, at beskæftigelsestilladelsen tildeles, eller

2. udlændingens beskæftigelse synes begrundet henset til dennes høje grad af integration, eller

3. beskæftigelsen skal finde sted inden for rammerne af en kvote i henhold til § 5, eller

4. udlændingen opfylder betingelserne i § 2, stk. 5, eller

4 a. udlændingen er ægtefælle til eller ugift mindreårigt barn (herunder sted- og adoptivbarn) af en udlænding, der er varigt og lovligt etableret og beskæftiget, eller

5. beskæftigelsen skal finde sted på grundlag af en mellemstatslig aftale, eller

6. udlændingen tilhører en persongruppe, for hvilken en beskæftigelsestilladelse kan godkendes, selv om maksimumsantallet for Østrig er overskredet (§ 12a, stk. 2).

[…]

Undersøgelse af situationen på arbejdsmarkedet

§ 4 b –

(1) Situationen og udviklingen på arbejdsmarkedet (§ 4, stk. 1) tillader, at der gives beskæftigelsestilladelse, såfremt den ledige stilling, der skal besættes af den pågældende udlænding, hverken kan besættes af en østrigsk statsborger eller af en udlænding, der står til rådighed på arbejdsmarkedet, som er villig til og i stand til at påtage sig den omhandlede beskæftigelse på de lovhjemlede vilkår. Blandt de til rådighed stående udlændinge skal personer med ret til ydelser fra arbejdsløshedsforsikringen, indehavere af en arbejdstilladelse, en fritagelse for arbejdstilladelse eller et etableringsbevis samt EØS-borgere [Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde] (§ 2, stk. 6) og tyrkiske associerede arbejdstagere have fortrinsret. Ved undersøgelsen skal den ønskede profil, der er anført i ansøgningen om beskæftigelsestilladelse, og som skal være begrundet i virksomhedens behov, lægges til grund. Arbejdsgiveren skal fremlægge dokumentation for den uddannelse eller andre særlige kvalifikationer, der kræves for at bestride stillingen.

[…]

Kvoter for udlændinges midlertidige adgang

§ 5 –

(1) I tilfælde af et midlertidigt øget behov for arbejdskraft, der ikke kan dækkes af ledig arbejdskraft, der står til rådighed i Østrig, har forbundsministeren for erhverv og beskæftigelse beføjelse til inden for de rammer, der er fastsat i Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz [§ 13], ved bekendtgørelse at fastsætte kvoter udtrykt i absolutte tal:

1. med henblik på midlertidig adgang for udenlandsk arbejdskraft i en bestemt økonomisk sektor, erhvervskategori eller region, eller

2. med henblik på kortvarig adgang for landarbejdere i høstsæsonen, som har tilladelse til at indrejse i Østrig uden visum.

[…]

(5) For så vidt angår udlændinge, der har opholdstilladelse med henblik på studier eller skolegang, må beskæftigelsestilladelser inden for rammerne for kvoter i henhold til stk. 1, nr. 1 og 2, kun tildeles for en samlet varighed på højst tre måneder pr. kalenderår.

[…]«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

22 Leopold Sommer, der er sagsøger i hovedsagen, ansøgte den 30. januar 2008 om at få udstedt en beskæftigelsestilladelse til en bulgarsk statsborger, som var studerende i Østrig, og som havde opholdt sig dér i mere end et år, med henblik på at ansætte den pågældende som chauffør med en arbejdstid på 10,25 timer om ugen til en bruttoløn på 349 EUR. Den studerende skulle foretage natlige leveringer i Wien.

23 Ved afgørelse af 8. februar 2008 gav Arbeitsmarktservice Wien i medfør af Ausländerbeschäftigungsgesetz' § 4, stk. 6, nr. 1, afslag på nævnte ansøgning. Leopold Sommer påklagede denne afgørelse og gjorde herved gældende, at alle andre arbejdssøgende afviste en sådan beskæftigelse, idet den i sig selv ikke omfattede et tilstrækkeligt antal arbejdstimer pr. uge, eller idet beskæftigelsen, såfremt den skulle udøves som bibeskæftigelse, ikke var forenelig med et fuldtidsarbejde.

24 Ved afgørelse af 17. marts 2008 afviste Arbeitsmarktservice Wien denne klage i medfør af Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz' (den almindelige forvaltningslov) § 66, stk. 4, sammenholdt med Ausländerbeschäftigungsgesetz' § 4, stk. 6. Arbeitsmarktservice Wien angav som begrundelse, at maksimumsantallet for udenlandske arbejdstagere, der for delstaten Wien var fastsat til 66 000, allerede var overskredet med yderligere 17 757 udenlandske arbejdstagere.

25 Leopold Sommer anlagde sag til prøvelse af denne afgørelse ved den forelæggende ret, som for det første har fastslået, at en bulgarsk statsborger i henhold til en ordlydsfortolkning af artikel 1, litra a), i direktiv 2004/114, sammenholdt med direktivets artikel 2, litra a), ikke er omfattet af dette direktiv, idet den pågældende som følge af Republikken Bulgariens tiltrædelse af Den Europæiske Union den 1. januar 2007 ikke længere er »tredjelandsstatsborger«. Da en bulgarsk statsborger inden tiltrædelsen havde de rettigheder, som er fastsat i direktiv 2004/114, i sin egenskab af tredjelandsstatsborger, kan afslaget på tildeling af beskæftigelsestilladelse efter tiltrædelsen udgøre en forringelse af hans

retsstilling eller en mindre gunstig behandling end den behandling, som studerende fra tredjelande undergives, hvilket udtrykkeligt er forbudt i henhold til punkt 14 i del 1 i bilag VI til optagelsesprotokollen. Den forelæggende ret har desuden henvist til præferenceprincippet, der er omhandlet i nævnte punkt 14, tredje afsnit.

26 Den forelæggende ret har for det andet anført, at det i medfør af national ret – nemlig Ausländerbeschäftigungsgesetz' § 4, stk. 1 – forud for udstedelsen af en beskæftigelsestilladelse skal efterprøves, om situationen og udviklingen på arbejdsmarkedet tillader ansættelse af arbejdstageren, samt om væsentlige offentlige eller økonomiske interesser er til hinder herfor. Hvis det ved bekendtgørelse fastsatte maksimumsantal for udenlandske arbejdstagere er overskredet, kan der i henhold til samme lovs § 4, stk. 6, desuden kun udstedes en beskæftigelsestilladelse, såfremt visse yderligere betingelser er opfyldt. Den forelæggende ret har præciseret, at undersøgelsen af situationen og udviklingen på arbejdsmarkedet samt af de væsentlige offentlige og økonomiske interesser skal foretages systematisk og ikke blot i særlige tilfælde, og den har derfor rejst spørgsmålet, om en sådan lovgivning ikke er i strid med bestemmelserne i direktiv 2004/114.

27 På denne baggrund har Verwaltungsgerichtshof besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Finder [direktiv 2004/114], henset til punkt 14, første eller tredje afsnit, i del 1 [med titlen] »Fri bevægelighed for personer« i bilag VI [med titlen] »Liste omhandlet i artikel 20 i protokollen: Overgangsforanstaltninger for Bulgarien« [til optagelsesprotokollen], anvendelse i Østrig på en bulgarsk studerende?

2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende: Er EU-retlige forskrifter, herunder navnlig artikel 17 i direktiv 2004/114, til hinder for en national ordning, hvorefter der – som det er tilfældet i henhold til de bestemmelser i Ausländerbeschäftigungsgesetz, der er relevante for hovedsagen – i alle tilfælde og under alle omstændigheder skal foretages en undersøgelse af arbejdsmarkedssituationen, inden der gives beskæftigelsestilladelse til en arbejdsgiver, der ønsker at beskæftige en studerende, som allerede har opholdt sig på Østrigs område i mere end et år […], og hvorefter tildelingen af en beskæftigelsestilladelse, såfremt et fastsat maksimum for antallet af beskæftigede udlændinge er overskredet, er underlagt yderligere betingelser?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

28 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om punkt 14 i del 1 i bilag VI til optagelsesprotokollen skal fortolkes således, at betingelserne for bulgarske studerendes adgang til arbejdsmarkedet i den overgangsperiode, der er fastsat i punkt 2, første afsnit, i nævnte del 1, ikke må være mere restriktive end de betingelser, der er fastsat i direktiv 2004/114.

29 I denne forbindelse bemærkes, at det personelle anvendelsesområde for direktiv 2004/114, således som det er fastsat i direktivets artikel 3, stk. 1, omfatter tredjelandsstatsborgere, der ansøger om indrejse på en medlemsstats område for at studere, idet begrebet tredjelandsstatsborger i samme direktivs artikel 2, litra a), defineres som enhver person, der ikke er unionsborger i henhold til traktatens artikel 17, stk. 1.

30 Som den forelæggende ret har fremhævet, er bulgarske statsborgere efter Republikken Bulgariens tiltrædelse af Den Europæiske Union den 1. januar 2007 ikke længere tredjelandsstatsborgere, men unionsborgere, og bulgarske statsborgere var derfor fra denne dato – og dermed på datoen for indgivelsen af den i hovedsagen omhandlede ansøgning om beskæftigelsestilladelse, dvs. den 30. januar 2008 – ikke længere omfattet af dette direktivs personelle anvendelsesområde.

31 Den 30. januar 2008 havde direktiv 2004/114 imidlertid været i kraft siden den 12. januar 2005, og medlemsstaternes frist med henblik på at gennemføre direktivet var udløbet den 12. januar 2007. Den 30. januar 2008 blev adgangen for studerende tredjelandsstatsborgere følgelig reguleret ved bestemmelserne i direktiv 2004/114.

32 I henhold til punkt 2, første afsnit, i del 1 i bilag VI til optagelsesprotokollen er bulgarske statsborgeres adgang til medlemsstaternes arbejdsmarked i en overgangsperiode på op til fem år efter tiltrædelsesdatoen reguleret ved nationale foranstaltninger eller foranstaltninger i henhold til bilaterale aftaler, som regulerer bulgarske statsborgeres adgang til deres arbejdsmarked.

33 Uafhængigt af den »stand-still«-klausul, der er omhandlet i punkt 14, første afsnit, i nævnte del 1, fastsætter samme punkts andet afsnit dog under alle omstændigheder princippet om præference for EU-borgere, hvorefter medlemsstaterne med hensyn til adgangen til arbejdsmarkedet er forpligtede til – når bortses fra de foranstaltninger, der er truffet i overgangsperioden – at give statsborgere i medlemsstaterne fortrinsstilling i forhold til arbejdstagere, der er statsborgere i tredjelande. I henhold til denne bestemmelse har bulgarske statsborgere ikke blot ret til adgang til medlemsstaternes arbejdsmarked på de samme betingelser som tredjelandsstatsborgere, men har også en fortrinsstilling i forhold til sidstnævnte.

34 Som det er anført i denne doms præmis 31, blev tredjelandsstatsborgeres adgang til medlemsstaternes arbejdsmarked den 30. januar 2008 – den dato, hvor den i hovedsagen omhandlede ansøgning om beskæftigelsestilladelse blev indgivet – reguleret ved bestemmelserne i direktiv 2004/114.

35 Det fremgår således af præferenceklausulen, at bulgarske statsborgere på denne dato havde ret til adgang til arbejdsmarkedet på betingelser, som ikke var mere restriktive end de betingelser, der er fastsat for tredjelandsstatsborgere i direktiv 2004/114. Såfremt en studerende, der er statsborger i et tredjeland, skal gives adgang til det østrigske arbejdsmarked i henhold til vilkårene i direktiv 2004/114, skal en sådan adgang følgelig gives til en bulgarsk student på betingelser, der er mindst lige så gunstige, og sidstnævnte har desuden en fortrinsstilling i forhold til den studerende, der er statsborger i et tredjeland.

36 Det første spørgsmål skal derfor besvares med, at punkt 14 i del 1 i bilag VI til optagelsesprotokollen skal fortolkes således, at betingelserne for bulgarske studerendes adgang til arbejdsmarkedet på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen ikke må være mere restriktive end de betingelser, der er fastsat i direktiv 2004/114.

Det andet spørgsmål

37 Henset til besvarelsen af det første spørgsmål skal det for den forelæggende ret klarlægges, om en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede behandler bulgarske statsborgere på en måde, der er mere restriktiv end den behandling, som tredjelandsstatsborgere er undergivet i medfør af direktiv 2004/114.

38 Ifølge artikel 17, stk. 1, første afsnit, i direktiv 2004/114 skal de studerende, der er omfattet af direktivet, have ret til at arbejde som arbejdstagere eller selvstændige erhvervsdrivende uden for den tid, der er afsat til studieprogrammet, under overholdelse af værtsmedlemsstatens regler og betingelser for den pågældende virksomhed. Samme afsnits andet punktum tillader dog medlemsstaterne at tage hensyn til situationen på arbejdsmarkedet, uanset den regel, der er fastsat i første punktum.

39 Det bemærkes, at ifølge sjette og syvende betragtning til direktiv 2004/114 har dette til formål at fremme mobiliteten, så studerende, der er statsborgere i et tredjeland, kan rejse til Unionen for at studere. Denne mobilitet har til formål »at gøre Europa […] til et af verdens førende ekspertisecentre for studier og erhvervsuddannelse«.

40 Ifølge artikel 17, stk. 2, i direktiv 2004/114 fastsætter hver medlemsstat det maksimale tilladte antal arbejdstimer pr. uge eller det maksimale tilladte antal arbejdsdage eller -måneder pr. år, som dog mindst skal være på 10 timer pr. uge eller det tilsvarende antal dage eller måneder pr. år. Som det fremgår af artikel 17, stk. 1, første afsnit, er der tale om en tilladelse til at arbejde uden for den tid, der er afsat til studieprogrammet.

41 Artikel 17, stk. 3, i direktiv 2004/114 tillader desuden værtsmedlemsstaten at begrænse adgangen til økonomisk virksomhed i det første år af et studieophold, uden at der i denne forbindelse kræves en begrundelse. Frem til udløbet af det første år af et ophold har de omhandlede studerende således kun adgang til økonomisk virksomhed på de betingelser og med de begrænsninger, der er fastsat i national lovgivning, mens tredjelandsstatsborgeres adgang efter det første år af et ophold reguleres af nævnte direktivs bestemmelser, nærmere bestemt af artikel 17, stk. 1, 2 og 4.

42 Det fremgår således af den generelle opbygning af direktiv 2004/114, navnlig af artikel 17, samt af direktivets formål, at værtsmedlemsstaten efter det første år af et ophold for en studerende, der er statsborger i et tredjeland, kun kan påberåbe sig direktivets artikel 17, stk. 1, første afsnit, andet punktum, med henblik på at tage hensyn til situationen på arbejdsmarkedet, når medlemsstaten har udtømt mulighederne for i henhold til samme artikels stk. 2 at fastsætte et maksimalt antal arbejdstimer uden for den tid, der er afsat til studieprogrammet, og at denne hensyntagen til situationen på arbejdsmarkedet kun kan finde sted i særlige tilfælde på betingelse af, at de i denne forbindelse påtænkte foranstaltninger er begrundede og står i et rimeligt forhold til det mål, der tilstræbes.

43 En national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter der systematisk skal foretages en undersøgelse af arbejdsmarkedet, og udstedelsen af en beskæftigelsestilladelse kun er tilladt, såfremt den ledige stilling, der skal besættes af den udlænding, som er omhandlet i ansøgningen, hverken kan besættes af en statsborger eller af en udlænding, der står til rådighed på arbejdsmarkedet, som er villig til og i stand til at påtage sig beskæftigelsen, er følgelig ikke forenelig med direktiv 2004/114, navnlig artikel 17, idet der inden for rammerne af denne undersøgelse skal tages hensyn til situationen på arbejdsmarkedet, uden at det er nødvendigt at påvise, at der foreligger en særlig situation, som begrunder denne hensyntagen.

44 Hvad angår den bestemmelse i den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning, hvorefter udstedelsen af beskæftigelsestilladelse til tredjelandsstatsborgere, når det for delstaterne fastsatte maksimumsantal af ansatte udlændinge er overskredet, er underlagt yderligere betingelser ud over den systematiske undersøgelse af situationen og udviklingen på arbejdsmarkedet, er det tilstrækkeligt at bemærke, at eftersom direktiv 2004/114 er til hinder for en sådan systematisk undersøgelse, udelukker direktivet så meget desto mere nationale foranstaltninger, der går ud over en sådan undersøgelse.

45 Det andet spørgsmål skal derfor besvares med, at en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede behandler bulgarske statsborgere på en måde, der er mere restriktiv end den behandling, som tredjelandsstatsborgere er undergivet i medfør af direktiv 2004/114.

Sagens omkostninger

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

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

1) **Punkt 14 i del 1 i bilag VI til protokollen om vilkårene og de nærmere bestemmelser for optagelse af Republikken Bulgarien og Rumænien i Den Europæiske Union skal fortolkes således, at betingelserne for bulgarske studerendes adgang til arbejdsmarkedet på**

tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen ikke må være mere restriktive end de betingelser, der er fastsat i Rådets direktiv 2004/114/EF af 13. december 2004 om betingelserne for tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold med henblik på studier, elevudveksling, ulønnet erhvervsuddannelse eller volontørtjeneste.

2) **En national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede behandler bulgarske statsborgere på en måde, der er mere restriktiv end den behandling, som tredjelandsstatsborgere er undergivet i medfør af direktiv 2004/114.**

Underskrifter