ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (δεύτερο τμήμα)

της 29ης Απριλίου 2010 *

Στην υπόθεση C-92/07,

με αντικείμενο προσφυγή του άρθρου 226 ΕΚ λόγω παραβάσεως, η οποία ασκήθηκε στις 16 Φεβρουαρίου 2007,

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από τον P. J. Kuijper και την S. Boelaert, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

προσφεύγουσα,

κατά

Βασιλείου των Κάτω Χωρών, εκπροσωπουμένου από τις H. G. Sevenster και C. Wissels, καθώς και από τον M. de Grave,

καθού,

* Γλώσσα διαδικασίας: η ολλανδική.

υποστηριζόμενου από

την **Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας,** εκπροσωπούμενη από τους M. Lumma και J. Möller,

παρεμβαίνουσα,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (δεύτερο τμήμα),

συγκείμενο από τους J. N. Cunha Rodrigues, πρόεδρο τμήματος, P. Lindh (εισηγήτρια), A. Rosas, A. Ó Caoimh και A. Arabadjiev, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: N. Jääskinen
γραμματέας: M. Ferreira, κύρια υπάλληλος διοικήσεως,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της επ' ακροατηρίου συζητήσεως της 26ης Νοεμβρίου 2009,

κατόπιν της αποφάσεως που έλαβε, αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα, να εκδικάσει την υπόθεση χωρίς ανάπτυξη προτάσεων,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με το δικόγραφο της προσφυγής της, η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ζητεί από το Δικαστήριο να διαπιστώσει ότι το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, θεσπίζοντας και διατηρώντας σε ισχύ καθεστώς που προέβλεπε, για τη χορήγηση άδειας διαμονής, τέλη υψηλότερα από εκείνα που ίσχυαν για τη χορήγηση όμοιων εγγράφων στους υπηκόους των κρατών μελών, καθώς και της Δημοκρατίας της Ισλανδίας, του Πριγκιπάτου του Λίχτενσταϊν, του Βασιλείου της Νορβηγίας και της Ελβετικής Συνομοσπονδίας, και εφαρμόζοντας τη νομοθεσία αυτή στους Τούρκους υπηκόους που έχουν δικαίωμα διαμονής στις Κάτω Χώρες βάσει:

— της Συμφωνίας Συνδέσεως μεταξύ της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας και της Τουρκίας, η οποία υπογράφηκε στις 12 Σεπτεμβρίου 1963 στην Άγκυρα από την Τουρκική Δημοκρατία, αφενός, και από τα κράτη μέλη της ΕΟΚ και την Κοινότητα, αφετέρου, και η οποία συνάφθηκε, εγκρίθηκε και επικυρώθηκε εξ ονόματος της Κοινότητας με την απόφαση 64/732/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 23ης Δεκεμβρίου 1963 (ΕΕ ειδ. έκδ. 11/001, σ. 48, στο εξής: Συμφωνία Συνδέσεως),

— του πρόσθετου πρωτοκόλλου, που υπογράφηκε στις 23 Νοεμβρίου 1970 στις Βρυξέλλες και συνήφθη, εγκρίθηκε και επικυρώθηκε εξ ονόματος της Κοινότητας με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2760/72 του Συμβουλίου, της 19ης Δεκεμβρίου 1972 (ΕΕ ειδ. έκδ. 11/002, σ. 149, στο εξής: πρόσθετο πρωτόκολλο), και

— της αποφάσεως 1/80, που εξέδωσε στις 19 Σεπτεμβρίου 1980 το Συμβούλιο Συνδέσεως, που συστάθηκε με τη Συμφωνία Συνδέσεως και αποτελείται, αφενός, από μέλη των κυβερνήσεων των κρατών μελών, του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως καθώς και της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και, αφετέρου, από μέλη της Τουρκικής Κυβερνήσεως,

παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 9 της Συμφωνίας Συνδέσεως, από το άρθρο 41 του πρόσθετου πρωτοκόλλου και από το άρθρο 10, παράγραφοι 1 και 13, της αποφάσεως 1/80.

Το νομικό πλαίσιο

Η νομοθεσία της Ένωσης

Η σύνδεση ΕΟΚ-Τουρκίας

— Η Συμφωνία Συνδέσεως

2 Σύμφωνα με το άρθρο της 2, παράγραφος 1, η Συμφωνία Συνδέσεως έχει ως αντικείμενο την προαγωγή της συνεχούς και ισόρροπης ενισχύσεως των εμπορικών και οικονομικών σχέσεων μεταξύ των συμβαλλομένων μερών, ακόμη και όσον αφορά το εργατικό δυναμικό, με τη σταδιακή πραγματοποίηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων και με την κατάργηση των περιορισμών στην ελευθερία εγκαταστάσεως και στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, με σκοπό τη βελτίωση του βιοτικού επιπέδου του τουρκικού λαού και τη διευκόλυνση, στη συνέχεια, της εντάξεως της Τουρκικής Δημοκρατίας στην Κοινότητα.

3 Το άρθρο 9 της Συμφωνίας Συνδέσεως έχει ως εξής:

«Τα συμβαλλόμενα μέρη αναγνωρίζουν ότι, στο πεδίο εφαρμογής της συμφωνίας και υπό την επιφύλαξη των ειδικών διατάξεων, οι οποίες θα ηδύναντο να θεσπισθούν

σύμφωνα με το άρθρο 8, κάθε διάκριση που βασίζεται στην ιθαγένεια απαγορεύεται, σύμφωνα με την αρχή η οποία εκτίθεται στο άρθρο 7 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Κοινότητος.»

— Το πρόσθετο πρωτόκολλο

4 Το πρόσθετο πρωτόκολλο αποτελεί, σύμφωνα με το άρθρο του 62, αναπόσπαστο τμήμα της Συμφωνίας Συνδέσεως.

5 Το άρθρο 41, παράγραφος 1, του πρόσθετου πρωτοκόλλου ορίζει:

«Τα συμβαλλόμενα μέρη δεν επιβάλλουν μεταξύ τους νέους περιορισμούς στην ελευθερία εγκαταστάσεως και στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών.»

6 Το άρθρο 59 του εν λόγω πρωτοκόλλου ορίζει:

«Στους τομείς που καλύπτονται από το παρόν πρωτόκολλο, η Τουρκία δεν μπορεί να απολαύει περισσότερο ευνοϊκής μεταχειρίσεως από εκείνη που υφίσταται μεταξύ των κρατών μελών δυνάμει της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Κοινότητας.»

— Η απόφαση 1/80

7 Το άρθρο 6, παράγραφος 1, της αποφάσεως 1/80 έχει ως εξής:

«Υπό την επιφύλαξη των διατάξεων του άρθρου 7 περί ελεύθερης προσβάσεως των μελών της οικογενείας του στην απασχόληση, ο Τούρκος εργαζόμενος που είναι ενταγμένος στη νόμιμη αγορά εργασίας κράτους μέλους:

— εφόσον έχει απασχοληθεί νομίμως επί ένα έτος, δικαιούται, εντός αυτού του κράτους μέλους, ανανεώσεως της ισχύουσας αδείας εργασίας του στον ίδιο εργοδότη, αν εξακολουθεί να κατέχει θέση εργασίας·

— εφόσον έχει απασχοληθεί νομίμως επί τρία έτη, και υπό την επιφύλαξη της αποδοτέας στους εργαζομένους των κρατών μελών της Κοινότητας προτεραιότητας, δικαιούται, εντός αυτού του κράτους μέλους, να αποδεχθεί, κατ' επιλογή του, άλλη προσφορά εργασίας, στο ίδιο επάγγελμα, που του γίνεται υπό συνήθεις συνθήκες από άλλο εργοδότη και έχει καταγραφεί από τις υπηρεσίες απασχολήσεως του οικείου κράτους μέλους·

— εφόσον έχει απασχοληθεί νομίμως επί τέσσερα έτη, έχει ελεύθερη πρόσβαση σε οποιαδήποτε έμμισθη δραστηριότητα της επιλογής του εντός αυτού του κράτους μέλους.»

8 Το άρθρο 10, παράγραφος 1, της αποφάσεως αυτής προβλέπει:

«Τα κράτη μέλη της Κοινότητας αναγνωρίζουν υπέρ των Τούρκων εργαζομένων οι οποίοι είναι ενταγμένοι στη νόμιμη αγορά τους εργασίας καθεστώς που χαρακτηρίζεται από την ανυπαρξία οποιασδήποτε διακρίσεως λόγω ιθαγενείας σε σχέση με τους κοινοτικούς εργαζομένους όσον αφορά την αμοιβή και τους λοιπούς όρους εργασίας.»

9 Το άρθρο 13 της εν λόγω αποφάσεως ορίζει:

«Τα κράτη μέλη της Κοινότητας και η Τουρκία δεν μπορούν να θεσπίσουν νέους περιορισμούς σχετικά με τις προϋποθέσεις προσβάσεως στην απασχόληση των εργαζομένων και των μελών των οικογενειών τους που διαμένουν και απασχολούνται νομίμως στο έδαφός τους.»

Η οδηγία 2004/38/ΕΚ

10 Η οδηγία 2004/38/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 1612/68 και την κατάργηση των οδηγιών 64/221/ΕΟΚ, 68/360/ΕΟΚ, 72/194/ΕΟΚ, 73/148/ΕΟΚ, 75/34/ΕΟΚ, 75/35/ΕΟΚ, 90/364/ΕΟΚ, 90/365/ΕΟΚ και 93/96/ΕΟΚ (ΕΕ L 158, σ. 77, και διορθωτικά ΕΕ 2004, L 229, σ. 35, ΕΕ 2005, L 197, σ. 34, και ΕΕ 2007, L 204, σ. 28),

περιλαμβάνει στο άρθρο της 25, με τίτλο «Γενικές διατάξεις περί των εγγράφων διαμονής», τις ακόλουθες διατάξεις:

«1. Η κατοχή της προβλεπόμενης στο άρθρο 8 βεβαίωσης εγγραφής, εγγράφου που πιστοποιεί τη μόνιμη διαμονή, βεβαίωσης που πιστοποιεί την υποβολή αιτήσεως για χορήγηση δελτίου διαμονής μέλους της οικογένειας, δελτίου διαμονής ή δελτίου μόνιμης διαμονής δεν μπορεί, σε καμιά περίπτωση, να επιβάλλεται ως προϋπόθεση της ασκήσεως δικαιώματος ή της διεκπεραιώσεως διοικητικής διατύπωσης, καθόσον η απόκτηση δικαιωμάτων μπορεί να βεβαιώνεται με οιοδήποτε άλλο αποδεικτικό μέσο.

2. Όλα τα έγγραφα που αναφέρονται στην παράγραφο 1 χορηγούνται ατελώς ή έναντι τέλους που δεν υπερβαίνει το επιβαλλόμενο στους ημεδαπούς για τη χορήγηση παρεμφερών εγγράφων.»

Η εθνική νομοθεσία

11 Το Βασίλειο των Κάτω Χωρών δεν επέβαλλε, μέχρι το 1993, τέλη στους αλλοδαπούς και, ιδίως, στους Τούρκους υπηκόους, κατά την κατάθεση αιτήσεως για τη χορήγηση ή την παράταση ισχύος άδειας διαμονής. Το 1993, το εν λόγω κράτος μέλος τροποποίησε την νομοθεσία του περί αλλοδαπών που ίσχυε από το 1965, και, από την 1η Φεβρουαρίου 1994, ο αλλοδαπός είχε υποχρέωση να καταβάλει τα τέλη αυτά για τη διεκπεραίωση της αιτήσεως εισόδου στις Κάτω Χώρες.

12 Ο ανωτέρω νόμος αναθεωρήθηκε πλήρως από τον νόμο για την ολοσχερή αναθεώρηση του νόμου περί αλλοδαπών (Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet), της 23ης Νοεμβρίου 2000 (Stb. 2000, αριθ. 495), και τροποποιήθηκε στη συνέχεια επανειλημμένα, ιδίως κατά τα έτη 2002, 2003 και 2005.

13 Όπως προκύπτει από τα στοιχεία που περιλαμβάνονται στο δικόγραφο της προσφυγής, τα οποία δεν αμφισβήτησε το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, η διακύμανση του ύψους των τελών που επιβλήθηκαν στους Τούρκους υπηκόους και των τελών που κατέβαλαν οι πολίτες της Ένωσης μεταξύ 1994 και 2005 είχε ως εξής:

	Πολίτες της Ένωσης	Τούρκοι υπήκοοι
Πριν την 1η Φεβρουαρίου 1994	0	0
Στις 15 Φεβρουαρίου 1994	35 ολλανδικά φιορίνια (NLG) (περίπου 16 ευρώ)	από 125 NLG έως 1 000 NLG (από περίπου 57 ευρώ έως περίπου 454 ευρώ)
Την 1η Μαΐου 2002	26 ευρώ	από 50 ευρώ έως 539 ευρώ
Την 1η Ιανουαρίου 2003	28 ευρώ	από 285 ευρώ έως 890 ευρώ
Την 1η Ιουλίου 2005	30 ευρώ	από 52 ευρώ έως 830 ευρώ

Η προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία

14 Η Επιτροπή κίνησε διαδικασία λόγω παραβάσεως κατόπιν καταγγελίας που υπέβαλε το 2003 Ολλανδός υπήκοος που συμβίωνε με Τουρκίδα υπήκοο.

15 Στις 24 Ιανουαρίου 2005, η Επιτροπή απέστειλε έγγραφο οχλήσεως στο Βασίλειο των Κάτω Χωρών, το οποίο απάντησε στο έγγραφο αυτό με έγγραφο της 31ης Μαΐου 2005. Η Επιτροπή, επειδή δεν ήταν σύμφωνη με τη νομική ανάλυση του κράτους μέλους αυτού, του απηύθυνε αιτιολογημένη γνώμη, με την οποία το κάλεσε να λάβει όλα τα αναγκαία μέτρα για να συμμορφωθεί προς τη γνώμη αυτή εντός προθεσμίας δύο μηνών από τη λήψη της. Το Βασίλειο των Κάτω Χωρών απάντησε στην αιτιολογημένη γνώμη στις 9 Ιουνίου.

16 Επειδή η Επιτροπή δεν πείσθηκε από τα επιχειρήματα που προέβαλε το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, άσκησε την υπό κρίση προσφυγή.

Η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

17 Με διάταξη του Προέδρου του Δικαστηρίου της 29ης Ιουνίου 2007, επετράπη στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας να παρέμβει στην υπό κρίση υπόθεση υπέρ του Βασιλείου των Κάτω Χωρών.

18 Με απόφαση του προέδρου του τρίτου τμήματος της 14ης Οκτωβρίου 2008, η διαδικασία στην υπό κρίση υπόθεση ανεστάλη μέχρι την έκδοση της αποφάσεως της 17ης Σεπτεμβρίου 2009, C-242/06, Sahin (Συλλογή 2009, σ. I-8465).

Επί της προσφυγής

Επιχειρήματα των διαδίκων

19 Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι τα τέλη που επιβλήθηκαν στους Τούρκους υπηκόους από 1ης Φεβρουαρίου 1994 και μέχρι το πέρας της προθεσμίας που τάχθηκε με την αιτιολογημένη γνώμη, για τη χορήγηση ή την παράταση άδειας διαμονής (στο εξής: επίδικα τέλη), αντιβαίνει στους κανόνες «standstill» και στις διατάξεις περί απαγορεύσεως των διακρίσεων που περιλαμβάνονται στη σχετική με τη σύνδεση ΕΟΚ-Τουρκίας νομοθεσία της Ένωσης.

20 Τα επίδικα τέλη αντιβαίνουν στους κανόνες «standstill» διότι αποτελούν νέα μέτρα που επιβαρύνουν την κατάσταση των Τούρκων υπηκόων όσον αφορά τα καταβλητέα τέλη για τη χορήγηση άδειας διαμονής. Συγκεκριμένα, οι εν λόγω υπήκοοι δεν ήταν υποχρεωμένοι στο παρελθόν να καταβάλλουν τέτοια τέλη και, επιπλέον, τα ποσά των τελών αυτών αυξήθηκαν αρκετές φορές από το 1994.

21 Η Επιτροπή εκτιμά ότι τα επίδικα τέλη αντιβαίνουν στο άρθρο 13 της αποφάσεως 1/80, όσον αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων, και στο άρθρο 41, παράγραφος 1, του πρόσθετου πρωτοκόλλου, όσον αφορά την άσκηση της ελευθερίας εγκαταστάσεως και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, καθώς και στο άρθρο 9 της Συμφωνίας Συνδέσεως και στο άρθρο 10, παράγραφος 1, της αποφάσεως 1/80, όσον αφορά την απαγόρευση των διακρίσεων.

22 Κατά την Επιτροπή, το άρθρο 13 της αποφάσεως 1/80 έχει εφαρμογή ακόμη και αν οι εργαζόμενοι και τα μέλη της οικογένειάς τους δεν έχουν ακόμη ενσωματωθεί στο κράτος μέλος υποδοχής και, επομένως, δεν μπορούν να επικαλεσθούν τις διατάξεις του άρθρου 6, παράγραφος 1, της αποφάσεως αυτής. Το άρθρο 41, παράγραφος 1, του πρόσθετου πρωτοκόλλου απαγορεύει κάθε επιδείνωση των δυνατοτήτων εγκαταστάσεως ή προσφοράς υπηρεσιών, προκειμένου να μπορέσουν οι ενδιαφερόμενοι να ασκήσουν την ελευθερία εγκαταστάσεως και την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών.

23 Η Επιτροπή προβάλλει ότι, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, οι ρήτρες «standstill» έχουν άμεσο αποτέλεσμα και καλύπτουν και το δικαίωμα διαμονής. Με τις παρατηρήσεις της επί του υπομνήματος παρεμβάσεως της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η απόφαση της 20ής Σεπτεμβρίου 2007, C-16/05, Tum και Dari (Συλλογή 2007, σ. I-7415), που εκδόθηκε μετά την κατάθεση των υπομνημάτων της απαντήσεως και ανταπαντήσεως, επιβεβαιώνει την ανάλυσή της. Υπενθυμίζει ότι, με την εν λόγω απόφαση, το Δικαστήριο έκρινε ότι οι κανόνες «standstill» έχουν εφαρμογή σε κάθε νέο περιορισμό, είτε ο περιορισμός απορρέει από ουσιαστικό είτε από τυπικό κανόνα, και ότι δεν ισχύει, ως προς αυτούς, κατώτατο όριο.

24 Η Επιτροπή φρονεί ότι πρέπει να συγκριθεί, όσον αφορά την ελευθερία εγκαταστάσεως και την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, η κατάσταση που υπήρχε την 1η Φεβρουαρίου 1994 με εκείνη που υπήρχε κατά την έναρξη ισχύος του πρόσθετου πρωτοκόλλου, την 1η Ιανουαρίου 1973, και, όσον αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων, με την κατάσταση που υπήρχε την 1η Δεκεμβρίου 1980 ή στις 20 Δεκεμβρίου 1976, αναλόγως του αν λαμβάνεται ως έρεισμα η απόφαση 1/80 ή η προηγούμενη απόφαση, δηλαδή η απόφαση 2/76, για την εφαρμογή του άρθρου 12 της Συμφωνίας Συνδέσεως, την οποία εξέδωσε το Συμβούλιο Συνδέσεως στις 20 Δεκεμβρίου 1976.

25 Η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι οι κανόνες «standstill» δεν θίγουν το δικαίωμα των κρατών μελών να ρυθμίζουν την πρώτη είσοδο των Τούρκων υπηκόων στο έδαφός τους και τις προϋποθέσεις ασκήσεως της πρώτης επαγγελματικής τους δραστηριότητας. Διευκρινίζει επίσης ότι υπάρχουν όρια σε αυτούς τους κανόνες «standstill», δηλαδή, το όριο που θέτει το άρθρο 59 του πρόσθετου πρωτοκόλλου, κατά το οποίο οι Τούρκοι υπήκοοι δεν μπορούν να έχουν ευρύτερα δικαιώματα από αυτά που έχουν οι πολίτες της Ένωσης και το όριο που απορρέει από την εφαρμογή των κανόνων περί απαγορεύσεως των διακρίσεων. Εντούτοις, ακόμα και αν ληφθούν υπόψη οι ανωτέρω κανόνες, η ολλανδική νομοθεσία αντιβαίνει στους κανόνες «stanstill».

26 Όσον αφορά τους κανόνες περί απαγορεύσεως των διακρίσεων, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι έχει εφαρμογή το άρθρο 10, παράγραφος 1, της αποφάσεως 1/80, που απαγορεύει τις διακρίσεις όσον αφορά τις συνθήκες εργασίας, διότι τα τέλη που καλούνται να καταβάλουν οι Τούρκοι υπήκοοι κατά την κατάθεση της αιτήσεως για άδεια διαμονής αποτελούν μία από τις συνθήκες εργασίας. Πάντως, σύμφωνα με την απόφαση της 8ης Μαΐου 2003, C-171/01, Wählergruppe Gemeinsam (Συλλογή 2003, σ. I-4301, σκέψη 57), ο κανόνας της ίσης μεταχειρίσεως του άρθρου 10 προβλέπει μία υποχρέωση επιτεύξεως ορισμένου αποτελέσματος. Εξάλλου, ακόμη και αν το εν λόγω άρθρο δεν είχε εφαρμογή, τα επίδικα τέλη θα έπρεπε να κριθούν ως εισάγοντα διακρίσεις κατ' εφαρμογήν του άρθρου 9 της Συμφωνίας Συνδέσεως, το οποίο απαγορεύει, γενικώς, τις διακρίσεις.

27 Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ενώπιον του Δικαστηρίου, η Επιτροπή επισήμανε ότι έλαβε γνώση της προπαρατεθείσας αποφάσεως Sahin, με την οποία το Δικαστήριο εξέτασε αν τέλη, όπως αυτά που επιβλήθηκαν στους Τούρκους υπηκόους

το 2002, ήταν σύμφωνα με τον κανόνα «standstill» του άρθρου 13 της αποφάσεως 1/80, στηριζόμενο στην αρχή της αναλογικότητας και ελέγχοντας αν τα τέλη αυτά ήσαν δυσανάλογα σε σχέση με εκείνα που ίσχυαν για τους υπηκόους των κρατών μελών για τη χορήγηση παρόμοιων εγγράφων. Η Επιτροπή εκτιμά ότι τα «υψηλότερα τέλη», στα οποία αναφέρεται με το αιτητικό της προσφυγής της, περιλαμβάνουν την έννοια των «δυσανάλογων τελών» και μπορούν να θεωρηθούν ως τέτοια.

28 Προς αντίκρουση, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, αφού επισήμανε μία αβεβαιότητα ως προς την έκταση της παράβασης, δέχθηκε κατά την εν λόγω επ' ακροατηρίου συζήτηση, ότι το δικόγραφο της προσφυγής αφορούσε όχι μόνον τα τέλη για την παράταση των αδειών διαμονής, αλλά και τα τέλη για την πρώτη χορήγηση των αδειών αυτών.

29 Το Βασίλειο των Κάτω Χωρών επισήμανε επίσης ότι έλαβε υπόψη τις αποφάσεις που εκδόθηκαν μετά την κατάθεση του υπομνήματός του ανταπαντήσεως, δηλαδή την προπαρατεθείσα απόφαση Tum και Dari, την απόφαση της 19ης Φεβρουαρίου 2009, C-228/06, Soysal και Savatli, (Συλλογή 2009, σ. I-1031), καθώς και την προπαρατεθείσα απόφαση Sahin. Αναγνωρίζει, επομένως, ότι οι κανόνες «standstill» αφορούν όχι μόνον τους ουσιαστικούς αλλά και τους τυπικούς κανόνες και ότι έχουν εφαρμογή στα δικαιώματα των Τούρκων υπηκόων, από την πρώτη είσοδό τους στο έδαφος των κρατών μελών, όσον αφορά τους τομείς της ελεύθερης εγκαταστάσεως και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών. Υποστηρίζει, αντιθέτως, ότι οι κανόνες «standstill» του άρθρου 13, παράγραφος 1, της αποφάσεως 1/80 δεν έχουν εφαρμογή κατά την πρώτη είσοδο Τούρκων εργαζομένων σε κράτος μέλος.

30 Όσον αφορά τους Τούρκους εργαζομένους, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών προβάλλει ότι η ύπαρξη δικαιώματος διαμονής εξαρτάται από την ύπαρξη δικαιώματος πρόσβασης στην αγορά εργασίας του κράτους μέλους προορισμού δυνάμει των άρθρων 6 και 7 της αποφάσεως 1/80. Δικαίωμα διαμονής στο εν λόγω κράτος μέλος έχουν μόνον οι Τούρκοι υπήκοοι που εισήλθαν νομίμως στο έδαφος κράτους μέλους και έχουν ενταχθεί στη νόμιμη αγορά εργασίας του κράτους αυτού, καθώς και τα

μέλη της οικογένειάς τους. Οι λοιποί Τούρκοι εργαζόμενοι δεν έχουν δικαίωμα διαμονής βάσει της αποφάσεως 1/80, αλλά υπάγονται στους εθνικούς κανόνες περί αλλοδαπών του κράτους μέλους στο οποίο επιθυμούν να διαμείνουν.

31 Όσον αφορά, στη συνέχεια, το ύψος των τελών που επιβάλλεται στους Τούρκους εργαζομένους για τη χορήγηση άδειας διαμονής, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών τόνισε, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ενώπιον του Δικαστηρίου, ότι από 17ης Σεπτεμβρίου 2009 είχε ελαττώσει τα τέλη αυτά. Τα εν λόγω τέλη δεν διαφέρουν από τα τέλη που επιβάλλονται στους πολίτες της Ένωσης για τη χορήγηση παρόμοιων εγγράφων, εκτός από την περίπτωση πρώτης εισόδου προς εγκατάσταση ή προς παροχή υπηρεσιών και στην περίπτωση πρώτης εισόδου ως εργαζομένου, με τη μεγαλύτερη διαφορά να ισχύει στη δεύτερη αυτή περίπτωση.

32 Ως προς το ύψος των επίδικων τελών, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών υποστηρίζει ότι είναι δικαιολογημένο. Στηρίζεται, κατ' αναλογία, στην απόφαση της 16ης Νοεμβρίου 2004, C-327/02, Panayotova κ.λπ. (Συλλογή 2004, σ. I-11055), σχετικά με τις ευρωπαϊκές συμφωνίες μεταξύ των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και των κρατών μελών τους, αφενός, και της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας, της Δημοκρατίας της Πολωνίας και της Σλοβακικής Δημοκρατίας, αφετέρου. Το Βασίλειο των Κάτω Χωρών αναφέρεται στη σκέψη 20 της αποφάσεως αυτής με την οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι οι περιορισμοί του δικαιώματος εγκαταστάσεως που προβλέπει η νομοθεσία περί αλλοδαπών του κράτους μέλους υποδοχής πρέπει να είναι πρόσφοροι για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού και να μη συνιστούν, λαμβανομένου υπόψη του σκοπού αυτού, παρέμβαση θίγουσα την ουσία των δικαιωμάτων που απονέμουν. Το Βασίλειο των Κάτω Χωρών υποστηρίζει ότι πρέπει να εξεταστεί, αναλογικώς, αν τα επίδικα τέλη καθιστούν αδύνατη ή υπερβολικά δυσχερή την άσκηση από τους Τούρκους υπηκόους των δικαιωμάτων που τους απονέμει η Συμφωνία Συνδέσεως. Προσθέτει ότι τα τέλη αυτά πρέπει να μην εισάγουν διακρίσεις, να μην είναι δυσανάλογα, να μην αντιβαίνουν στα θεμελιώδη δικαιώματα και να μην είναι υπέρμετρα υψηλά.

33 Το Βασίλειο των Κάτω Χωρών προβάλλει ότι τα επίδικα τέλη πληρούν τις προϋποθέσεις αυτές.

34 Τα τέλη αυτά ουδόλως θίγουν την ουσία του δικαιώματος πρόσβασης στην αγορά εργασίας, το οποίο αναγνωρίζει η απόφαση 1/80, δεδομένου ότι δεν συνιστούν νέα ουσιαστική προϋπόθεση αναγκαία για την απόκτηση του δικαιώματος διαμονής το οποίο η απόφαση αυτή απονέμει στους Τούρκους υπηκόους, αλλά απλώς την τυπική προϋπόθεση για την αναγνώριση, από τις ολλανδικές αρχές, του εν λόγω δικαιώματος διαμονής.

35 Τα επίδικα τέλη δεν εισάγουν διακρίσεις διότι υπάρχουν θεμελιώδεις διαφορές μεταξύ της καταστάσεως των Τούρκων υπηκόων και των πολιτών της Ένωσης. Συγκεκριμένα, η Συμφωνία Συνδέσεως δεν δημιουργεί εσωτερική αγορά με την Τουρκική Δημοκρατία και δεν απονέμει την υπηκοότητα της Ένωσης στους Τούρκους υπηκόους. Η Επιτροπή ματαίως επιχειρεί επομένως να επεκτείνει τις διατάξεις της οδηγίας 2004/38 και στους Τούρκους υπηκόους.

36 Τα επίδικα τέλη δεν είναι δυσανάλογα, δεδομένου ότι οι Τούρκοι υπήκοοι που επιθυμούν να μεταναστεύσουν σε κράτος μέλος διαθέτουν συνήθως επαρκείς πόρους για να καταβάλουν τα τέλη αυτά. Οι ενδιαφερόμενοι μπορούν, ενδεχομένως, να δανειστούν τα αναγκαία ποσά.

37 Τα επίδικα τέλη δεν θίγουν άλλωστε τα θεμελιώδη δικαιώματα. Επιπλέον, το Κοινοβούλιο της Ολλανδίας προέβλεψε απαλλαγή υπέρ των αλλοδαπών που μπορούν να επικαλεστούν το άρθρο 8 της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, η οποία υπογράφηκε στη Ρώμη στις 4 Νοεμβρίου 1950, σχετικά με το δικαίωμα στον σεβασμό της ιδιωτικής ζωής, όταν βρίσκονται σε αδυναμία καταβολής των επίδικων τελών.

38 Το ύψος των τελών αυτών δεν είναι υπέρμετρο. Βασίζεται σε ανάλυση του κόστους για την έκδοση των χορηγούμενων εγγράφων και τα αιτούμενα ποσά τροποποιούνται λαμβάνοντας υπόψη τις πρόσφατες μελέτες κόστους. Οι Τούρκοι υπήκοοι δεν

καταβάλλουν περισσότερο από το 70 % του κόστους επεξεργασίας των αιτήσεων για άδεια διαμονής, το δε υπόλοιπο 30 % του κόστους αυτού επιβαρύνει το κράτος.

39 Το Βασίλειο των Κάτω Χωρών προσθέτει ότι η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι τα κράτη μέλη μπορούν να αντικαταστήσουν ένα σύστημα ονομαστικών τελών με σύστημα στο οποίο τα τέλη αντιστοιχούν περισσότερο προς το κόστος. Πάντως, αυτό ακριβώς έπραξε το Βασίλειο των Κάτω Χωρών προσαρμόζοντας τα επίδικα τέλη στο κόστος καταρτίσεως των εγγράφων των οποίων ζητείται η έκδοση.

40 Τέλος, το κράτος μέλος αυτό υποστήριξε, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ενώπιον του Δικαστηρίου, ότι η αιτίαση που διατύπωσε η Επιτροπή με το δικόγραφο της προσφυγής της, αναφορικά με το γεγονός ότι το ποσό των επίδικων τελών είναι «υψηλότερο» από εκείνο που ισχύει για τους υπηκόους των κρατών μελών, δεν αντιστοιχεί στο κριτήριο της αναλογικότητας που έλαβε υπόψη του το Δικαστήριο με την προπαρατεθείσα απόφαση Sahin. Καταλήγει ότι η υπό κρίση προσφυγή είναι αβάσιμη.

41 Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας παρενέβη υπέρ του Βασιλείου των Κάτω Χωρών. Προβάλλει ότι τα επίδικα τέλη έχουν σχέση με διοικητική διαδικασία και δεν αποτελούν περιορισμό κατά την έννοια των κανόνων του «standstill». Εν πάση περιπτώσει, τα τέλη αυτά μπορούν να δικαιολογηθούν από επιτακτικό λόγο γενικού συμφέροντος, δηλαδή, την ανάγκη ελέγχου της ροής των αλλοδαπών και των λόγων για τους οποίους επιθυμούν να διαμείνουν στο κράτος υποδοχής.

42 Το κράτος μέλος αυτό υποστηρίζει, εξάλλου, ότι ο κανόνας της απαγορεύσεως των διακρίσεων του άρθρου 9 της Συμφωνίας Συνδέσεως δεν είναι αρκούντως σαφής και ακριβής για να μπορεί να έχει άμεση εφαρμογή. Πρέπει να αποσαφηνιστεί με άλλα μέτρα, όπως το άρθρο 10 της αποφάσεως 1/80. Το εν λόγω άρθρο 10 δεν έχει ωστόσο εφαρμογή εν προκειμένω, διότι τα επίδικα τέλη δεν αποτελούν μέρος των συνθηκών εργασίας, υπό την έννοια του εν λόγω άρθρου.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

43 Εισαγωγικά, πρέπει να τονιστεί ότι με το αιτητικό του δικογράφου της προσφυγής της, η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να διαπιστώσει ότι το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, θεσπίζοντας και διατηρώντας σε ισχύ καθεστώς που προέβλεπε, για τη χορήγηση άδειας διαμονής στις Κάτω Χώρες, τέλη υψηλότερα από αυτά που ίσχυαν για τη χορήγηση όμοιων εγγράφων στους υπηκόους όχι μόνον των κρατών μελών, αλλά και στους υπηκόους της Δημοκρατίας της Ισλανδίας, του Πριγκιπάτου του Λιχτενστάιν, του Βασιλείου της Νορβηγίας και της Ελβετικής Συνομοσπονδίας, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το δίκαιο της Ένωσης. Ωστόσο, οι διατάξεις του δικαίου της Ένωσης στις οποίες η Επιτροπή στηρίζει την προσφυγή της δεν αφορούν τα τέσσερα αυτά κράτη. Η σύγκριση, επομένως, με τα κράτη αυτά πρέπει να απορριφθεί.

Επί της εφαρμογής των κανόνων «standstill» κατά την πρώτη είσοδο Τούρκου υπηκόου στο έδαφος του Βασιλείου των Κάτω Χωρών

44 Κατά την Επιτροπή, οι κανόνες «standstill» έχουν εφαρμογή στα επίδικα τέλη, τόσο για την αίτηση χορηγήσεως άδειας διαμονής που αφορά πρώτη είσοδο στις Κάτω Χώρες Τούρκου υπηκόου όσο και για την αίτηση παρατάσεως της άδειας αυτής. Το Βασίλειο των Κάτω Χωρών αναγνωρίζει ότι οι κανόνες «standstill» έχουν εφαρμογή στα τέλη που επιβάλλονται στους Τούρκους υπηκόους, κατά την πρώτη είσοδό τους στο έδαφος κρατών μελών, όσον αφορά την ελευθερία εγκαταστάσεως και την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, αλλά υποστηρίζει ότι δεν έχουν εφαρμογή κατά την πρώτη είσοδο Τούρκων εργαζομένων στο έδαφος κράτους μέλους.

45 Συναφώς, το Δικαστήριο εξέτασε με την προπαρατεθείσα απόφαση Sahin, το περιεχόμενο του κανόνα «standstill» του άρθρου 13 της αποφάσεως 1/80, που εφαρμόζεται στην ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων. Υπενθύμισε ότι η διάταξη αυτή δεν αποσκοπεί στην προστασία των Τούρκων υπηκόων που έχουν ήδη ενταχθεί στην αγορά εργασίας ενός κράτους μέλους, αλλά εφαρμόζεται σε εκείνους ακριβώς τους Τούρκους υπηκόους στους οποίους δεν αναγνωρίζονται ακόμα τα δικαιώματα του

άρθρου 6, παράγραφος 1, της αποφάσεως αυτής σχετικά με την εργασία και, συνακόλουθα, με τη διαμονή (προπαρατεθείσα απόφαση Sahin, σκέψη 51).

46 Το Δικαστήριο εξέτασε επίσης το άρθρο 13 υπό το φως του κανόνα «standstill» του άρθρου 41, παράγραφος 1, του πρόσθετου πρωτοκόλλου, σχετικά με την ελευθερία εγκαταστάσεως και την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών.

47 Πάντως, όσον αφορά το εν λόγω άρθρο 41, παράγραφος 1, το Δικαστήριο υπενθύμισε, σύμφωνα με τις προπαρατεθείσες αποφάσεις Tum και Dari και Soysal και Savatli, ότι η διάταξη αυτή απαγορεύει τη θέσπιση, μετά την ημερομηνία κατά την οποία άρχισε να ισχύει ως προς το κράτος μέλος υποδοχής η νομική πράξη της οποίας η διάταξη αυτή αποτελεί μέρος, οποιουδήποτε νέου περιορισμού στην άσκηση της ελευθερίας εγκαταστάσεως ή της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, περιλαμβανομένων και όσων αφορούν τις ουσιαστικές και/ή τις διαδικαστικές προϋποθέσεις για την πρώτη είσοδο στο έδαφος του οικείου κράτους μέλους Τούρκων υπηκόων που επιθυμούν να κάνουν χρήση των εν λόγω οικονομικών ελευθεριών στο κράτος αυτό (προπαρατεθείσα απόφαση Sahin, σκέψη 64).

48 Το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι, δεδομένου ότι η ρήτρα standstill που προβλέπει το άρθρο 13 της αποφάσεως 1/80 είναι της ίδιας φύσεως με τη ρήτρα που καθιερώνει το άρθρο 41, παράγραφος 1, του πρόσθετου πρωτοκόλλου και ότι οι δύο αυτές ρήτρες έχουν κοινό σκοπό, η ερμηνεία του εν λόγω άρθρου 41, παράγραφος 1, πρέπει να ισχύει επίσης και για την υποχρέωση παραλείψεως θεσπίσεως νέων περιορισμών που συνιστά τη βάση του εν λόγω άρθρου 13 όσον αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων (προπαρατεθείσα απόφαση Sahin, σκέψη 65).

49 Κατά συνέπεια το άρθρο 13 της αποφάσεως 1/80 δεν επιτρέπει τη εισαγωγή στην ολλανδική νομοθεσία, από της ενάρξεως ισχύος στις Κάτω Χώρες της αποφάσεως 1/80, οποιουδήποτε νέου περιορισμού στην άσκηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων, περιλαμβανομένων και όσων αφορούν τις ουσιαστικές και/ή τις διαδικαστικές προϋποθέσεις για την πρώτη είσοδο στο έδαφος του εν λόγω κράτους μέλους Τούρκων υπηκόων που επιθυμούν να κάνουν χρήση αυτής της οικονομικής ελευθερίας στο εν λόγω κράτος.

50 Επομένως, οι κανόνες «standstill» του άρθρου 41, παράγραφος 1, του πρόσθετου πρωτοκόλλου και του άρθρου 13 της αποφάσεως 1/80 έχουν εφαρμογή, από της ενάρξεως ισχύος των διατάξεων αυτών, στο σύνολο των τελών που επιβάλλονται στους Τούρκους υπηκόους για τη χορήγηση άδειας διαμονής κατά την πρώτη είσοδο στο έδαφος του Βασιλείου των Κάτω Χωρών ή για την παράταση της άδειας αυτής.

Ως προς την ύπαρξη παραβάσεως των υποχρεώσεων που απορρέουν από τους κανόνες «standstill»

51 Η Επιτροπή και το Βασίλειο των Κάτω Χωρών υποστηρίζουν αμφότερα ότι η ύπαρξη της προσαπτόμενης παραβάσεως πρέπει να εκτιμηθεί λαμβάνοντας υπόψη την προπαρατεθείσα απόφαση Sahin, αλλά οι απόψεις τους διαφοροποιούνται ως προς τα συμπεράσματα που αντλούνται από την απόφαση αυτή. Κατά την Επιτροπή, η παράβαση έγκειται στο γεγονός ότι το κράτος μέλος αυτό επέβαλε στους Τούρκους υπηκόους δυσανάλογα τέλη σε σχέση με τα τέλη που ίσχυαν για τους πολίτες της Ένωσης όσον αφορά τη χορήγηση παρόμοιων εγγράφων. Η έννοια των δυσανάλογων τελών πρέπει να γίνει κατανοητή ως συμπεριλαμβανόμενη στην έννοια των υψηλότερων τελών που αναφέρεται στο αιτητικό του δικογράφου της προσφυγής.

52 Κατά το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, από την προπαρατεθείσα απόφαση Sahin προκύπτει ότι η επιβολή στους Τούρκους υπηκόους τελών που δεν είναι απολύτως ίσα με εκείνα που επιβάλλονται στους πολίτες της Ένωσης δεν είναι αντίθετη με τους κανόνες «standstill» και ότι οι κανόνες αυτοί απαγορεύουν μόνον τα δυσανάλογα τέλη. Πάντως, τα επιβαλλόμενα στους Τούρκους υπηκόους τέλη αντιπροσωπεύουν μέρος μόνον του κόστους της εξετάσεως των φακέλων τους και δεν είναι επομένως αντίθετα με τους κανόνες αυτούς. Εξάλλου, το κράτος μέλος αυτό θεωρεί ότι η προσφυγή δεν αφορά την επιβολή στους Τούρκους δυσανάλογων τελών αλλά τελών υψηλότερων από αυτά που επιβάλλονται στους πολίτες της Ένωσης και ότι, ως εκ τούτου, η προσφυγή είναι αβάσιμη.

53 Συναφώς, για την εξέταση της υπό κρίση προσφυγής, πρέπει, πράγματι, να ληφθεί υπόψη η προπαρατεθείσα απόφαση Sahin, με την οποία το Δικαστήριο αποφάνθηκε

επί της συμβατότητας με το άρθρο 13 της αποφάσεως 1/80 τελών όπως αυτά που επέβαλε το 2002 η ολλανδική ρύθμιση για τη χορήγηση ή την παράταση της άδειας διαμονής. Τα τέλη που επιβλήθηκαν στους Τούρκους εργαζομένους ανέρχονταν, τότε, σε 169 ευρώ για την παράταση της άδειας διαμονής, ενώ συγκριτικά, κατά το αιτούν δικαστήριο στην υπόθεση εκείνη, στους πολίτες της Ένωσης επιβάλλονταν για τη χορήγηση των εγγράφων διαμονής 30 μόνον ευρώ.

54 Από την προπαρατεθείσα απόφαση Sahin, ιδίως δε από τις σκέψεις 72 και 74, προκύπτει ότι η αίτηση χορηγήσεως άδειας διαμονής ή παρατάσεως της ισχύος ενός τέτοιου εγγράφου που υποβάλλει Τούρκος υπήκοος και η αίτηση χορηγήσεως άδειας διαμονής σε άλλο κράτος μέλος που υποβάλλει πολίτης της Ένωσης είναι παρόμοιες.

55 Το Δικαστήριο υπογράμμισε ότι ρύθμιση όπως η ολλανδική δεν πρέπει να έχει ως αποτέλεσμα την επιβολή, έναντι των Τούρκων υπηκόων, ενός περιορισμού υπό την έννοια του άρθρου 13 της αποφάσεως 1/80. Διευκρίνισε ότι το εν λόγω άρθρο 13, σε συνδυασμό με το άρθρο 59 του πρόσθετου πρωτοκόλλου, συνεπάγεται ότι, παρά το γεγονός ότι ο Τούρκος υπήκοος, επί του οποίου έχουν εφαρμογή οι ανωτέρω διατάξεις, δεν πρέπει σαφώς να βρίσκεται σε πλεονεκτικότερη κατάσταση σε σχέση προς αυτή των πολιτών της Ένωσης, ωστόσο δεν είναι δυνατό να του επιβάλλονται νέες υποχρεώσεις που είναι δυσανάλογες σε σχέση προς τις προβλεπόμενες για τους κοινοτικούς υπηκόους (προπαρατεθείσα απόφαση Sahin, σκέψη 71).

56 Το Δικαστήριο έκρινε ότι ο οικονομικός αντίκτυπος τελών, όπως αυτά που επιβλήθηκαν το 2002, είναι σημαντικός για τους Τούρκους υπηκόους, τούτο δε κατά μείζονα λόγο διότι είναι υποχρεωμένοι να ζητούν την ανανέωση των αδειών διαμονής συχνότερα απ' ότι οι πολίτες της Ένωσης και διότι, σε περίπτωση απορρίψεως της αιτήσεώς τους, τα καταβληθέντα ποσά δεν επιστρέφονται. Το Δικαστήριο εκτίμησε ότι η Ολλανδική Κυβέρνηση δεν προέβαλε κανένα σχετικό επιχείρημα που να μπορεί να δικαιολογήσει μια τόσο σημαντική απόκλιση μεταξύ του ποσού των τελών που επιβάλλονταν στους Τούρκους υπηκόους και του ποσού που προβλεπόταν για τους πολίτες της Ένωσης. Δεν δέχθηκε την άποψη της Ολλανδικής Κυβερνήσεως ότι οι έρευνες και οι έλεγχοι που προηγούνται της χορηγήσεως άδειας διαμονής σε Τούρκο υπήκοο είναι πολυπλοκότεροι και δαπανηρότεροι εκείνων που απαιτούνται για πολίτη της Ένωσης.

57 Το Δικαστήριο κατέληξε ότι ρύθμιση όπως η επίμαχη της κύριας δίκης συνιστά περιορισμό που απαγορεύεται από το άρθρο 13 της αποφάσεως 1/80 στο μέτρο που, προκειμένου να διεκπεραιωθεί η αίτηση για τη χορήγηση άδειας διαμονής ή για την παράταση της διάρκειας ισχύος της, η ρύθμιση αυτή επιβάλλει στους Τούρκους υπηκόους, επί των οποίων έχει εφαρμογή το άρθρο 13, την καταβολή τελών δυσανάλογων σε σχέση με εκείνα που απαιτούνται υπό παρεμφερείς συνθήκες από τους πολίτες της Ένωσης (βλ. προπαρατεθείσα απόφαση Sahin, σκέψεις 72 έως 74).

58 Οι εξελίξεις αυτές πρέπει να συνεκτιμηθούν στην υπό κρίση υπόθεση, η οποία αφορά το σύνολο των τελών που ίσχυαν για τους Τούρκους υπηκόους με την ολλανδική ρύθμιση, από το 1994 και μετά, για τη χορήγηση και την παράταση άδειας διαμονής, όπως έχουν τροποποιηθεί μεταξύ άλλων κατά τα έτη 2002, 2003 και 2005, και συνοψίζονται στον πίνακα που παρατίθεται στη σκέψη 13 της παρούσας αποφάσεως.

59 Συγκρινόμενη με εκείνη του 2002, έτος που αφορούσε η υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η προπαρατεθείσα απόφαση Sahin, η διαφορά μεταξύ του ύψους των τελών που ίσχυαν για τους Τούρκους υπηκόους και εκείνων που επιβάλλονταν στους πολίτες της Ένωσης αυξήθηκε κι άλλο κατά τη διάρκεια των ετών 2003 και 2005. Επιπλέον, οι Τούρκοι υπήκοοι τους οποίους αφορά η υπό κρίση προσφυγή δεν είναι μόνον εργαζόμενοι, όπως σε εκείνη την υπόθεση, αλλά επίσης και όσοι είχαν την πρόθεση να κάνουν χρήση της ελευθερίας εγκαταστάσεως και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών βάσει της Συμφωνίας Συνδέσεως.

60 Η ύπαρξη παράβασης των κανόνων «standstill» πρέπει επομένως να εξεταστεί με γνώμονα τους κανόνες του άρθρου 13 της αποφάσεως 1/80 και του άρθρου 41, παράγραφος 1, του πρόσθετου πρωτοκόλλου.

61 Συναφώς, δεν αμφισβητείται ότι τα επίδικα τέλη αποτελούν νέα μέτρα εφόσον θεσπίστηκαν μετά την έναρξη ισχύος της αποφάσεως 1/80, στο μέτρο που επηρεάζουν την κατάσταση των Τούρκων υπηκόων, και στο μέτρο που, μετά την έναρξη ισχύος του πρόσθετου πρωτοκόλλου, αφορούν τους Τούρκους υπηκόους που προτίθενται να

κάνουν χρήση της ελευθερίας εγκαταστάσεως ή της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών βάσει της Συμφωνίας Συνδέσεως.

62 Ωστόσο, η θέσπιση νέων μέτρων στο πλαίσιο αυτό δεν απαγορεύεται. Συγκεκριμένα, η θέσπιση νέων μέτρων ισχυόντων εξίσου έναντι των Τούρκων υπηκόων και των πολιτών της Ένωσης δεν αντιφάσκει με τους κανόνες «standstill». Αν οι κανόνες αυτοί ίσχυαν για τους υπηκόους των κρατών μελών αλλά όχι για τους Τούρκους υπηκόους, οι τελευταίοι θα βρίσκονταν σε πλεονεκτικότερη κατάσταση σε σχέση προς αυτή των πολιτών της Ένωσης, πράγμα που θα αντέβαινε προδήλως στην επιταγή του άρθρου 59 του πρόσθετου πρωτοκόλλου, σύμφωνα με την οποία η Τουρκική Δημοκρατία δεν μπορεί να απολαύει περισσότερο ευνοϊκής μεταχειρίσεως από εκείνη που υφίσταται μεταξύ των κρατών μελών δυνάμει της Συνθήκης ΕΚ (βλ., συναφώς, προπαρατεθείσες αποφάσεις Soysal και Savatli, σκέψη 61, καθώς και Sahin, σκέψη 67).

63 Πρέπει επομένως να εξακριβωθεί αν τα επίδικα τέλη επιβάλλουν στους Τούρκους υπηκόους νέες υποχρεώσεις δυσανάλογες σε σχέση με εκείνες που προβλέπονται για τους πολίτες της Ένωσης.

64 Μολονότι αναγνωρίζει ότι τα τέλη που επιβάλλονταν προγενέστερα ήταν πολύ υψηλά, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών προβάλλει ότι το ύψος των τελών που ίσχυαν για τους Τούρκους υπηκόους εξηγείται από το υψηλότερο κόστος της εξετάσεως των φακέλων. Συναφώς, πρέπει να υπενθυμιστεί ότι το Δικαστήριο, με τη σκέψη 73 της προπαρατεθείσας αποφάσεως Sahin, δεν θεώρησε ότι η σχέση αυτή μπορούσε να δικαιολογήσει τη σημαντική διαφορά μεταξύ των τελών που ίσχυαν για τους Τούρκους υπηκόους και εκείνων που ίσχυαν για τους πολίτες της Ένωσης όσον αφορά τη χορήγηση παρόμοιων εγγράφων.

65 Έτσι, το επιχείρημα του Βασιλείου των Κάτω Χωρών με το οποίο υποστηρίζει ότι τα επίδικα τέλη αντιπροσωπεύουν το 70 % του κόστους εξετάσεως των φακέλων δεν μπορεί να δικαιολογήσει την εφαρμογή τους και πρέπει να απορριφθεί ο ισχυρισμός του κράτους μέλους αυτού με τον οποίο υποστηρίζει ότι τα εν λόγω τέλη δεν είναι δυσανάλογα.

66 Το Βασίλειο των Κάτω Χωρών ισχυρίζεται επίσης ότι τα επίδικα τέλη δεν εισάγουν διακρίσεις διότι υπάρχουν διαφορές, τις οποίες χαρακτηρίζει ως θεμελιώδεις, μεταξύ της καταστάσεως των Τούρκων υπηκόων και των πολιτών της Ένωσης. Κατά το κράτος μέλος αυτό, ο θεμελιώδης σκοπός της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που συνίσταται στην εγκαθίδρυση εσωτερικής αγοράς, στην αναγνώριση της ευρωπαϊκής ιθαγένειας και στην εξασφάλιση της ελεύθερης κυκλοφορίας των πολιτών στην Ένωση, δεν μπορεί να αφορά «χωρίς περιορισμούς» και τους Τούρκους υπηκόους.

67 Πρέπει, ωστόσο, να υπογραμμιστεί ότι, όπως προκύπτει από το άρθρο 2, παράγραφος 1, της Συμφωνίας Συνδέσεως, το εν λόγω άρθρο έχει ως αντικείμενο την προσέγγιση της καταστάσεως των Τούρκων υπηκόων με εκείνη των πολιτών της Ένωσης με τη βαθμιαία υλοποίηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων και με την κατάργηση των περιορισμών στην ελευθερία εγκαταστάσεως και στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών.

68 Συναφώς, η γενική αρχή της απαγορεύσεως διακρίσεων λόγω ιθαγένειας του άρθρου 9 της Συμφωνίας Συνδέσεως και η εφαρμογή της αρχής αυτής στον συγκεκριμένο τομέα των εργαζομένων, σύμφωνα με το άρθρο 10 της αποφάσεως 1/80, συμβάλλει στη σταδιακή ενσωμάτωση των Τούρκων διακινούμενων εργαζομένων και των Τούρκων υπηκόων που διακινούνται για να εγκατασταθούν ή να προσφέρουν υπηρεσίες σε ένα κράτος μέλος (βλ. συναφώς, όσον αφορά τους εργαζομένους, προπαρατεθείσα απόφαση Wählergruppe Gemeinsam, σκέψη 78).

69 Το Βασίλειο των Κάτω Χωρών δεν μπορεί επομένως να δικαιολογήσει τη διαφορά μεταξύ των επίδικων τελών και εκείνων που επιβάλλονται στους πολίτες της Ένωσης επικαλούμενο το γεγονός ότι οι Τούρκοι εργαζόμενοι δεν απολαύουν στον ίδιο βαθμό με τους πολίτες της Ένωσης της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων, της ελευθερίας εγκαταστάσεως ή της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών εντός της Ένωσης. Η Επιτροπή ορθώς στηρίχθηκε στους κανόνες της απαγορεύσεως διακρίσεων και στο άρθρο 59 του πρόσθετου πρωτοκόλλου προκειμένου να εξακριβώσει αν τα επίδικα τέλη επιβαρύνουν την κατάσταση των υπηκόων αυτών σε σχέση με την κατάσταση των πολιτών της Ένωσης κατά τρόπο που αντιβαίνει στους κανόνες «standstill».

70 Το Βασίλειο των Κάτω Χωρών υποστηρίζει, εξάλλου, ότι υπάρχει διαφορά μεταξύ της έννοιας των υψηλότερων τελών που αναφέρεται στο δικόγραφο της προσφυγής της Επιτροπής δικαιωμάτων και της έννοιας των δυσανάλογων τελών που έγινε δεκτή με την προπαρατεθείσα απόφαση Sahin.

71 Συναφώς, πρέπει να τονιστεί ότι η πρώτη από τις έννοιες αυτές περιλαμβάνει τη δεύτερη και ότι το υψηλότερο τέλος δεν είναι απαραίτητα και δυσανάλογο.

72 Απαντώντας σε ερώτηση που τέθηκε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση σχετικά με τις επιπτώσεις αυτής της διαφοροποιήσεως στην υπό κρίση υπόθεση, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών υποστήριξε ότι τα τέλη που ίσχυαν για τους Τούρκους υπηκόους ευλόγως ήταν ελαφρώς υψηλότερα από αυτά που ίσχυαν για τους πολίτες της Ένωσης καθόσον το πραγματικό κόστος για την εξέταση των φακέλων των πρώτων ήταν υψηλότερο από το κόστος για τη διεκπεραίωση των φακέλων των δεύτερων. Προβάλλει, ιδίως, ότι τα τέλη που ισχύουν για τους Τούρκους υπηκόους, από τις 17 Σεπτεμβρίου 2009, τηρούν πλήρως την προϋπόθεση της αναλογικότητας.

73 Όσον αφορά τα τέλη που ισχύουν από την εν λόγω ημερομηνία, πρέπει να τονιστεί ότι αυτά θεσπίστηκαν μετά την εκπνοή της προθεσμίας που είχε ταχθεί με την αιτιολογημένη γνώμη. Πάντως, κατά πάγια νομολογία, η ύπαρξη παραβάσεως πρέπει να εκτιμάται σε συνάρτηση με την κατάσταση του κράτους μέλους όπως αυτή εμφανιζόταν κατά τη λήξη της ταχθείσας με την αιτιολογημένη γνώμη προθεσμίας, οι δε επελθούσες στη συνέχεια μεταβολές δεν μπορούν να ληφθούν υπόψη από το Δικαστήριο (βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 14ης Σεπτεμβρίου 2004, C-168/03, Επιτροπή κατά Ισπανίας, Συλλογή 2004, σ. I-8227, σκέψη 24, και της 3ης Ιουνίου 2008, C-507/07, Επιτροπή κατά Γαλλίας, σκέψη 7). Επομένως, τα τέλη αυτά δεν μπορούν να ληφθούν υπόψη από το Δικαστήριο κατά την εξέταση της υπό κρίση προσφυγής λόγω παραβάσεως.

74 Όσον αφορά τα επίδικα τέλη, πρέπει να τονιστεί ότι δεν μπορεί να αποκλεισθεί ότι τα τέλη που ίσχυαν για τους Τούρκους υπηκόους, τα οποία ήταν ελαφρώς υψηλότερα

από τα τέλη που επιβάλλονταν στους πολίτες της Ένωσης για τη χορήγηση παρόμοιων εγγράφων, μπορούν, σε ορισμένες ειδικές περιπτώσεις, να θεωρηθούν αναλογικά. Ωστόσο, διαπιστώνεται ότι υπήρχε διακύμανση στο ύψος των επίδικων τελών, το κατώτερο όριο των οποίων ήταν υψηλότερο κατά δύο τρίτα και πλέον των τελών που ίσχυαν για τους πολίτες της Ένωσης για τη χορήγηση παρόμοιων εγγράφων. Μια τέτοια διαφορά δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ελάχιστη και πρέπει, επομένως, να γίνει δεκτό ότι τα επίδικα τέλη έχουν, στο σύνολο τους, δυσανάλογο χαρακτήρα.

75 Η Επιτροπή υποστηρίζει επίσης ότι τα επίδικα τέλη αντιβαίνουν στους κανόνες περί απαγορεύσεως των διακρίσεων του άρθρου 9 της Συμφωνίας Συνδέσεως και στο άρθρο 10, παράγραφος 1, της αποφάσεως 1/80. Συναφώς, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, επιβάλλοντας στους Τούρκους υπηκόους τέλη για τη χορήγηση ή την παράταση άδειας διαμονής δυσανάλογα σε σχέση με τα τέλη που επιβάλλονταν στους πολίτες της Ένωσης για παρόμοια έγγραφα, επέβαλε, με τον τρόπο αυτό, τέλη που συνεπάγονταν δυσμενή διάκριση. Στο μέτρο που τα τέλη αυτά επιβάλλονται σε Τούρκους εργαζομένους ή στα μέλη των οικογενειών τους, εισάγουν συνθήκη εργασίας συνεπαγόμενη διακρίσεις και αντιβαίνουσα στο άρθρο 10, της αποφάσεως 1/80. Στο μέτρο που τα τέλη αυτά επιβάλλονται σε Τούρκους υπηκόους που έχουν την πρόθεση να κάνουν χρήση της ελευθερίας εγκαταστάσεως ή της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών βάσει της Συμφωνίας Συνδέσεως ή στα μέλη της οικογένειάς τους, αντιβαίνουν στον γενικό κανόνα της απαγορεύσεως διακρίσεων του άρθρου 9 της Συμφωνίας Συνδέσεως.

76 Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, θεσπίζοντας και διατηρώντας σε ισχύ ρυθμίσεως που προβλέπουν, για τη χορήγηση άδειας διαμονής, τέλη δυσανάλογα σε σχέση με αυτά που επιβάλλονται για τη χορήγηση όμοιων εγγράφων στους υπηκόους των κρατών μελών, και εφαρμόζοντας το καθεστώς αυτό στους Τούρκους υπηκόους που έχουν δικαίωμα διαμονής στις Κάτω Χώρες βάσει της Συμφωνίας Συνδέσεως, του πρόσθετου πρωτοκόλλου ή της αποφάσεως 1/80, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 9 της Συμφωνίας Συνδέσεως, από το άρθρο 41, παράγραφος 1, του πρόσθετου πρωτοκόλλου, καθώς και από τα άρθρα 10, παράγραφος 1, και 13 της αποφάσεως 1/80.

Επί των δικαστικών εξόδων

77 Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπήρχε σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Κατ' εφαρμογήν της παραγράφου 4, πρώτο εδάφιο, του εν λόγω άρθρου, τα κράτη μέλη που παρεμβαίνουν στη δίκη φέρουν τα δικαστικά τους έξοδα.

78 Επειδή η Επιτροπή ζήτησε την καταδίκη του Βασιλείου των Κάτω Χωρών και το τελευταίο ηττήθηκε πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, που παρενέβη στη δίκη, φέρει τα δικαστικά έξοδά της.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (δεύτερο τμήμα) αποφασίζει:

1) Το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, θεσπίζοντας και διατηρώντας σε ισχύ καθεστώς, για τη χορήγηση άδειας διαμονής, που προβλέπει τέλη δυσανάλογα σε σχέση με εκείνα που επιβάλλονται για τη χορήγηση όμοιων εγγράφων σε υπηκόους των κρατών μελών και εφαρμόζοντας τη νομοθεσία αυτή στους Τούρκους υπηκόους που έχουν δικαίωμα διαμονής στις Κάτω Χώρες βάσει:

— της Συμφωνίας Συνδέσεως μεταξύ της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας και της Τουρκίας, η οποία υπογράφηκε στις 12 Σεπτεμβρίου 1963 στην Άγκυρα από την Τουρκική Δημοκρατία, αφενός, και από τα κράτη μέλη της ΕΟΚ και την Κοινότητα, αφετέρου, και η οποία

συνάφθηκε, εγκρίθηκε και επικυρώθηκε εξ ονόματος της Κοινότητας με την απόφαση 64/732/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 23ης Δεκεμβρίου 1963,

— **του πρόσθετου πρωτοκόλλου, που υπογράφηκε στις 23 Νοεμβρίου 1970 στις Βρυξέλλες και συνήφθη, εγκρίθηκε και επικυρώθηκε εξ ονόματος της Κοινότητας με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2760/72 του Συμβουλίου, της 19ης Δεκεμβρίου 1972, και**

— **της αποφάσεως 1/80, που εξέδωσε στις 19 Σεπτεμβρίου 1980 το Συμβούλιο Συνδέσεως, που συστάθηκε με τη Συμφωνία Συνδέσεως και αποτελείται, αφενός, από μέλη των κυβερνήσεων των κρατών μελών, του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως καθώς και της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και, αφετέρου, από μέλη της Τουρκικής Κυβερνήσεως,**

παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 9 της Συμφωνίας Συνδέσεως, από το άρθρο 41 του πρόσθετου πρωτοκόλλου και από το άρθρο 10, παράγραφοι 1 και 13, της αποφάσεως 1/80.

2) **Καταδικάζει το Βασίλειο των Κάτω Χωρών στα δικαστικά έξοδα. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας φέρει τα δικαστικά της έξοδα.**

(υπογραφές)