DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

29. april 2010 *

I sag C-92/07,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 226 EF, anlagt den 16. februar 2007,

Europa-Kommissionen ved P.J. Kuijper og S. Boelaert, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Kongeriget Nederlandene ved H.G. Sevenster, C. Wissels og M. de Grave, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

* Processprog: nederlandsk.

støttet af:

Forbundsrepublikken Tyskland ved M. Lumma og J. Möller, som befuldmægtigede,

intervenient,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.N. Cunha Rodrigues, og dommerne P. Lindh (refererende dommer), A. Rosas, A. Ó Caoimh og A. Arabadjiev,

generaladvokat: N. Jääskinen
justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 26. november 2009,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

1 Med sin stævning har Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber nedlagt påstand for Domstolen om, at det fastslås, at Kongeriget Nederlandene har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til associeringsaftalens artikel 9 og tillægsprotokollens artikel 41 samt artikel 10, stk. 1, og artikel 13 i afgørelse nr. 1/80, idet det har indført og opretholdt bestemmelser om gebyrer for udstedelse af opholdstilladelser, der overstiger de gebyrer, der opkræves af statsborgere fra medlemsstaterne og fra Republikken Island, Fyrstendømmet Liechtenstein, Kongeriget Norge og Det Schweiziske Forbund for udstedelse af tilsvarende dokumenter, og idet det anvender disse bestemmelser på tyrkiske statsborgere, der har ret til ophold i Nederlandene i medfør af:

— aftalen om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet, som blev undertegnet den 12. september 1963 i Ankara af Republikken Tyrkiet, på den ene side, og EØF's medlemsstater og Fællesskabet, på den anden side, og som blev indgået, godkendt og bekræftet på Fællesskabets vegne ved Rådets afgørelse 64/732/EØF af 23. december 1963 (Samling af Aftaler indgået af De Europæiske Fællesskaber, bind 3, s. 541, herefter »associeringsaftalen«)

— tillægsprotokollen, undertegnet den 23. november 1970 i Bruxelles og indgået, godkendt og bekræftet på Fællesskabets vegne ved Rådets forordning (EØF) nr. 2760/72 af 19. december 1972 (Samling af Aftaler indgået af De Europæiske Fællesskaber, bind 3, s. 581, herefter »tillægsprotokollen«), og

— afgørelse nr. 1/80, vedtaget den 19. september 1980 af det associeringsråd, der blev oprettet ved associeringsaftalen, og som består dels af medlemmer af

medlemsstaternes regeringer, af Rådet for Den Europæiske Union og af Kommissionen, dels af medlemmer af den tyrkiske regering.

Retsforskrifter

EU-retlige forskrifter

Associeringen EØF-Tyrkiet

— Associeringsaftalen

2 I henhold til artikel 2, stk. 1, i associeringsaftalen har denne til formål at fremme en stadig og afbalanceret styrkelse af de økonomiske og handelsmæssige forbindelser mellem de kontraherende parter, herunder på arbejdskraftens område, ved gradvist at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed samt ved at ophæve de restriktioner, som begrænser etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser, med henblik på at forbedre det tyrkiske folks levevilkår og senere at lette Republikken Tyrkiets optagelse i Fællesskabet.

3 Associeringsaftalens artikel 9 har følgende ordlyd:

»De kontraherende parter erkender, at inden for denne aftales anvendelsesområde og med forbehold af de særlige bestemmelser, som kan indføres i medfør af artikel 8,

er al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, forbudt i henhold til det i artikel 7 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab anførte princip.«

— Tillægsprotokollen

4 Tillægsprotokollen udgør ifølge sin artikel 62 en integrerende del af associeringsaftalen.

5 Tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, har følgende ordlyd:

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

6 Protokollens artikel 59 bestemmer:

»Inden for de af denne protokol dækkede områder må der ikke gives Tyrkiet gunstigere betingelser end dem, som medlemsstaterne indrømmer hinanden på grundlag af traktaten om oprettelse af Fællesskabet.«

— Afgørelse nr. 1/80

7 Artikel 6, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 er affattet således:

»Med forbehold af artikel 7 vedrørende familiemedlemmers frie adgang til beskæftigelse har tyrkiske arbejdstagere med tilknytning til det lovlige arbejdsmarked i en bestemt medlemsstat:

— efter at have haft lovlig beskæftigelse i et år, ret til fornyelse af deres arbejdstilladelser i denne medlemsstat hos samme arbejdsgiver, såfremt der er beskæftigelse

— efter at have haft lovlig beskæftigelse i tre år, ret til i denne medlemsstat med forbehold af den fortrinsstilling, som arbejdstagere fra Fællesskabets medlemsstater har, at modtage tilbud om anden beskæftigelse hos en arbejdsgiver efter eget valg, såfremt dette tilbud er afgivet under normale vilkår og er registreret ved den pågældende medlemsstats arbejdsmarkedsmyndigheder

— efter at have haft lovlig beskæftigelse i fire år i den pågældende medlemsstat, fri adgang til enhver form for lønnet arbejde efter eget valg.«

8 I afgørelsens artikel 10, stk. 1, er fastsat følgende:

»Fællesskabets medlemsstater opretter for tyrkiske arbejdstagere med tilknytning til deres lovlige arbejdsmarked en ordning, hvorunder der ikke finder nogen i nationalitet begrundet forskelsbehandling sted i forhold til Fællesskabets arbejdstagere for så vidt angår aflønning og de øvrige arbejdsvilkår.«

9 Afgørelsens artikel 13 bestemmer:

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

Direktiv 2004/38/EF

10 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EØF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EUT L 158, s. 77, som berigtiget

i EUT 2004 L 229, s. 35, og EUT 2007 L 204, s. 28), indeholder i artikel 25 med overskriften »Generelle bestemmelser om opholdsdokumenter« følgende bestemmelser:

»1. Besiddelse af et bevis for registrering, jf. artikel 8, et bevis for ret til tidsubegrænset ophold, et bevis for indgivelse af ansøgning om opholdskort for familiemedlemmer, et opholdskort eller et tidsubegrænset opholdskort kan under ingen omstændigheder stilles som betingelse for udøvelse af en rettighed eller gennemførelse af en administrativ handling, idet den pågældende med en hvilken som helst anden type dokumentation kan godtgøre at være omfattet af de pågældende rettigheder.

2. De dokumenter, der er nævnt i stk. 1, udstedes gratis eller mod betaling af et beløb, der ikke er højere end de gebyrer og afgifter, som værtslandets egne statsborgere betaler for udstedelse af lignende dokumenter.«

Nationale bestemmelser

11 Indtil 1993 opkrævede Kongeriget Nederlandene ikke gebyrer af udlændinge, herunder tyrkiske statsborgere, når de ansøgte om opholdstilladelse eller om forlængelse af en sådan tilladelses gyldighed. I 1993 ændrede medlemsstaten sin udlændingelov i dennes affattelse af 1965 således, at en udlænding med virkning fra den 1. februar 1994 skulle betale sådanne gebyrer for behandlingen af en anmodning om indrejse i Nederlandene.

12 Denne lov blev fuldstændigt omarbejdet ved lov om generel ændring af lov om udlændinge (Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet) af 23. november 2000 (Stb. 2000, nr. 495) og blev efterfølgende ændret flere gange, bl.a. i 2002, 2003 og 2005.

13 Det fremgår af oplysningerne i stævningen, der ikke er blevet bestridt af Kongeriget Nederlandene, at størrelsen af de gebyrer, der blev anvendt på tyrkiske statsborgere, og de gebyrer, der blev betalt af unionsborgerne, har udviklet sig på følgende måde mellem 1994 og 2005:

	Unionsborgere	Tyrkiske statsborgere
Før den 1. februar 1994	0	0
Fra den 15. februar 1994	35 NLG (ca. 16 EUR)	Fra 125 NLG til 1 000 NLG (fra ca. 57 EUR til ca. 454 EUR)
Fra den 1. maj 2002	26 EUR	Fra 50 EUR til 539 EUR
Fra den 1. januar 2003	28 EUR	Fra 285 EUR til 890 EUR
Fra den 1. juli 2005	30 EUR	Fra 52 EUR til 830 EUR

Den administrative procedure

14 Kommissionen indledte en traktatbrudsprocedure som følge af en klage indgivet i 2003 af en nederlandsk statsborger, der bor sammen med en tyrkisk statsborger.

15 Den 24. januar 2005 sendte Kommissionen en åbningsskrivelse til Kongeriget Nederlandene, der besvarede denne ved skrivelse af 31. maj 2005. Da Kommissionen ikke var tilfreds med medlemsstatens juridiske redegørelse, fremsatte den den 10. april 2006 en begrundet udtalelse til medlemsstaten, hvori den opfordrede denne til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme udtalelsen inden for en frist på to måneder fra modtagelsen. Kongeriget Nederlandene besvarede den begrundede udtalelse den 9. juni 2006.

16 Da Kommissionen stadig ikke fandt Kongeriget Nederlandenes argumentation overbevisende, besluttede den at anlægge denne sag.

Retsforhandlingerne for Domstolen

17 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 29. juni 2007 er der givet Forbundsrepublikken Tyskland tilladelse til at intervenere i denne sag til støtte for Kongeriget Nederlandenes påstande.

18 Ved afgørelse truffet af formanden for Tredje Afdeling den 14. oktober 2008 udsatte Domstolen sagen indtil afslutningen af den sag, der gav anledning til dom af 17. september 2009, Sahin (sag C-242/06, Sml. I, s. 8465).

Om søgsmålet

Parternes argumenter

19 Kommissionen har gjort gældende, at de gebyrer, der er blevet opkrævet af tyrkiske statsborgere fra den 1. februar 1994 og indtil udløbet af fristen i den begrundede udtalelse for udstedelse eller forlængelse af en opholdstilladelse (herefter »de omtvistede gebyrer«), er i strid med »stand-still-bestemmelserne« og bestemmelserne om forbud mod forskelsbehandling i Unionens retsforskrifter vedrørende associeringen EØF-Tyrkiet.

20 De omtvistede gebyrer er i strid med reglerne om »standstill«, da de udgør nye foranstaltninger, der har forringet tyrkiske statsborgeres situation med hensyn til gebyrer, der skal betales for udstedelse af en opholdstilladelse. De berørte personer var nemlig ikke tidligere undergivet en forpligtelse til at betale sådanne gebyrer, som desuden er steget flere gange siden 1994.

21 Kommissionen er af den opfattelse, at de omtvistede gebyrer er i strid med artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 med hensyn til arbejdskraftens frie bevægelighed og med tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, for så vidt angår etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser samt med associeringsaftalens artikel 9 og artikel 10, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 med hensyn til forbuddet mod forskelsbehandling.

22 Ifølge Kommissionen finder artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 anvendelse, selv om arbejdstagerne og deres familiemedlemmer endnu ikke er integreret i værtsmedlemsstaten og følgelig ikke kan påberåbe sig bestemmelserne i afgørelsens artikel 6, stk. 1. Tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, er til hinder for enhver forringelse af mulighederne for at etablere sig og udbyde tjenesteydelser med henblik på at gøre det muligt for de berørte personer at udøve deres etableringsfrihed og udveksle tjenesteydelser.

23 Kommissionen har gjort gældende, at »standstill-klausulerne« i overensstemmelse med Domstolens praksis er umiddelbart anvendelige og ligeledes vedrører opholdsretten. I sine indlæg vedrørende Forbundsrepublikken Tysklands interventionsindlæg har den anført, at Domstolens dom af 20. september 2007, Tum og Dari (sag C-16/05, Sml. I. s. 7415), der blev afsagt, efter at der var blevet indgivet replik og duplik, bekræfter dens analyse. Kommissionen har anført, at Domstolen i den pågældende dom fastslog, at »standstill-reglerne« finder anvendelse på enhver ny restriktion, uanset om den følger af en materiel eller en formel bestemmelse, og at disse regler ikke er underlagt nogen bagatelgrænse.

24 Kommissionen er af den opfattelse, at situationen den 1. februar 1994 bør sammenlignes med den, der gjaldt, da tillægsprotokollen trådte i kraft, dvs. den 1. januar 1973, for så vidt angår etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser, og for så vidt angår arbejdskraftens frie bevægelighed med situationen den 1. december 1980 eller den 20. december 1976, afhængigt af om man søger støtte i afgørelse nr. 1/80 eller den forudgående afgørelse nr. 2/76 om iværksættelse af associeringsaftalens artikel 12, vedtaget af associeringsrådet den 20. december 1976.

25 Kommissionen har medgivet, at »standstill-reglerne« ikke gør indgreb i medlemsstaternes ret til at regulere tyrkiske statsborgeres første indrejse på deres område samt vilkårene for udøvelse af deres første erhvervsmæssige beskæftigelse. Den har ligeledes anført, at der er grænser for disse »standstill-regler«, nemlig dem, der følger af tillægsprotokollens artikel 59, hvorefter tyrkiske statsborgere ikke kan indrømmes rettigheder, der er mere vidtgående end dem, der gælder for unionsborgerne, og dem, der følger af anvendelsen af reglerne om forbud mod forskelsbehandling. Uanset disse bestemmelser er de nederlandske retsforskrifter imidlertid i strid med »standstill-reglerne«.

26 For så vidt angår reglerne om forbud mod forskelsbehandling har Kommissionen gjort gældende, at artikel 10, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80, der forbyder forskelsbehandling i relation til arbejdsvilkår, finder anvendelse i dette tilfælde, da de gebyrer, der opkræves af tyrkiske statsborgere, når de indgiver en ansøgning om opholdstilladelse, udgør et arbejdsvilkår. Ifølge dom af 8. maj 2003, Wählergruppe Gemeinsam (sag C-171/01, Sml. I, s. 4301, præmis 57), indebærer ligebehandlingsreglen i artikel 10 imidlertid en forpligtelse til at nå et bestemt resultat. Selv om den nævnte artikel ikke fandt anvendelse, skulle de omtvistede afgifter i øvrigt anses for at være udtryk for forskelsbehandling i overensstemmelse med associeringsaftalens artikel 9, der helt generelt forbyder forskelsbehandling.

27 Under retsmødet oplyste Kommissionen, at den tog Sahin-dommen til efterretning, i hvilken dom Domstolen undersøgte, om gebyrer som dem, der blev anvendt

på tyrkiske statsborgere i 2002, var forenelige med »standstill-reglen« i artikel 13 i afgørelse nr. 1/80, idet den med støtte i proportionalitetsbegrebet efterprøvede, om disse gebyrer var uforholdsmæssigt høje, set i forhold til dem, der blev anvendt på medlemsstaternes statsborgere for udstedelse af lignende dokumenter. Kommissionen finder, at begrebet »højere gebyrer«, som den har henvist til i påstandene i sin stævning, omfatter »uforholdsmæssigt høje gebyrer« og kan forstås således.

28 Efter at have rejst tvivl om rækkevidden af traktatbruddet har Kongeriget Nederlandene herved under retsmødet medgivet, at stævningen ikke blot angik gebyrer vedrørende forlængelse af opholdstilladelser, men ligeledes gebyrer vedrørende den første udstedelse af disse tilladelser.

29 Kongeriget Nederlandene har ligeledes oplyst, at det tager de domme, der er blevet afsagt, efter at det indgav duplik, dvs. dommen i sagen Tum og Dari, dom af 19. februar 2009, Soysal og Savatli (sag C-228/06, Sml. I, s. 1031), og Sahin-dommen, til efterretning. Det anerkender således, at »standstill-reglerne« ikke blot vedrører materielle regler, men også formelle regler, og at de finder anvendelse på tyrkiske statsborgeres rettigheder fra deres første indrejse på medlemsstaternes område i relation til etableringsretten og den frie udveksling af tjenesteydelser. Det fastholder derimod, at »standstill-reglerne« i artikel 13, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 ikke finder anvendelse på tyrkiske arbejdstageres første indrejse i en medlemsstat.

30 For så vidt angår de tyrkiske arbejdstagere har Kongeriget Nederlandene gjort gældende, at spørgsmålet om, hvorvidt der gælder en ret til ophold, afhænger af, om der gælder en ret til adgang til bestemmelsesmedlemsstatens arbejdsmarked i henhold til artikel 6 og 7 i afgørelse nr. 1/80. Kun tyrkiske statsborgere, der er lovligt indrejst på en medlemsstats område, og som har tilknytning til denne stats lovlige arbejdsmarked, samt deres familiemedlemmer har ret til ophold i den pågældende medlemsstat.

De øvrige tyrkiske arbejdstagere har ikke ret til ophold i medfør af afgørelse nr. 1/80, men er fortsat omfattet af de nationale indvandringsbestemmelser i den medlemsstat, hvor de ønsker at tage ophold.

31 Hvad dernæst angår størrelsen af de gebyrer, der anvendes på tyrkiske statsborgere for udstedelse af en opholdstilladelse, har Kongeriget Nederlandene under retsmødet for Domstolen anført, at det har nedsat størrelsen heraf med virkning fra den 17. september 2009. Disse gebyrer afviger ikke fra dem, der opkræves af unionsborgerne for udstedelse af lignende dokumenter, bortset fra tilfælde af førstegangsindrejse med henblik på etablering eller levering af tjenesteydelser og tilfælde af en første indrejse som arbejdstager, idet forskellen er større i sidstnævnte tilfælde.

32 Kongeriget Nederlandene har fastholdt, at størrelsen af de omtvistede gebyrer er berettiget. Det har herved påberåbt sig en analog anvendelse af dom af 16. november 2004, Panayotova m.fl. (sag C-327/02, Sml. I, s. 11055), vedrørende Europaaftalerne om oprettelse af associeringer mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Republikken Bulgarien, Republikken Polen og Den Slovakiske Republik på den anden side. Det har henvist til dommens præmis 20, hvori Domstolen fastslog, at de begrænsninger af etableringsretten, der følger af værtsmedlemsstatens udlændingeregler, skal være egnede til at realisere det tilsigtede formål, og de må ikke med henblik på dette formål udgøre et indgreb, som vil kunne skade selve kernen i de tildelte rettigheder. Kongeriget Nederlandene har gjort gældende, at det analogt må kontrolleres, at de omtvistede gebyrer ikke gør tyrkiske statsborgeres udøvelse af de rettigheder, som de er blevet tildelt ved associeringsaftalen, umulig eller uforholdsmæssigt vanskelig. Det har tilføjet, at disse gebyrer ikke må medføre forskelsbehandling, at de skal være forholdsmæssige, at de skal være forenelige med de grundlæggende rettigheder og ikke må være urimeligt høje.

33 Kongeriget Nederlandene har gjort gældende, at de omtvistede gebyrer har disse kendetegn.

34 Disse gebyrer gør på ingen måde indgreb i kernen i den ret, som afgørelse nr. 1/80 giver til at få adgang til arbejdsmarkedet, eftersom de ikke udgør en ny nødvendig materiel betingelse for opnåelse af den ret til ophold, som tyrkiske statsborgere tildeles ved denne afgørelse, men et simpelt formelt krav i relation til de nederlandske myndigheders konstatering af, at denne opholdsret foreligger.

35 De omtvistede gebyrer er ikke udtryk for forskelsbehandling, da der er grundlæggende forskelle mellem tyrkiske statsborgeres situation og situationen for unionsborgerne. Associeringsaftalen skaber nemlig ikke et indre marked med Republikken Tyrkiet og giver ikke tyrkiske statsborgere unionsborgerskab. Kommissionen forsøger således med urette at udstrække bestemmelserne i direktiv 2004/38 til at omfatte tyrkiske statsborgere.

36 De omtvistede gebyrer er ikke uforholdsmæssige, eftersom de tyrkiske statsborgere, der ønsker at indvandre til en medlemsstat, som regel råder over tilstrækkelige midler til at betale disse gebyrer. De pågældende vil i givet fald kunne låne de nødvendige beløb.

37 De omtvistede gebyrer gør heller ikke indgreb i de grundlæggende rettigheder. Det nederlandske parlament har desuden fastsat en fritagelse til fordel for udlændinge, der kan påberåbe sig artikel 8 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950, vedrørende beskyttelsen af privatlivets fred, når de ikke er i stand til at betale de omtvistede gebyrer.

38 Gebyrernes størrelse er ifølge Kongeriget Nederlandene rimelig. De er beregnet ud fra kostprisen for udfærdigelse af de dokumenter, der udstedes, og de opkrævede beløb er blevet justeret med henblik på at tage hensyn til de seneste undersøgelser af omkostningsniveauet. De tyrkiske statsborgere betaler ikke mere end 70% af de

omkostninger, der er forbundet med behandlingen af ansøgningerne om opholdstilladelse, idet 30% fortsat afholdes af staten.

39 Kongeriget Nederlandene har tilføjet, at Kommissionen har accepteret, at medlemslandene kan overgå fra en ordning med faste gebyrer til en ordning, der i højere grad afspejler omkostningerne. Det er netop det, som Kongeriget Nederlandene har gjort, idet det har tilnærmet størrelsen af de omtvistede gebyrer til kostprisen for udfærdigelse af de dokumenter, som ønskes udstedt.

40 Medlemsstaten har endelig under retsmødet for Domstolen hævdet, at Kommissionens klagepunkt i stævningen om, at størrelsen af de omtvistede gebyrer er »højere« end det, der anvendes på medlemsstaternes statsborgere, ikke svarer til det proportionalitetskriterium, som Domstolen anvendte i Sahin-dommen. Den har på denne baggrund konkluderet, at søgsmålet er ugrundet.

41 Forbundsrepublikken Tyskland er indtrådt i sagen til støtte for Kongeriget Nederlandene. Den har gjort gældende, at de omtvistede gebyrer er forbundet med en administrativ formalitet og ikke har karakter af en restriktion som omhandlet i »standstill-reglerne«. Under alle omstændigheder kan disse gebyrer begrundes ud fra tvingende almene hensyn, nemlig nødvendigheden af at kontrollere udlændinges indrejse og efterprøve grundene til, at disse udlændinge ønsker at opholde sig i værtsmedlemsstaten.

42 Denne medlemsstat har desuden gjort gældende, at forbuddet mod forskelsbehandling i associeringsaftalens artikel 9 ikke er tilstrækkeligt klart og præcist til, at det kan være umiddelbart anvendeligt. Det bør konkretiseres ved andre foranstaltninger, såsom artikel 10 i afgørelse nr. 1/80. Artikel 10 finder imidlertid ikke anvendelse i det foreliggende tilfælde, da de omtvistede gebyrer ikke er en del af arbejdsvilkårene i bestemmelsens forstand.

Domstolens bemærkninger

43 Indledningsvis bemærkes, at Kommissionen i stævningen har nedlagt påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Nederlandene har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EU-retten, idet det har indført og opretholdt bestemmelser om gebyrer for tildeling af opholdstilladelser til tyrkiske statsborgere, der har ret til ophold i Nederlandene, som overstiger de gebyrer, der opkræves ikke blot af statsborgere fra medlemsstaterne, men også af statsborgere fra Republikken Island, Fyrstendømmet Liechtenstein, Kongeriget Norge og Det Schweiziske Forbund for udstedelse af tilsvarende dokumenter. De EU-retlige forskrifter, som Kommissionen støtter sit søgsmål på, omfatter ikke disse fire stater. Der skal følgelig ses bort fra sammenligningen med disse stater.

Om anvendelsen af »standstill-reglerne« på en tyrkisk statsborgers første indrejse på Kongeriget Nederlandenes område

44 Ifølge Kommissionen finder »standstill-reglerne« anvendelse på de omtvistede gebyrer, uanset om de opkræves ved en ansøgning om opholdstilladelse i forbindelse med en tyrkisk statsborgers første indrejse i Nederlandene eller ved en anmodning om forlængelse heraf. Kongeriget Nederlandene har medgivet, at »standstill-reglerne« finder anvendelse på tyrkiske statsborgeres rettigheder fra deres første indrejse på medlemsstaternes område i relation til etableringsretten og den frie udveksling af tjenesteydelser, men det har fastholdt, at de ikke finder anvendelse på tyrkiske arbejdstageres første indrejse på dette område.

45 Domstolen har i denne forbindelse i Sahin-dommen efterprøvet rækkevidden af »standstill-reglen« i artikel 13 i afgørelse nr. 1/80, der finder anvendelse på arbejdskraftens frie bevægelighed. Domstolen bemærkede, at denne bestemmelse ikke har til formål at beskytte tyrkiske statsborgere, som allerede er integreret på en medlemsstats arbejdsmarked, men netop kan finde anvendelse på tyrkiske statsborgere, som

endnu ikke nyder rettigheder med hensyn til beskæftigelse og tilsvarende ophold i henhold til afgørelsens artikel 6, stk. 1 (Sahin-dommen, præmis 51).

46 Den undersøgte også artikel 13 i lyset af »standstill-reglen« i tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, vedrørende etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser.

47 Domstolen bemærkede imidlertid, at artikel 41, stk. 1, i overensstemmelse med dommen i sagen Tum og Dari og i sagen Soysal og Savatli er til hinder for, at der fra den dato, hvor den retsakt, som denne bestemmelse er en del af, trådte i kraft i værtsmedlemsstaten, vedtages helt nye restriktioner for udøvelsen af etableringsfriheden eller den frie udveksling af tjenesteydelser, herunder restriktioner med hensyn til de materielle vilkår for og/eller fremgangsmåden ved den første indrejse på den pågældende medlemsstats område for tyrkiske statsborgere, der agter at gøre brug af de nævnte økonomiske friheder dér (Sahin-dommen, præmis 64).

48 Domstolen fastslog, at henset til at den »standstill-klausul«, der er fastsat i artikel 13 i afgørelse nr. 1/80, er af samme art som den, der er indeholdt i tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, og at disse to klausuler forfølger det samme formål, gælder fortolkningen af artikel 41, stk. 1, ligeledes for »standstill-forpligtelsen«, som udgør grundlaget for nævnte artikel 13 med hensyn til arbejdskraftens frie bevægelighed (Sahin-dommen, præmis 65).

49 Det følger heraf, at artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 er til hinder for, at der i de nederlandske retsforskrifter fra den dato, hvor afgørelse nr. 1/80 trådte i kraft i Nederlandene, vedtages helt nye restriktioner for udøvelsen af arbejdskraftens frie bevægelighed, herunder restriktioner med hensyn til de materielle vilkår for og/eller fremgangsmåden ved den første indrejse på denne medlemsstats område for tyrkiske statsborgere, der agter at gøre brug af denne frihed dér.

50 »Standstill-reglerne« i tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, og i artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 finder følgelig anvendelse fra det tidspunkt, hvor disse bestemmelser trådte i kraft, på samtlige de gebyrer, der opkræves af tyrkiske statsborgere for udstedelse af en opholdstilladelse ved den første indrejse på Kongeriget Nederlandenes område eller for forlængelse af en sådan opholdstilladelse.

Om der foreligger en tilsidesættelse af de forpligtelser, der følger af »standstill-reglerne«

51 Kommissionen og Kongeriget Nederlandene er begge af den opfattelse, at der skal tages hensyn til Sahin-dommen ved vurderingen af, om det påståede traktatbrud foreligger, men de er uenige om, hvilke konsekvenser der skal drages heraf. Ifølge Kommissionen hviler det omhandlede traktatbrud på den omstændighed, at denne medlemsstat har pålagt tyrkiske statsborgere at betale gebyrer, der ikke står i et rimeligt forhold til dem, der anvendes på unionsborgerne for udstedelse af lignende dokumenter. Begrebet uforholdsmæssige gebyrer skal opfattes som værende omfattet af begrebet højere gebyrer som anført i påstandene i stævningen.

52 Ifølge Kongeriget Nederlandene fremgår det af Sahin-dommen, at anvendelsen på tyrkiske statsborgere af gebyrer, der ikke er af nøjagtigt samme størrelse som dem, der anvendes på unionsborgerne, ikke er i strid med »standstill-reglerne«, og at det kun er uforholdsmæssigt høje gebyrer, der er forbudt efter disse regler. De gebyrer, der opkræves af tyrkiske statsborgere, svarer imidlertid kun til en del af de omkostninger, der er forbundet med behandlingen af deres ansøgninger, og er derfor ikke i strid med disse regler. Denne medlemsstat er desuden af den opfattelse, at søgsmålet ikke angår anvendelsen på tyrkiske statsborgere af uforholdsmæssigt høje gebyrer, men anvendelsen af gebyrer, der er højere end dem, der anvendes på unionsborgerne, og at søgsmålet derfor er ugrundet.

53 Herved bemærkes, at man ved påkendelsen af dette søgsmål faktisk skal henholde sig til Sahin-dommen, hvori Domstolen udtalte sig om, hvorvidt gebyrer som dem,

der i medfør af de nederlandske retsforskrifter blev opkrævet for udstedelse af en opholdstilladelse eller for en forlængelse heraf i 2002, er forenelige med artikel 13 i afgørelse nr. 1/80. De gebyrer, der i det foreliggende tilfælde blev anvendt på tyrkiske arbejdstagere, udgjorde 169 EUR for forlængelse af en opholdstilladelse, hvorimod der — ifølge den forelæggende rets oplysninger i sagen — kun blev opkrævet 30 EUR af unionsborgerne for udstedelse af opholdsdokumenter.

54 Det fremgår af Sahin-dommen, og navnlig af dennes præmis 72 og 74, at en ansøgning om udstedelse af en opholdstilladelse eller om forlængelse heraf, der fremsættes af en tyrkisk statsborger, og en ansøgning om udstedelse af en opholdstilladelse, der fremsættes i en anden medlemsstat af en unionsborger, er ensartede.

55 Domstolen fremhævede, at retsforskrifter som de nederlandske ikke må føre til, at der over for tyrkiske statsborgere skabes en begrænsning i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 13 i afgørelse nr. 1/80. Domstolen præciserede, at denne artikel 13, sammenholdt med tillægsprotokollens artikel 59, indebærer, at en tyrkisk statsborger — på hvilken disse bestemmelser finder anvendelse — ikke, selv om han ganske vist ikke må stilles i en mere fordelagtig situation end unionsborgerne, kan pålægges nye forpligtelser, der er uforholdsmæssige i forhold til dem, der er fastsat for unionsborgerne (Sahin-dommen, præmis 71).

56 Domstolen fastslog, at den finansielle virkning af gebyrer som dem, der blev fastsat i 2002, er betydelig for de tyrkiske statsborgere, hvilket gælder så meget desto mere, som de er tvunget til at ansøge om forlængelse af deres opholdstilladelser oftere end unionsborgerne, og det betalte beløb, i tilfælde af at ansøgningen afslås, ikke bliver tilbagebetalt. Domstolen fandt, at den nederlandske regering ikke havde påberåbt sig noget relevant argument, der kunne begrunde en så betydelig forskel mellem de gebyrer, der opkræves af tyrkiske statsborgere, og dem, der opkræves af unionsborgerne. Den kunne ikke tiltræde den nævnte regerings påstand, ifølge hvilken de undersøgelser og kontroller, der går forud for udstedelsen af en opholdstilladelse til en tyrkisk statsborger, er mere komplicerede og mere bekostelige end dem, der er nødvendige for udstedelsen af en opholdstilladelse til en unionsborger.

57 Domstolen konstaterede, at retsforskrifter som de i hovedsagen omhandlede udgør en begrænsning, der er forbudt ved artikel 13 i afgørelse nr. 1/80, for så vidt som de med henblik på behandlingen af en ansøgning om udstedelse af en opholdstilladelse eller forlængelse af dennes gyldighed pålægger tyrkiske statsborgere, på hvilke artikel 13 finder anvendelse, betaling af gebyrer af en størrelse, som er uforholdsmæssig i forhold til det gebyr, der under lignende omstændigheder kræves af unionsborgerne (jf. Sahin-dommen, præmis 72-74).

58 Der skal tages hensyn hertil i den foreliggende sag, der vedrører alle de gebyrer, der i henhold til de nederlandske retsforskrifter siden 1994 er blevet anvendt på tyrkiske statsborgere ved tildeling af opholdstilladelser og forlængelser af opholdstilladelser, som ændret bl.a. i 2002, 2003 og 2005, og som er angivet i tabellen i denne doms præmis 13.

59 Sammenlignet med det beløb, der blev opkrævet i 2002, og som var genstand for den sag, der gav anledning til Sahin-dommen, blev forskellen mellem de beløb, der blev anvendt på tyrkiske statsborgere, og dem, der blev opkrævet af unionsborgerne, endnu større i 2003 og 2005. Det er desuden ikke blot tyrkiske arbejdstagere, der er berørt i denne sag, således som det var tilfældet i ovennævnte sag, men også tyrkiske statsborgere, der ønsker at gøre brug af etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser i medfør af associeringsaftalen.

60 Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et brud på »standstill-reglerne«, skal således bedømmes på grundlag af dem, der er fastsat i artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 og i tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1.

61 Det er i denne forbindelse ubestridt, at de omtvistede gebyrer udgør nye foranstaltninger, eftersom de blev indført, efter at afgørelse nr. 1/80 trådte i kraft, for så vidt som de påvirker tyrkiske arbejdstageres situation, og, efter at tillægsprotokollen trådte i kraft, for så vidt som de berører tyrkiske statsborgere, der ønsker at gøre

brug af etableringsfriheden eller af den frie udveksling af tjenesteydelser i medfør af associeringsaftalen.

62 Indførelsen af enhver ny foranstaltning er imidlertid ikke forbudt i denne sammenhæng. Vedtagelsen af foranstaltninger, der finder anvendelse på tyrkiske statsborgere på samme måde som på unionsborgerne, er ikke i strid med »standstill-reglerne«. Hvis sådanne foranstaltninger fandt anvendelse på medlemsstaternes statsborgere uden ligeledes at blive pålagt tyrkiske statsborgere, ville disse sidstnævnte befinde sig i en mere fordelagtig situation end unionsborgerne. Dette ville være åbenbart i strid med kravet i tillægsprotokollens artikel 59, ifølge hvilken Republikken Tyrkiet ikke kan nyde godt af gunstigere betingelser end dem, som medlemsstaterne indrømmer hinanden på grundlag af EF-traktaten (jf. i denne retning dommen i sagen Soysal og Savatli, præmis 61, og Sahin-dommen, præmis 67).

63 Det skal derfor efterprøves, om de omtvistede gebyrer pålægger tyrkiske statsborgere nye forpligtelser, der er uforholdsmæssige i forhold til dem, der gælder for unionsborgerne.

64 Kongeriget Nederlandene har — idet det har medgivet, at de gebyrer, der tidligere blev opkrævet, var for høje — gjort gældende, at størrelsen af de gebyrer, der anvendes på tyrkiske statsborgere, skal ses i forhold til de højere omkostninger, der er forbundet med behandlingen af sagerne. Herved bemærkes, at Domstolen i præmis 73 i Sahin-dommen anførte, at den ikke fandt, at dette forhold gjorde det muligt at begrunde en forskel, der ansås for betydelig, mellem de gebyrer, der anvendes på tyrkiske statsborgere, og dem, der pålagdes unionsborgerne for udstedelse af lignende dokumenter.

65 Kongeriget Nederlandenes argument om, at de omtvistede gebyrer udgør 70% af omkostningerne ved behandlingen af ansøgningerne, kan således ikke begrunde deres anvendelse, og denne medlemsstats påstand om, at disse gebyrer ikke er uforholdsmæssige, kan derfor ikke tiltrædes.

66 Kongeriget Nederlandene har ligeledes gjort gældende, at de omtvistede gebyrer ikke er udtryk for forskelsbehandling, da der er forskelle, som efter medlemsstatens opfattelse er grundlæggende, mellem tyrkiske statsborgeres situation og situationen for unionsborgerne. Ifølge medlemsstaten kan Den Europæiske Unions grundlæggende formål om at etablere et indre marked, om at indføre et unionsborgerskab og om at sikre borgernes frie bevægelighed inden for Unionen ikke anvendes »ubegrænset« på tyrkiske statsborgere.

67 Det skal imidlertid fremhæves, at associeringsaftalen, således som det fremgår af dennes artikel 2, stk. 1, har til formål at tilnærme de tyrkiske statsborgeres situation og unionsborgernes situation ved gradvist at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed samt ved at ophæve de restriktioner, som begrænser etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser.

68 Herved bemærkes, at det almindelige princip om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet i associeringsaftalens artikel 9 og anvendelsen af dette princip særligt på arbejdstagere i overensstemmelse med artikel 10 i afgørelse nr. 1/80 bidrager til at fremme den gradvise integration af vandrende tyrkiske arbejdstagere samt af tyrkiske statsborgere, der flytter med henblik på at etablere sig eller udbyde tjenesteydelser i en medlemsstat (jf. i denne retning for så vidt angår arbejdstagere Wählergruppe Gemeinsam-dommen, præmis 78).

69 Kongeriget Nederlandene kan derfor ikke begrunde den eksisterende forskel mellem de omtvistede gebyrer og dem, der opkræves af unionsborgerne, ved at henvise til den omstændighed, at arbejdskraftens frie bevægelighed, etableringsfriheden eller den frie udveksling af tjenesteydelser i Unionen ikke i lige så høj grad kommer tyrkiske statsborgere til gode, som tilfældet er for unionsborgerne. Kommissionen har med rette søgt støtte i reglerne om forbud mod forskelsbehandling samt i tillægsprotokollens artikel 59 med henblik på at sikre sig, at de omtvistede gebyrer ikke forringer situationen for disse statsborgere i forhold til situationen for unionsborgerne på en måde, der er i strid med »standstill-reglerne«.

70 Kongeriget Nederlandene har desuden hævdet, at begrebet højere gebyrer som anført i Kommissionens stævning afviger fra begrebet uforholdsmæssige gebyrer som anvendt i Sahin-dommen.

71 Herved bemærkes, at det første af disse begreber omfatter det andet, og at et hvilket som helst højere gebyr ikke nødvendigvis er uforholdsmæssigt.

72 I besvarelse af et spørgsmål, der blev stillet under retsmødet vedrørende betydningen af denne afvigelse i den foreliggende sag, har Kongeriget Nederlandene hævdet, at de gebyrer, der anvendes på tyrkiske statsborgere, kunne være marginalt højere end dem, som anvendes på unionsborgerne, såfremt de faktiske omkostninger til behandling af de førstnævntes ansøgninger var højere end dem, der medgår til behandlingen af sidstnævntes ansøgninger. Det har bl.a. gjort gældende, at de gebyrer, der anvendes på tyrkiske statsborgere med virkning fra den 17. september 2009, fuldt ud overholder proportionalitetsbetingelsen.

73 For så vidt angår de gebyrer, der anvendes med virkning fra denne dato, bemærkes, at de er blevet indført efter udløbet af fristen i den begrundede udtalelse. Det fremgår imidlertid af fast retspraksis, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et traktatbrud, skal vurderes på baggrund af situationen i medlemsstaten ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, og at ændringer af forholdene i tiden derefter ikke kan tages i betragtning (jf. bl.a. dom af 14.9.2004, sag C-168/03, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 8227, præmis 24, og af 3.6.2008, sag C-507/07, Kommissionen mod Frankrig, præmis 7). Domstolen kan følgelig ikke tage hensyn til disse gebyrer ved påkendelsen af det foreliggende traktatbrudssøgsmål.

74 Med hensyn til de omtvistede gebyrer bemærkes, at det ikke kan udelukkes, at gebyrer, der anvendes på tyrkiske statsborgere, som er marginalt højere end dem, der

opkræves af unionsborgerne for udstedelse af tilsvarende dokumenter, i visse særlige tilfælde kan anses for forholdsmæssige. Det må imidlertid konstateres, at størrelsen af de omtvistede gebyrer varierer inden for en skala, hvis laveste beløb er mere end to tredjedele højere end de gebyrer, der anvendes på unionsborgerne for udstedelse af lignende dokumenter. En sådan forskel kan ikke betragtes som ubetydelig, hvorfor de omtvistede gebyrer samlet set må anses for uforholdsmæssige.

75 Kommissionen er ligeledes af den opfattelse, at de omtvistede gebyrer er i strid med forbuddet mod forskelsbehandling i associeringsaftalens artikel 9 og i artikel 10, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80. I denne forbindelse må det konstateres, at Kongeriget Nederlandene — idet det på tyrkiske statsborgere anvender uforholdsmæssigt høje gebyrer for udstedelse af opholdstilladelser eller for forlængelser heraf i forhold til de gebyrer, der anvendes på unionsborgerne for tilsvarende dokumenter — ligeledes har fastsat gebyrer, der medfører forskelsbehandling. For så vidt som disse gebyrer finder anvendelse på tyrkiske arbejdstagere eller deres familiemedlemmer, har gebyrerne karakter af et arbejdsvilkår, der medfører forskelsbehandling i strid med artikel 10 i afgørelse nr. 1/80. I det omfang disse gebyrer finder anvendelse på tyrkiske statsborgere, der ønsker at gøre brug af etableringsfriheden eller af den frie udveksling af tjenesteydelser i medfør af associeringsaftalen, eller på deres familiemedlemmer, er de i strid med den almindelige bestemmelse om forbud mod forskelsbehandling i associeringsaftalens artikel 9.

76 Det følger af det ovenstående, at Kongeriget Nederlandene har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til associeringsaftalens artikel 9 og tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, samt artikel 10, stk. 1, og artikel 13 i afgørelse nr. 1/80, idet det har indført og opretholdt bestemmelser om gebyrer for udstedelse af opholdstilladelser, der er uforholdsmæssigt høje i forhold til de gebyrer, der opkræves af medlemsstaternes statsborgere for udstedelse af tilsvarende dokumenter, og idet det anvender disse bestemmelser på tyrkiske statsborgere, der har ret til ophold i Nederlandene i medfør af associeringsaftalen, tillægsprotokollen og afgørelse nr. 1/80.

Sagens omkostninger

77 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, første afsnit, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. I henhold til samme artikels stk. 4, første afsnit, bærer de medlemsstater, der er indtrådt i sagen, deres egne omkostninger.

78 Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Kongeriget Nederlandene tilpligtes at betale sagens omkostninger, og det har tabt sagen, bør det pålægges Kongeriget Nederlandene at betale sagens omkostninger. Forbundsrepublikken Tyskland, der er interveneret i sagen, bærer sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Anden Afdeling):

1) Kongeriget Nederlandene har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til associeringsaftalens artikel 9 og tillægsprotokollens artikel 41 samt artikel 10, stk. 1, og artikel 13 i afgørelse nr. 1/80, idet det har indført og opretholdt bestemmelser om gebyrer for udstedelse af opholdstilladelser, der er uforholdsmæssigt høje i forhold til de gebyrer, der opkræves af medlemsstaternes statsborgere for udstedelse af tilsvarende dokumenter, og idet det anvender disse bestemmelser på tyrkiske statsborgere, der har ret til ophold i Nederlandene i medfør af:

— aftalen om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet, som blev undertegnet den 12. september 1963 i Ankara af Republikken Tyrkiet, på den ene side, og EØF's medlemsstater og Fællesskabet, på den anden side, og som

blev indgået, godkendt og bekræftet på Fællesskabets vegne ved Rådets afgørelse 64/732/EØF af 23. december 1963

— **tillægsprotokollen, undertegnet den 23. november 1970 i Bruxelles og indgået, godkendt og bekræftet på Fællesskabets vegne ved Rådets forordning (EØF) nr. 2760/72 af 19. december 1972, og**

— **afgørelse nr. 1/80, vedtaget den 19. september 1980 af det associeringsråd, der blev oprettet ved associeringsaftalen, og som består dels af medlemmer af medlemsstaternes regeringer, af Rådet for Den Europæiske Union og af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, dels af medlemmer af den tyrkiske regering.**

2) **Kongeriget Nederlandene betaler sagens omkostninger. Forbundsrepublikken Tyskland bærer sine egne omkostninger.**

Underskrifter