ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

29 april 2010 *

In zaak C-92/07,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 226 EG, ingesteld op 16 februari 2007,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door P. J. Kuijper en S. Boelaert als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Koninkrijk der Nederlanden, vertegenwoordigd door H. G. Sevenster, C. Wissels en M. de Grave als gemachtigden,

verweerder,

* Procestaal: Nederlands.

ondersteund door:

Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door M. Lumma en J. Möller als gemachtigden,

interveniënte,

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: J. N. Cunha Rodrigues, kamerpresident, P. Lindh (rapporteur), A. Rosas, A. Ó Caoimh en A. Arabadjiev, rechters,

advocaat-generaal: N. Jääskinen,
griffier: M. Ferreira, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 26 november 2009,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

1 De Commissie van de Europese Gemeenschappen verzoekt het Hof vast te stellen dat het Koninkrijk der Nederlanden, door voor de afgifte van verblijfsvergunningen een stelsel in te voeren en te handhaven van leges die hoger zijn dan de leges die van burgers van de lidstaten en van de Republiek IJsland, het Vorstendom Liechtenstein, het Koninkrijk Noorwegen en de Zwitserse Bondsstaat worden geëist voor de afgifte van soortgelijke documenten, en door dit stelsel toe te passen op Turkse staatsburgers die verblijfsrecht in Nederland hebben op grond van:

— de overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije, op 12 september 1963 te Ankara ondertekend door de Republiek Turkije enerzijds en de lidstaten van de EEG en de Gemeenschap anderzijds, en namens de Gemeenschap gesloten, goedgekeurd en bevestigd bij besluit 64/732/EEG van de Raad van 23 december 1963 (PB 1964, 217, blz. 3685; hierna: „associatieovereenkomst"),

— het aanvullend protocol, op 23 november 1970 te Brussel ondertekend en namens de Gemeenschap gesloten, goedgekeurd en bevestigd bij verordening (EEG) nr. 2760/72 van de Raad van 19 december 1972 (PB L 293, blz. 1; hierna: „aanvullend protocol"), en

— besluit nr. 1/80, op 19 september 1980 vastgesteld door de door de associatieovereenkomst ingestelde associatieraad, die is samengesteld uit leden van de regeringen van de lidstaten en van de Raad van de Europese Unie en de Commissie enerzijds, en uit leden van de Turkse regering anderzijds,

de verplichtingen niet is nagekomen die op hem rusten krachtens artikel 9 van de associatieovereenkomst, artikel 41 van het aanvullend protocol en de artikelen 10, lid 1, en 13 van besluit nr. 1/80.

Toepasselijke bepalingen

Unieregeling

Associatie EEG-Turkije

– Associatieovereenkomst

2 Overeenkomstig artikel 2, lid 1, van de associatieovereenkomst heeft deze overeenkomst tot doel, de gestadige en evenwichtige versterking van de commerciële en economische betrekkingen tussen de overeenkomstsluitende partijen te bevorderen, met inbegrip van die inzake arbeidskrachten, door geleidelijk het vrije verkeer van werknemers tot stand te brengen en door de beperkingen van de vrijheid van vestiging en van het vrije verrichten van diensten op te heffen, teneinde de levensstandaard van het Turkse volk te verbeteren en in een later stadium de toetreding van de Republiek Turkije tot de Gemeenschap te vergemakkelijken.

3 Artikel 9 van de associatieovereenkomst bepaalt:

„De overeenkomstsluitende partijen erkennen, dat binnen de werkingssfeer van de overeenkomst, en onverminderd de bijzondere bepalingen die krachtens artikel 8

zouden kunnen worden vastgesteld, elke discriminatie uit hoofde van nationaliteit is verboden, overeenkomstig het in artikel 7 van het Verdrag tot oprichting van de Gemeenschap vermelde beginsel."

– Aanvullend protocol

4 Overeenkomstig artikel 62 van het aanvullend protocol maakt dit protocol integraal deel uit van de associatieovereenkomst.

5 Artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol luidt:

„De overeenkomstsluitende partijen voeren onderling geen nieuwe beperkingen in met betrekking tot de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten."

6 Artikel 59 van dit protocol bepaalt:

„Op de onder dit protocol vallende gebieden, mag de behandeling van Turkije niet gunstiger zijn dan die welke de lidstaten elkaar toekennen krachtens het Verdrag tot oprichting van de Gemeenschap."

– Besluit nr. 1/80

7 Artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80 luidt als volgt:

„Behoudens het bepaalde in artikel 7 betreffende de vrije toegang tot arbeid van de gezinsleden, heeft de Turkse werknemer die tot de legale arbeidsmarkt van een lidstaat behoort:

— na een jaar legale arbeid in die lidstaat recht op verlenging van zijn arbeidsvergunning bij dezelfde werkgever indien deze werkgelegenheid heeft;

— na drie jaar legale arbeid en onder voorbehoud van de aan de werknemers uit de lidstaten van de Gemeenschap te verlenen voorrang, in die lidstaat het recht om in hetzelfde beroep bij een werkgever van zijn keuze te reageren op een ander arbeidsaanbod, gedaan onder normale voorwaarden en geregistreerd bij de arbeidsbureaus van die lidstaat;

— na vier jaar legale arbeid, in die lidstaat vrije toegang tot iedere arbeid in loondienst te zijner keuze."

8 Artikel 10, lid 1, van dit besluit bepaalt:

„De lidstaten van de Gemeenschap passen op de Turkse werknemers die tot hun legale arbeidsmarkt behoren een stelsel toe dat wordt gekenmerkt door het ontbreken van elke discriminatie uit hoofde van de nationaliteit ten opzichte van communautaire werknemers, voor wat betreft de lonen en verdere arbeidsvoorwaarden."

9 In artikel 13 van dit besluit is bepaald:

„De lidstaten van de Gemeenschap en Turkije mogen geen nieuwe beperkingen invoeren met betrekking tot de toegang tot de werkgelegenheid van werknemers en hun gezinsleden wier verblijf en arbeid op hun onderscheiden grondgebied legaal zijn."

Richtlijn 2004/38/EG

10 Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG

(PB L 158, blz. 77, en rectificaties PB L 229, blz. 35, en PB 2007, L 204, blz. 28), bepaalt in artikel 25, getiteld „Algemene bepalingen betreffende verblijfsdocumenten":

„1. Het bezit van een verklaring van inschrijving zoals bedoeld in artikel 8, van een document ter staving van duurzaam verblijf, van een verklaring dat een aanvraag om een verblijfskaart voor familieleden is ingediend, van een verblijfskaart of van een duurzame verblijfskaart, kan in geen geval als voorwaarde worden vooropgesteld voor de uitoefening van een recht of het vervullen van een administratieve formaliteit, aangezien voor het doen gelden van rechten elk ander bewijsmiddel is toegelaten.

2. De in lid 1 genoemde documenten worden kosteloos verstrekt of tegen een bedrag dat het voor de afgifte van soortgelijke documenten van [nationale] onderdanen verlangde bedrag niet te boven gaat."

Nationale regeling

11 Tot in 1993 eiste het Koninkrijk der Nederlanden geen betaling van leges door buitenlanders en met name Turkse staatsburgers bij een aanvraag om verlening of verlenging van een verblijfsvergunning. In 1993 heeft deze lidstaat zijn Vreemdelingenwet, in de versie van 1965, gewijzigd en een vreemdeling is sinds 1 februari 1994 voor de behandeling van een aanvraag om toegang tot Nederland leges verschuldigd.

12 Die wet is volledig herzien bij de Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet van 23 november 2000 (Stb. 2000, 495), en vervolgens herhaaldelijk gewijzigd, met name in 2002, 2003 en 2005.

13 Blijkens de in het verzoekschrift vermelde gegevens, die het Koninkrijk der Nederlanden niet betwist, varieerden de bedragen van de door Turkse staatsburgers verschuldigde leges en de door burgers van de Unie betaalde leges als volgt tussen 1994 en 2005:

	Burgers van de Unie	Turkse staatsburgers
Vóór 1 februari 1994	0	0
Op 15 februari 1994	35 NLG (ongeveer 16 EUR)	van 125 NLG tot 1 000 NLG (van ongeveer 57 EUR tot ongeveer 454 EUR)
Op 1 mei 2002	26 EUR	van 50 EUR tot 539 EUR
Op 1 januari 2003	28 EUR	van 285 EUR tot 890 EUR
Op 1 juli 2005	30 EUR	van 52 EUR tot 830 EUR

Precontentieuze procedure

14 De Commissie heeft een niet-nakomingsprocedure ingeleid na een klacht die in 2003 was ingediend door een Nederlandse staatsburger die met een Turkse samenwoonde.

15 Op 24 januari 2005 heeft de Commissie het Koninkrijk der Nederlanden een aanmaningsbrief gestuurd, waarop deze lidstaat bij brief van 31 mei 2005 heeft geantwoord. Aangezien de Commissie het niet eens was met de juridische analyse van het Koninkrijk der Nederlanden, heeft zij deze lidstaat op 10 april 2006 een met redenen omkleed advies gestuurd, waarin werd verzocht om de nodige maatregelen te nemen om binnen twee maanden na ontvangst ervan aan dit advies te voldoen. Het Koninkrijk der Nederlanden heeft op 9 juni daaraanvolgend op dit met redenen omklede advies geantwoord.

16 De argumenten van het Koninkrijk der Nederlanden konden de Commissie nog steeds niet overtuigen, zodat zij heeft besloten het onderhavige beroep in te stellen.

Procedure voor het Hof

17 Bij beschikking van de president van het Hof van 29 juni 2007 is de Bondsrepubliek Duitsland in de onderhavige zaak toegelaten tot interventie aan de zijde van het Koninkrijk der Nederlanden.

18 Bij beschikking van de president van de Derde kamer van 14 oktober 2008 is de behandeling van de onderhavige zaak geschorst tot de uitspraak van het arrest van 17 september 2009, Sahin (C-242/06, Jurispr. blz. I-8465).

Beroep

Argumenten van partijen

19 De Commissie stelt dat de leges die sinds 1 februari 1994 en tot aan het eind van de in het met redenen omklede advies gestelde termijn van Turkse staatsburgers werden geëist voor de verlening of verlenging van een verblijfsvergunning (hierna: „litigieuze leges") in strijd zijn met de standstillbepalingen en non-discriminatiebepalingen in de Unieregelgeving betreffende de associatie EEG-Turkije.

20 De litigieuze leges zijn volgens de Commissie in strijd met de standstillbepalingen omdat zij nieuwe maatregelen zijn die de situatie van Turkse staatsburgers inzake te betalen leges voor de verkrijging van een verblijfstitel hebben verslechterd. Deze personen hoefden voordien immers geen leges te betalen en de bedragen van deze leges zijn bovendien sinds 1994 herhaaldelijk verhoogd.

21 De Commissie stelt dat de litigieuze leges in strijd zijn met artikel 13 van besluit nr. 1/80, inzake het vrije verkeer van werknemers, met artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol, dat de vrijheid van vestiging en het vrije verrichten van diensten betreft, met artikel 9 van de associatieovereenkomst en met artikel 10, lid 1, van besluit nr. 1/80, betreffende het discriminatieverbod.

22 Artikel 13 van besluit nr. 1/80 is volgens de Commissie ook van toepassing wanneer de werknemer en zijn familieleden nog niet geïntegreerd zijn in de gastlidstaat en zich dus niet kunnen beroepen op artikel 6, lid 1, van dit besluit. Artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol verzet zich tegen elke verslechtering van de mogelijkheden om zich te vestigen of diensten aan te bieden, teneinde de betrokkenen in staat te stellen zich vrij te vestigen of vrij diensten te verrichten.

23 De Commissie betoogt dat volgens de rechtspraak van het Hof de standstillbepalingen rechtstreekse werking hebben en ook betrekking hebben op het verblijfsrecht. In haar opmerkingen over de memorie in interventie van de Bondsrepubliek Duitsland stelt zij dat het arrest van 20 september 2007, Tum en Dari (C-16/05, Jurispr. blz. I-7415), dat is uitgesproken nadat de memories van repliek en dupliek waren ingediend, haar analyse bevestigt. In dat arrest heeft het Hof geoordeeld dat de standstillbepalingen van toepassing zijn op elke nieuwe beperking, ongeacht of het gaat om een beperking als gevolg van een materiële of een formele regel, en dat er voor deze regels geen de-minimisdrempel is.

24 De Commissie is van mening dat wat de vrijheid van vestiging en het vrije verrichten van diensten betreft, de situatie op 1 februari 1994 moet worden vergeleken met de situatie die bestond bij de inwerkingtreding van het aanvullend protocol op 1 januari 1973, en wat het vrije verkeer van werknemers betreft, met de situatie op 1 december 1980 of op 20 december 1976, naargelang wordt uitgegaan van besluit nr. 1/80 of van het besluit dat aan dit besluit is voorafgegaan, te weten besluit nr. 2/76 betreffende de tenuitvoerlegging van artikel 12 van de associatieovereenkomst, aangenomen door de associatieraad op 20 december 1976.

25 De Commissie erkent dat de standstillbepalingen geen afbreuk doen aan het recht van de lidstaten om de eerste toelating van Turkse staatsburgers tot hun grondgebied alsmede de voorwaarden voor de uitoefening van hun eerste beroepsactiviteit te reglementeren. Er zijn ook grenzen aan deze standstillbepalingen, namelijk de beperking resulterend uit artikel 59 van het aanvullend protocol, dat bepaalt dat Turkse staatsburgers niet meer rechten kunnen hebben dan burgers van de Unie, en de beperking die voortvloeit uit de toepassing van de non-discriminatiebepalingen. De Nederlandse regeling is echter ook in strijd met de standstillbepalingen wanneer met deze beperkingen rekening wordt gehouden.

26 Wat de non-discriminatiebepalingen betreft, is de Commissie van mening dat artikel 10, lid 1, van besluit nr. 1/80, dat discriminatie op het gebied van de arbeidsvoorwaarden verbiedt, van toepassing is. De bij de indiening van een aanvraag om een verblijfstitel van Turkse staatsburgers geëiste leges vormen immers een arbeidsvoorwaarde. Volgens het arrest van 8 mei 2003, Wählergruppe Gemeinsam (C-171/01, Jurispr. blz. I-4301, punt 57), legt de in artikel 10 neergelegde regel van gelijke behandeling een resultaatsverplichting op. Overigens dienen de litigieuze leges ook indien dit artikel niet van toepassing was, discriminerend te worden geacht op basis van artikel 9 van de associatieovereenkomst, dat in het algemeen discriminatie verbiedt.

27 Ter terechtzitting voor het Hof heeft de Commissie te kennen gegeven dat zij akte nam van het reeds aangehaalde arrest Sahin, waarin het Hof heeft onderzocht of leges

zoals die welke in 2002 van Turkse staatsburgers werden geëist, in overeenstemming waren met de standstillbepaling in artikel 13 van besluit nr. 1/80. Daarbij heeft het zich gebaseerd op het begrip evenredigheid en heeft het onderzocht of deze leges niet onevenredig waren aan de leges die burgers van de lidstaten verschuldigd waren voor de afgifte van soortgelijke documenten. De Commissie is van mening dat het begrip „hogere leges", waarnaar zij in de conclusie van haar verzoekschrift verwijst, het begrip „onevenredige leges" omvat en in die zin kan worden opgevat.

28 Het Koninkrijk der Nederlanden heeft, na erop te hebben gewezen dat de draagwijdte van de niet-nakoming onzeker is, ter terechtzitting toegegeven dat het verzoekschrift niet alleen zag op de leges voor de verlenging van verblijfsvergunningen, maar ook op de leges voor de eerste afgifte van deze vergunningen.

29 Het Koninkrijk der Nederlanden heeft ook te kennen gegeven dat het akte nam van de arresten die na de indiening van zijn memorie van dupliek zijn gewezen, te weten het reeds aangehaalde arrest Tum en Dari, het arrest van 19 februari 2009, Soysal en Savatli (C-228/06, Jurispr. blz. I-1031), en het reeds aangehaalde arrest Sahin. Het erkent derhalve dat de standstillbepalingen niet alleen materiële, maar ook formele regels betreffen en dat zij op de rechten van Turkse staatsburgers van toepassing zijn vanaf de eerste toelating van deze staatsburgers tot de lidstaten wat de vrijheid van vestiging en het vrije verrichten van diensten betreft. Daarentegen zijn de standstillbepalingen in artikel 13, lid 1, van besluit nr. 1/80 niet van toepassing op de eerste toelating van Turkse werknemers tot een lidstaat.

30 Met betrekking tot Turkse werknemers stelt het Koninkrijk der Nederlanden dat het bestaan van een verblijfsrecht afhangt van het bestaan van een recht van toegang tot de arbeidsmarkt van de lidstaat van bestemming krachtens de artikelen 6 en 7 van besluit nr. 1/80. Alleen Turkse staatsburgers die legaal een lidstaat zijn binnengekomen

en tot de legale arbeidsmarkt van die staat behoren, alsmede hun familieleden, beschikken over een verblijfsrecht in die lidstaat. De overige Turkse werknemers hebben geen verblijfsrecht op grond van besluit nr. 1/80. Voor hen gelden nog steeds de nationale immigratiebepalingen van de lidstaat waar zij willen verblijven.

31 Wat vervolgens het bedrag betreft van de leges die Turkse staatsburgers voor de verlening van een verblijfsvergunning verschuldigd zijn, heeft het Koninkrijk der Nederlanden ter terechtzitting voor het Hof te kennen gegeven dat het dit bedrag vanaf 17 september 2009 had verlaagd. Deze leges verschillen niet van de leges die van burgers van de Unie worden geëist voor de afgifte van soortgelijke documenten, behoudens bij een eerste toelating voor vestiging of dienstverrichting en bij een eerste toelating als werknemer, waarbij het verschil groter is in het tweede geval.

32 Het bedrag van de litigieuze leges is volgens het Koninkrijk der Nederlanden gerechtvaardigd. Het baseert zich naar analogie op het arrest van 16 november 2004, Panayotova e.a. (C-327/02, Jurispr. blz. I-11055), dat betrekking heeft op Europese overeenkomsten waarbij associaties tot stand worden gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten enerzijds en de Republiek Bulgarije, de Republiek Polen en de Slowaakse Republiek anderzijds. Het verwijst naar punt 20 van dat arrest, waarin het Hof heeft geoordeeld dat de beperkingen die de immigratiewetgeving van de gastlidstaat aan het recht van vestiging stelt, geschikt dienen te zijn voor de bereiking van het beoogde doel en, gelet op dat doel, geen maatregel mogen vormen die de wezenlijke inhoud van de verleende rechten zou aantasten. Het Koninkrijk der Nederlanden betoogt dat naar analogie moet worden getoetst of de litigieuze leges het voor Turkse staatsburgers niet onmogelijk of onredelijk moeilijk maken om de hun door de associatieovereenkomst verleende rechten uit te oefenen. Voorts moeten deze leges niet-discriminerend, evenredig, in overeenstemming met de fundamentele rechten en redelijk te zijn.

33 Het Koninkrijk der Nederlanden stelt dat de litigieuze leges deze kenmerken hebben.

34 Die leges tasten de wezenlijke inhoud van het door besluit nr. 1/80 verleende recht van toegang tot de arbeidsmarkt niet aan, daar het niet gaat om een nieuwe materiele voorwaarde voor verkrijging van het recht van verblijf dat dit besluit aan Turkse staatsburgers verleent, maar om een louter formeel vereiste voor de vaststelling van dit verblijfsrecht door de Nederlandse autoriteiten.

35 De litigieuze leges zijn niet discriminerend, daar er fundamentele verschillen bestaan tussen de situatie van Turkse staatsburgers en die van burgers van de Unie. De associatieovereenkomst roept immers geen gemeenschappelijke markt met de Republiek Turkije in het leven en verleent Turkse staatsburgers niet het burgerschap van de Unie. De Commissie tracht dus ten onrechte de bepalingen van richtlijn 2004/38 uit te breiden tot Turkse staatsburgers.

36 De litigieuze leges zijn niet onevenredig, aangezien Turkse staatsburgers die naar een lidstaat willen immigreren, normaal gesproken voldoende middelen hebben om deze leges te betalen. De betrokkenen kunnen het nodige bedrag eventueel lenen.

37 De litigieuze leges zijn evenmin in strijd met de fundamentele rechten. Overigens heeft het Nederlandse parlement voorzien in een vrijstelling voor vreemdelingen die zich kunnen beroepen op artikel 8 van het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, welk artikel het recht op eerbiediging van privéleven, familie- en gezinsleven betreft, wanneer zij niet in staat zijn de litigieuze leges te betalen.

38 Die leges zijn redelijk. Zij zijn gebaseerd op een onderzoek van de kostprijs van de opstelling van de afgegeven documenten en naar aanleiding van deze laatste kostprijsonderzoeken zijn de tarieven gewijzigd. Turkse staatsburgers betalen niet meer

dan 70 % van de kosten die worden gegenereerd door de behandeling van verblijfstitelaanvragen, en 30 % van deze kosten blijft ten laste van de staat.

39 Het Koninkrijk der Nederlanden voegt toe dat de Commissie aanvaardt dat de lidstaten van nominale legesheffing overstappen naar een legesheffing die meer in overeenstemming is met de kosten. Dit is precies wat het Koninkrijk der Nederlanden heeft gedaan door de hoogte van de litigieuze leges beter te laten aansluiten bij de kostprijs van de opstelling van de aangevraagde documenten.

40 Ten slotte heeft deze lidstaat ter terechtzitting voor het Hof betoogd dat de door de Commissie in haar verzoekschrift geformuleerde grief dat de litigieuze leges „hoger" zijn dan de leges die van burgers van de lidstaten worden geëist, niet in overeenstemming is met het evenredigheidscriterium waarmee het Hof in het reeds aangehaalde arrest Sahin rekening heeft gehouden. Het onderhavige beroep is dus ongegrond.

41 De Bondsrepubliek Duitsland is tussengekomen aan de zijde van het Koninkrijk der Nederlanden. Zij stelt dat de litigieuze leges een administratieve formaliteit vormen en geen beperking in de zin van de standstillbepalingen zijn. Hoe dan ook kunnen deze leges worden gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang, te weten de noodzaak, toezicht te houden op de binnenkomst van buitenlanders en op de redenen waarom zij in de gastlidstaat willen verblijven.

42 Deze lidstaat betoogt voorts dat de non-discriminatiebepaling in artikel 9 van de associatieovereenkomst niet voldoende duidelijk en nauwkeurig is om rechtstreeks toepasselijk te zijn. Zij moet worden geconcretiseerd door andere maatregelen, zoals artikel 10 van besluit nr. 1/80. Dit artikel 10 is in casu echter niet toepasselijk, daar de litigieuze leges geen arbeidsvoorwaarde in de zin van dit artikel zijn.

Beoordeling door het Hof

43 Om te beginnen moet worden vastgesteld dat de Commissie het Hof in de conclusie van haar verzoekschrift verzoekt vast te stellen dat het Koninkrijk der Nederlanden, door voor de afgifte van verblijfsvergunningen aan Turkse staatsburgers die verblijfsrecht in Nederland hebben, een stelsel in te voeren en te handhaven van leges die hoger zijn dan de leges die niet alleen van burgers van de lidstaten, maar ook van burgers van de Republiek IJsland, het Vorstendom Liechtenstein, het Koninkrijk Noorwegen en de Zwitserse Bondsstaat worden geëist voor de afgifte van soortgelijke documenten, de krachtens het Unierecht op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen. De instrumenten van Unierecht waarop de Commissie haar beroep baseert, hebben echter geen betrekking op deze laatste vier staten, zodat de vergelijking met deze staten buiten beschouwing moet worden gelaten.

Toepassing van de standstillbepalingen op de eerste toelating van een Turkse staatsburger tot het Koninkrijk der Nederlanden

44 Volgens de Commissie zijn de standstillbepalingen van toepassing op de litigieuze leges, ongeacht of het om een aanvraag van een verblijfsvergunning inzake een eerste toelating van een Turkse staatsburger tot Nederland of om een aanvraag tot verlenging van een dergelijke vergunning gaat. Het Koninkrijk der Nederlanden geeft toe dat de standstillbepalingen gelden voor de rechten van Turkse staatsburgers vanaf de eerste toelating van deze staatsburgers tot het grondgebied van de lidstaten wat de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten betreft, maar houdt vol dat zij niet van toepassing zijn op de eerste toelating van Turkse werknemers tot dit grondgebied.

45 In dit verband heeft het Hof in het reeds aangehaalde arrest Sahin de strekking van de standstillbepaling in artikel 13 van besluit nr. 1/80, die voor het vrije verkeer van werknemers geldt, onderzocht. Het heeft eraan herinnerd dat artikel 13 niet bedoeld is om reeds in de arbeidsmarkt van een lidstaat geïntegreerde Turkse staatsburgers te beschermen, maar juist van toepassing is op Turkse staatsburgers die nog niet in

aanmerking komen voor de rechten op het gebied van arbeid en, in samenhang daarmee, van verblijf uit hoofde van artikel 6, lid 1, van dit besluit (arrest Sahin, reeds aangehaald, punt 51).

46 Het Hof heeft artikel 13 ook onderzocht tegen de achtergrond van de standstillbepaling in artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol, dat de vrijheid van vestiging en het vrije verrichten van diensten betreft.

47 Met betrekking tot artikel 41, lid 1, heeft het Hof overeenkomstig de reeds aangehaalde arresten Tum en Dari en Soysal en Savatli in herinnering gebracht dat deze bepaling vanaf de datum van inwerkingtreding in de gastlidstaat van de rechtshandeling waarvan deze bepaling deel uitmaakt, de invoering verbiedt van nieuwe beperkingen van de uitoefening van de vrijheid van vestiging of van het vrij verrichten van diensten, met inbegrip van beperkingen betreffende de materiële en/of procedurele voorwaarden inzake de eerste toelating tot de betrokken lidstaat van Turkse staatsburgers die voornemens zijn aldaar van deze economische vrijheden gebruik te maken (arrest Sahin, reeds aangehaald, punt 64).

48 Het Hof heeft geoordeeld dat aangezien de standstillclausule in artikel 13 van besluit nr. 1/80 eenzelfde soort bepaling is als die van artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol en deze twee clausules hetzelfde doel hebben, de uitlegging van artikel 41, lid 1, ook dient te gelden voor de standstillverplichting die ten grondslag ligt aan artikel 13 met betrekking tot het vrije verkeer van werknemers (arrest Sahin, reeds aangehaald, punt 65).

49 Bijgevolg verbiedt artikel 13 van besluit nr. 1/80 vanaf de datum van inwerkingtreding in Nederland van besluit nr. 1/80 de invoering van nieuwe beperkingen van de uitoefening van het vrije verkeer van werknemers, met inbegrip van beperkingen betreffende de materiële en/of procedurele voorwaarden inzake de eerste toelating tot het grondgebied van deze lidstaat van Turkse staatsburgers die voornemens zijn aldaar van deze vrijheid gebruik te maken.

50 De standstillbepalingen in artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol en in artikel 13 van besluit nr. 1/80 zijn derhalve vanaf de inwerkingtreding van deze bepalingen van toepassing op alle leges die van Turkse staatsburgers worden geëist voor de afgifte van een verblijfsvergunning inzake een eerste toelating tot het grondgebied van het Koninkrijk der Nederlanden of voor de verlenging van een dergelijke vergunning.

Niet-nakoming van de uit de standstillbepalingen voortvloeiende verplichtingen

51 De Commissie en het Koninkrijk der Nederlanden zijn allebei van mening dat bij de beoordeling van de verweten niet-nakoming rekening moet worden gehouden met het reeds aangehaalde arrest Sahin, maar zij zijn het niet eens over de gevolgen van dit arrest. De Commissie stelt dat deze niet-nakoming is gebaseerd op het feit dat deze lidstaat van Turkse staatsburgers leges heeft geëist die onevenredig zijn aan de leges die burgers van de Unie verschuldigd zijn voor de afgifte van soortgelijke documenten. Het begrip onevenredige leges moet volgens de Commissie aldus worden opgevat dat het valt onder het in de conclusie van het verzoekschrift bedoelde begrip hogere leges.

52 Het Koninkrijk der Nederlanden betoogt dat uit het reeds aangehaalde arrest Sahin volgt dat het niet in strijd met de standstillbepalingen is dat Turkse staatsburgers leges verschuldigd zijn die niet volkomen gelijk zijn aan de leges die van burgers van de Unie worden geëist, en dat deze bepalingen enkel onevenredige leges verbieden. De van Turkse staatsburgers geëiste leges vertegenwoordigen slechts een deel van de kosten van het onderzoek van hun dossiers en zijn dus niet in strijd met deze bepalingen. Voorts betreft het beroep volgens deze lidstaat niet de omstandigheid dat van Turkse staatsburgers onevenredige leges worden geëist, maar dat hogere leges worden geëist dan die welke burgers van de Unie verschuldigd zijn, zodat het beroep ongegrond is.

53 In dit verband dient voor het onderzoek van het onderhavige beroep immers te worden verwezen naar het reeds aangehaalde arrest Sahin, waarin het Hof uitspraak heeft

gedaan over de verenigbaarheid met artikel 13 van besluit nr. 1/80 van leges zoals die welke de Nederlandse regeling in 2002 heeft opgelegd voor de verlening of verlenging van een verblijfsvergunning. De door Turkse werknemers verschuldigde leges bedroegen in casu 169 EUR voor de verlenging van een verblijfsvergunning, terwijl volgens de verwijzende rechter in deze zaak van burgers van de Unie slechts 30 EUR werd geëist voor de afgifte van verblijfsdocumenten.

54 Blijkens het reeds aangehaalde arrest Sahin, met name de punten 72 en 74 ervan, zijn de door een Turkse staatsburger ingediende aanvraag voor verlening of verlenging van een verblijfsvergunning en de door een burger van de Unie in een andere lidstaat ingediende aanvraag voor verlening van een verblijfsvergunning, soortgelijke aanvragen.

55 Het Hof heeft benadrukt dat een regeling zoals de Nederlandse regeling niet mag neerkomen op het creëren van een beperking voor Turkse staatsburgers in de zin van artikel 13 van besluit nr. 1/80. Gelezen in samenhang met artikel 59 van het aanvullend protocol houdt artikel 13 in dat een Turkse staatsburger op wie deze bepalingen van toepassing zijn, weliswaar niet in een gunstigere situatie mag worden gebracht dan die van burgers van de Unie, maar zich ook niet gesteld mag zien voor nieuwe beperkingen die onevenredig zijn aan die welke voor burgers van de Unie gelden (arrest Sahin, reeds aangehaald, punt 71).

56 Het Hof heeft geoordeeld dat de financiële belasting als gevolg van leges zoals die welke in 2002 zijn ingevoerd, aanzienlijk is voor Turkse staatsburgers, temeer daar deze laatste vaker om verlenging van hun verblijfstitels moeten verzoeken dan burgers van de Unie en het betaalde bedrag in geval van afwijzing van hun aanvraag niet wordt gerestitueerd. Het heeft overwogen dat de Nederlandse regering geen relevante argumenten had aangevoerd die een zo aanzienlijk verschil tussen de van Turkse staatsburgers en de van burgers van de Unie geëiste leges rechtvaardigden. Het heeft de stelling van de Nederlandse regering dat de aan de afgifte van een verblijfstitel aan een Turkse staatsburger voorafgaande onderzoeken en controles ingewikkelder en bezwarender zijn dan die welke noodzakelijk zijn voor de afgifte van een verblijfstitel aan een burger van de Unie, niet aanvaard.

57 Het Hof heeft geconcludeerd dat een regeling als in het hoofdgeding aan de orde is een ingevolge artikel 13 van besluit nr. 1/80 verboden beperking is, aangezien daarbij voor de behandeling van een aanvraag voor verlening of verlenging van een verblijfsvergunning van Turkse staatsburgers op wie artikel 13 van toepassing is, een legesbedrag wordt geëist dat onevenredig is aan het bedrag dat in vergelijkbare omstandigheden wordt gevraagd van burgers van de Unie (zie arrest Sahin, reeds aangehaald, punten 72-74).

58 Met deze uiteenzettingen moet rekening worden gehouden in de onderhavige zaak, die betrekking heeft op alle leges die ingevolge de Nederlandse regeling sinds 1994 van Turkse staatsburgers zijn geëist voor de verlening en verlenging van verblijfsvergunningen, zoals die met name zijn gewijzigd in 2002, 2003 en 2005 en in de tabel in punt 13 van het onderhavige arrest zijn samengevat.

59 Het verschil tussen de legesbedragen voor Turkse staatsburgers en de legesbedragen voor burgers van de Unie is in 2003 en 2005 nog groter geworden dan in 2002, het jaar dat aan de orde was in de zaak die tot het reeds aangehaalde arrest Sahin aanleiding heeft gegeven. Bovendien heeft het onderhavige beroep niet alleen betrekking op Turkse staatsburgers die werknemer zijn, zoals in de zaak Sahin, maar ook op personen die gebruik willen maken van de vrijheid van vestiging of van het vrij verrichten van diensten krachtens de associatieovereenkomst.

60 Of er sprake is van niet-nakoming van de standstillbepalingen moet dus worden onderzocht tegen de achtergrond van de standstillbepalingen in artikel 13 van besluit nr. 1/80 en in artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol.

61 In dit verband staat vast dat de litigieuze leges nieuwe maatregelen zijn, aangezien zij zijn vastgesteld na de inwerkingtreding van besluit nr. 1/80 voor zover zij de situatie van Turkse werknemers betreffen, en na de inwerkingtreding van het aanvullend protocol voor zover zij betrekking hebben op Turkse staatsburgers die gebruik willen

maken van de vrijheid van vestiging of het vrij verrichten van diensten krachtens de associatieovereenkomst.

62 De vaststelling van nieuwe maatregelen in dit verband is echter niet verboden. De vaststelling van maatregelen die op dezelfde wijze op Turkse staatsburgers van toepassing zijn als op burgers van de Unie, is immers niet in tegenspraak met de standstillbepalingen. Indien deze maatregelen van toepassing waren op burgers van de lidstaten en niet ook op Turkse staatsburgers, zouden laatstgenoemden gunstiger worden behandeld dan burgers van de Unie, hetgeen kennelijk in strijd zou zijn met het vereiste in artikel 59 van het aanvullend protocol dat de behandeling van de Republiek Turkije niet gunstiger mag zijn dan die welke de lidstaten elkaar toekennen krachtens het EG-Verdrag (zie in die zin reeds aangehaalde arresten Soysal en Savatli, punt 61, en Sahin, punt 67).

63 Bijgevolg moet worden onderzocht of de litigieuze leges Turkse staatsburgers nieuwe verplichtingen opleggen die onevenredig zijn aan de verplichtingen van burgers van de Unie.

64 Het Koninkrijk der Nederlanden, dat erkent dat de voordien geheven leges te hoog waren, betoogt dat de hoogte van de van Turkse staatsburgers geëiste leges wordt verklaard door de hogere kosten van de behandeling van de dossiers. In dit verband zij eraan herinnerd dat het Hof in punt 73 van het reeds aangehaalde arrest Sahin niet heeft geoordeeld dat dit een rechtvaardiging was voor een – aanzienlijk geacht – verschil tussen de leges die Turkse staatsburgers verschuldigd zijn en de leges die van burgers van de Unie worden geëist voor de afgifte van soortgelijke documenten.

65 Het argument van het Koninkrijk der Nederlanden dat de litigieuze leges 70 % van de kostprijs van de behandeling van de dossiers bedragen, kan de heffing van deze leges dus niet rechtvaardigen en de stelling van deze lidstaat dat deze leges niet onevenredig zijn, moet worden afgewezen.

66 Het Koninkrijk der Nederlanden beweert ook dat de litigieuze leges niet-discriminerend zijn, daar er naar zijn oordeel fundamentele verschillen bestaan tussen de situatie van Turkse staatsburgers en die van burgers van de Unie. Volgens deze lidstaat kan de fundamentele doelstelling van de Europese Unie, een gemeenschappelijke markt tot stand te brengen, het Europese burgerschap in te voeren en het vrije verkeer van burgers binnen de Unie te waarborgen, niet „onbeperkt" voor Turkse staatsburgers gelden.

67 De associatieovereenkomst heeft echter, zoals uit artikel 2, lid 1, ervan blijkt, tot doel de situatie van Turkse staatsburgers dichter bij de situatie van burgers van de Unie te brengen door geleidelijk het vrije verkeer van werknemers tot stand te brengen en door de beperkingen van de vrijheid van vestiging en van het vrije verrichten van diensten op te heffen.

68 In dit verband bevorderen het in artikel 9 van de associatieovereenkomst neergelegde algemene verbod van discriminatie op grond van nationaliteit en de toepassing van dit verbod op het bijzondere gebied van werknemers overeenkomstig artikel 10 van besluit nr. 1/80, de geleidelijke integratie van Turkse migrerende werknemers en van Turkse staatsburgers die zich verplaatsen om zich te vestigen of diensten aan te bieden in een lidstaat (zie in die zin, voor werknemers, arrest Wählergruppe Gemeinsam, reeds aangehaald, punt 78).

69 Het Koninkrijk der Nederlanden kan het verschil tussen de litigieuze leges en de leges die van burgers van de Unie worden geëist, dus niet rechtvaardigen op grond van de omstandigheid dat Turkse staatsburgers niet op even volledige wijze als burgers van de Unie in aanmerking komen voor het vrije verkeer van werknemers, de vrije vestiging of het vrije verrichten van diensten in de Unie. De Commissie heeft zich terecht op de non-discriminatiebepalingen en op artikel 59 van het aanvullend protocol beroepen om na te gaan of de litigieuze leges de situatie van deze staatsburgers niet op een met de standstillbepalingen strijdige wijze verslechterden in vergelijking met de situatie van burgers van de Unie.

70 Het Koninkrijk der Nederlanden betoogt overigens dat er een verschil bestaat tussen het in het verzoekschrift van de Commissie bedoelde begrip hogere leges en het in het reeds aangehaalde arrest Sahin gebruikte begrip onevenredige leges.

71 In dit verband dient te worden opgemerkt dat eerstgenoemd begrip het tweede begrip omvat en dat hogere leges niet noodzakelijk onevenredig zijn.

72 In antwoord op een ter terechtzitting gestelde vraag over de gevolgen van dit verschil voor de onderhavige zaak, heeft het Koninkrijk der Nederlanden betoogd dat de door Turkse staatsburgers verschuldigde leges enigszins hoger konden zijn dan de van burgers van de Unie geëiste leges indien de daadwerkelijke kosten die met de behandeling van de dossiers van Turkse staatsburgers gemoeid waren hoger waren dan die van de behandeling van de dossiers van burgers van de Unie. Het heeft met name aangevoerd dat de vanaf 17 september 2009 van Turkse staatsburgers geëiste leges volledig voldoen aan de evenredigheidsvoorwaarde.

73 De vanaf die datum geheven leges zijn na de in het met redenen omklede advies gestelde termijn ingevoerd. Volgens vaste rechtspraak moet het bestaan van een niet-nakoming worden beoordeeld naar de situatie waarin de lidstaat zich bevond aan het einde van de in het met redenen omklede advies gestelde termijn en kan het Hof met sindsdien opgetreden wijzigingen geen rekening houden (zie onder meer arresten van 14 september 2004, Commissie/Spanje, C-168/03, Jurispr. blz. I-8227, punt 24, en 3 juni 2008, Commissie/Frankrijk, C-507/07, punt 7). Bijgevolg kan het Hof deze leges niet in aanmerking nemen bij het onderzoek van het onderhavige niet-nakomingsberoep.

74 Wat de litigieuze leges betreft, kan niet worden uitgesloten dat van Turkse staatsburgers geëiste leges die enigszins hoger zijn dan de leges die burgers van de Unie

verschuldigd zijn voor de afgifte van soortgelijke documenten, in bepaalde bijzondere gevallen kunnen worden geacht evenredig te zijn. De bedragen van de litigieuze leges variëren echter en het laagste bedrag is meer dan twee derde hoger dan de leges die van burgers van de Unie worden geëist voor de afgifte van soortgelijke documenten. Een dergelijk verschil is niet gering en de litigieuze leges zijn dan ook in hun geheel onevenredig.

75 De Commissie is ook van mening dat de litigieuze leges in strijd zijn met de non-discriminatiebepalingen in artikel 9 van de associatieovereenkomst en in artikel 10, lid 1, van besluit nr. 1/80. In dit verband moet worden vastgesteld dat het Koninkrijk der Nederlanden, door van Turkse staatsburgers leges voor de verlening of verlenging van verblijfsvergunningen te eisen die onevenredig zijn aan de leges die burgers van de Unie verschuldigd zijn voor soortgelijke documenten, discriminerende leges heeft opgelegd. Voor zover deze leges gelden voor Turkse werknemers of hun familieleden, voeren zij in strijd met artikel 10 van besluit nr. 1/80 een discriminerende arbeidsvoorwaarde in. Voor zover deze leges gelden voor Turkse staatsburgers die gebruik willen maken van de vrijheid van vestiging of het vrij verrichten van diensten krachtens de associatieovereenkomst of voor hun familieleden, zijn zij in strijd met de algemene non-discriminatiebepaling in artikel 9 van de associatieovereenkomst.

76 Uit het voorgaande volgt dat het Koninkrijk der Nederlanden, door voor de afgifte van verblijfsvergunningen een stelsel in te voeren en te handhaven van leges die onevenredig zijn aan de leges die van burgers van de lidstaten worden geëist voor de afgifte van soortgelijke documenten, en door dit stelsel toe te passen op Turkse staatsburgers die verblijfsrecht in Nederland hebben op grond van de associatieovereenkomst, het aanvullend protocol of besluit nr. 1/80, de verplichtingen niet is nagekomen die op hem rusten krachtens artikel 9 van de associatieovereenkomst, artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol en de artikelen 10, lid 1, en 13 van besluit nr. 1/80.

Kosten

77 Volgens artikel 69, lid 2, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, wanneer dit is gevorderd. Ingevolge artikel 69, lid 4, eerste alinea, dragen de lidstaten die in het geding zijn tussengekomen, hun eigen kosten.

78 Aangezien het Koninkrijk der Nederlanden in het ongelijk is gesteld, moet het overeenkomstig de vordering van de Commissie worden verwezen in de kosten. De Bondsrepubliek Duitsland, die in het geding is tussengekomen, draagt zijn eigen kosten.

Het Hof (Tweede kamer) verklaart:

1) Door voor de afgifte van verblijfsvergunningen een stelsel in te voeren en te handhaven van leges die onevenredig zijn aan de leges die van burgers van de lidstaten worden geëist voor de afgifte van soortgelijke documenten, en door dit stelsel toe te passen op Turkse staatsburgers die verblijfsrecht in Nederland hebben op grond van:

— de overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije, op 12 september 1963 te Ankara ondertekend door de Republiek Turkije enerzijds en de lidstaten van de EEG en de Gemeenschap anderzijds, en namens

de Gemeenschap gesloten, goedgekeurd en bevestigd bij besluit 64/732/EEG van de Raad van 23 december 1963,

— **het aanvullend protocol, op 23 november 1970 te Brussel ondertekend en namens de Gemeenschap gesloten, goedgekeurd en bevestigd bij verordening (EEG) nr. 2760/72 van de Raad van 19 december 1972, en**

— **besluit nr. 1/80, op 19 september 1980 vastgesteld door de door de associatieovereenkomst ingestelde associatieraad, die is samengesteld uit leden van de regeringen van de lidstaten en van de Raad van de Europese Unie en de Commissie van de Europese Gemeenschappen enerzijds, en uit leden van de Turkse regering anderzijds,**

is het Koninkrijk der Nederlanden de verplichtingen niet nagekomen die op hem rusten krachtens artikel 9 van deze associatieovereenkomst, artikel 41 van dit aanvullend protocol en de artikelen 10, lid 1, en 13 van besluit nr. 1/80.

2) **Het Koninkrijk der Nederlanden wordt verwezen in de kosten. De Bondsrepubliek Duitsland draagt haar eigen kosten.**

ondertekeningen