ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

29 de Abril de 2010 *

No processo C-92/07,

que tem por objecto uma acção por incumprimento nos termos do artigo 226.º CE, entrada em 16 de Fevereiro de 2007,

Comissão Europeia, representada por P. J. Kuijper e S. Boelaert, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

Reino dos Países Baixos, representado por H. G. Sevenster, C. Wissels e M. de Grave, na qualidade de agentes,

demandado,

* Língua do processo: neerlandês.

apoiado por:

República Federal da Alemanha, representada por M. Lumma e J. Möller, na qualidade de agentes,

interveniente,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: J. N. Cunha Rodrigues, presidente de secção, P. Lindh (relatora), A. Rosas, A. Ó Caoimh e A. Arabadjiev, juízes,

advogado-geral: N. Jääskinen,
secretário: M. Ferreira, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 26 de Novembro de 2009,

vista a decisão tomada, ouvido o advogado-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

Acórdão

1 Através da sua petição, a Comissão das Comunidades Europeias pede que o Tribunal de Justiça declare que, ao instituir e manter, para a emissão de autorizações de residência, um regime que prevê taxas superiores às que são exigidas aos cidadãos dos Estados-Membros e aos cidadãos da República da Islândia, do Principado do Liechtenstein, do Reino da Noruega e da Confederação Suíça para a emissão de documentos semelhantes, e ao aplicar esse regime aos cidadãos turcos que têm direito de residência nos Países Baixos ao abrigo:

— do Acordo que cria uma Associação entre a Comunidade Económica Europeia e a Turquia, assinado em 12 de Setembro de 1963, em Ancara, pela República da Turquia, por um lado, e pelos Estados-Membros da CEE e a Comunidade, por outro, e concluído, aprovado e confirmado, em nome desta última, pela Decisão 64/732/CEE do Conselho, de 23 de Dezembro de 1963 (JO 1964, 217, p. 3685; EE 11 F1 p. 18; a seguir «acordo de associação»);

— do Protocolo Adicional, assinado em 23 de Novembro de 1970, em Bruxelas, e concluído, aprovado e confirmado, em nome da Comunidade, pelo Regulamento (CEE) n.º 2760/72 do Conselho, de 19 de Dezembro de 1972 (JO L 293, p. 1; EE 11 F1 p. 213; a seguir «protocolo adicional»); e

— da Decisão n.º 1/80, adoptada em 19 de Setembro de 1980 pelo Conselho de Associação, instituído pelo acordo de associação e composto, por um lado, por membros dos Governos dos Estados-Membros, do Conselho da União Europeia e da Comissão e, por outro, por membros do Governo turco;

o Reino dos Países Baixos não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do acordo de associação, a saber, do seu artigo 9.º, do protocolo adicional, a saber, do seu artigo 41.º, e da Decisão n.º 1/80, a saber, dos seus artigos 10.º, n.º 1, e 13.º

Quadro jurídico

Regulamentação da União

Associação CEE-Turquia

— Acordo de associação

2 Em conformidade com o seu artigo 2.º, n.º 1, o acordo de associação tem por objecto promover o reforço contínuo e equilibrado das relações comerciais e económicas entre as partes contratantes, incluindo no domínio da mão-de-obra, através da realização progressiva da livre circulação de trabalhadores, bem como através da eliminação das restrições à liberdade de estabelecimento e à livre prestação de serviços, a fim de melhorar o nível de vida do povo turco e facilitar posteriormente a adesão da República da Turquia à Comunidade.

3 O artigo 9.º do acordo de associação tem a seguinte redacção:

«As partes contratantes reconhecem que, no domínio da aplicação do acordo e sem prejuízo das disposições especiais susceptíveis de serem adoptadas em aplicação do

artigo 8.º, é proibida qualquer discriminação exercida com base na nacionalidade, nos termos do princípio enunciado no artigo 7.º do Tratado que institui a Comunidade.»

— Protocolo adicional

4 De acordo com o seu artigo 62.º, o protocolo adicional constitui parte integrante do acordo de associação.

5 O artigo 41.º, n.º 1, do protocolo adicional enuncia:

«As Partes Contratantes abster-se-ão de introduzir, nas suas relações mútuas, novas restrições à liberdade de estabelecimento e à livre prestação de serviços.»

6 O artigo 59.º do referido protocolo estipula:

«Nos domínios abrangidos pelo presente protocolo, a Turquia não pode beneficiar de um tratamento mais favorável do que aquele que os Estados-Membros aplicam entre si por força do Tratado que institui a Comunidade.»

— Decisão n.º 1/80

7 O artigo 6.º, n.º 1, da Decisão n.º 1/80 está redigido da seguinte forma:

«Sem prejuízo do disposto no artigo 7.º relativamente ao livre acesso ao emprego dos membros da sua família, o trabalhador turco integrado no mercado regular de trabalho de um Estado-Membro:

— tem direito nesse Estado-Membro, após um ano de emprego regular, à renovação da sua autorização de trabalho para a mesma entidade patronal, se dispuser de um emprego;

— tem direito nesse Estado-Membro, após três anos de emprego regular e sem prejuízo da prioridade a conceder aos trabalhadores dos Estados-Membros da Comunidade, a responder, dentro da mesma profissão, a outra oferta de emprego de uma entidade patronal de sua escolha, feita em condições normais e registada nos serviços de emprego desse Estado-Membro;

— beneficia nesse Estado-Membro, após quatro anos de emprego regular, do livre acesso a qualquer actividade assalariada da sua escolha.»

8 O artigo 10.º, n.º 1, desta decisão prevê:

«Os Estados-Membros da Comunidade concederão aos trabalhadores turcos integrados no seu mercado de trabalho regular um regime caracterizado pela inexistência de qualquer discriminação fundada na nacionalidade em relação aos trabalhadores comunitários no que respeita à remuneração e às outras condições de trabalho.»

9 O artigo 13.º da mencionada decisão dispõe:

«Os Estados-Membros da Comunidade e a Turquia não podem introduzir restrições novas relativas às condições de acesso ao emprego de trabalhadores e membros da sua família que se encontrem no seu território em situação regular no que se refere à residência e ao emprego.»

Directiva 2004/38/CE

10 A Directiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Abril de 2004, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1612/68 e que revoga as Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (JO L 158, p. 77, e rectificações no JO L 229, p. 35, JO 2005, L 197, p. 34,

e JO 2007, L 204, p. 28), contém, no seu artigo 25.º, intitulado «Disposições gerais relativas aos documentos de residência», as seguintes disposições:

«1. A posse do certificado de registo a que se refere o artigo 8.º, de um documento que certifique a residência permanente, de um certificado que ateste que foi pedido um cartão de residência de membro da família, de um cartão de residência ou de um cartão de residência permanente, não pode ser em caso algum uma condição prévia para o exercício de um direito ou o cumprimento de uma formalidade administrativa, pois a qualidade de beneficiário de direitos pode ser atestada por qualquer outro meio de prova.

2. Todos os documentos referidos no n.º 1 são emitidos gratuitamente ou mediante pagamento de uma quantia não superior aos encargos e taxas exigidos aos nacionais para a emissão de documentos semelhantes.»

Legislação nacional

11 Até 1993, o Reino dos Países Baixos não previa o pagamentos de taxas pelos estrangeiros, designadamente pelos cidadãos turcos, no momento da apresentação de um pedido de uma autorização de residência ou de um pedido de prorrogação da validade dessa autorização. Durante o ano de 1993, esse Estado-Membro alterou a Lei relativa aos estrangeiros, na sua versão de 1965, e, desde 1 de Fevereiro de 1994, um estrangeiro é obrigado a pagar essas taxas para o tratamento de um pedido de entrada nos Países Baixos.

12 Essa lei foi totalmente revista pela Lei que procede uma revisão geral da lei relativa aos estrangeiros (Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet), de 23 de Novembro de 2000 (Stb. 2000, n.º 495), e posteriormente alterada por diversas vezes, designadamente em 2002, 2003 e 2005.

13 Resulta dos dados que constam da petição, e não contestados pelo Reino dos Países Baixos, que o montante das taxas aplicadas aos cidadãos turcos e o das taxas pagas pelos cidadãos da União variaram da seguinte forma entre 1994 e 2005:

	Cidadãos da União	Cidadãos turcos
Até 1 de Fevereiro de 1994	0	0
Em 15 de Fevereiro de 1994	35 NLG (cerca de 16 euros)	de 125 NLG a 1 000 NLG (de cerca de 57 euros a cerca de 454 euros)
Em 1 de Maio de 2002	26 euros	de 50 euros a 539 euros
Em 1 de Janeiro de 2003	28 euros	de 285 euros a 890 euros
Em 1 de Julho de 2005	30 euros	de 52 euros a 830 euros

Procedimento pré-contencioso

14 A Comissão iniciou um processo por infracção na sequência de uma queixa apresentada no ano de 2003 por um cidadão neerlandês que vivia com uma cidadã turca.

15 Em 24 de Janeiro de 2005, a Comissão enviou uma notificação para cumprir ao Reino dos Países Baixos, que respondeu por carta de 31 de Maio de 2005. Por não estar de acordo com a análise jurídica feita por esse Estado-Membro, a Comissão dirigiu-lhe, em 10 de Abril de 2006, um parecer fundamentado onde o convidava a tomar as medidas necessárias para lhe dar cumprimento num prazo de dois meses a contar da sua recepção. O Reino dos Países Baixos respondeu a esse parecer fundamentado no dia 9 de Junho seguinte.

16 Não persuadida pelos argumentos invocados pelo Reino dos Países Baixos, a Comissão intentou a presente acção.

Tramitação do processo no Tribunal de Justiça

17 Por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 29 de Junho de 2007, a República Federal da Alemanha foi autorizada a intervir no presente processo em apoio dos pedidos do Reino dos Países Baixos.

18 Por decisão do presidente da Terceira Secção de 14 de Outubro de 2008, a instância foi suspensa no presente processo até à prolação do acórdão de 17 de Setembro de 2009, Sahin (C-242/06, Colect., p. I-8465).

Quanto à acção

Argumentos das partes

19 A Comissão sustenta que as taxas exigidas aos cidadãos turcos desde 1 de Fevereiro de 1994 e até ao termo do prazo fixado no parecer fundamentado, para a obtenção ou a prorrogação de uma autorização de residência (a seguir «taxas controvertidas»), são contrárias às regras de «standstill» e de não discriminação que constam da regulamentação da União relativa à associação CEE-Turquia.

20 As taxas controvertidas violam as regras de «standstill» porque constituem medidas novas que agravaram a situação dos cidadãos turcos em matéria de taxas a pagar para a obtenção de uma autorização de residência. Com efeito, anteriormente, essas pessoas não estavam sujeitas à obrigação de pagar essas taxas e os respectivos montantes foram, além disso, aumentados por diversas vezes desde 1994.

21 A Comissão considera que as taxas controvertidas são contrárias, designadamente, ao artigo 13.º da Decisão n.º 1/80, no que se refere à livre circulação de trabalhadores, e ao artigo 41.º, n.º 1, do protocolo adicional, no que respeita à liberdade de estabelecimento e à livre prestação de serviços, bem como ao artigo 9.º do acordo de associação e ao artigo 10.º, n.º 1, da Decisão n.º 1/80, no que se refere à proibição de discriminações.

22 Segundo a Comissão, o artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 é aplicável mesmo que os trabalhadores e os membros da sua família não estejam ainda integrados no Estado-Membro de acolhimento e, por conseguinte, não possam invocar as disposições do artigo 6.º, n.º 1, desta decisão. O artigo 41.º, n.º 1, do protocolo adicional opõe-se a todo e qualquer agravamento das possibilidades de estabelecimento ou de prestação de serviços para permitir às pessoas em causa o exercício da liberdade de estabelecimento e da livre prestação de serviços.

23 A Comissão alega que, de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, as cláusulas de «standstill» têm um efeito directo e incidem igualmente sobre o direito de residência. Nas suas observações sobre as alegações de intervenção da República Federal da Alemanha, sustenta que o acórdão de 20 de Setembro de 2007, Tum e Dari (C-16/05, Colect., p. I-7415), proferido após a apresentação da réplica e da tréplica, confirma a sua análise. Recorda que, nesse acórdão, o Tribunal de Justiça declarou que as regras de «standstill» se aplicam a todas as novas restrições, quer se trate de uma restrição decorrente de uma regra material ou formal, e que essas regras não estão sujeitas a um limite mínimo.

24 A Comissão considera que há que comparar a situação em 1 de Fevereiro de 1994 com a que existia no momento da entrada em vigor do protocolo adicional, a saber, 1 de Janeiro de 1973, no que se refere à liberdade de estabelecimento e à livre prestação de serviços, e, no que diz respeito à livre circulação de trabalhadores, com a situação em 1 de Dezembro de 1980 ou em 20 de Dezembro de 1976, consoante nos baseemos na Decisão n.º 1/80 ou na que a precedeu, a saber, a Decisão n.º 2/76, relativa à execução do artigo 12.º do acordo de associação, adoptada pelo Conselho de Associação em 20 de Dezembro de 1976.

25 A Comissão admite que as regras de «standstill» não prejudicam o direito de os Estados-Membros regulamentarem a primeira admissão dos cidadãos turcos no seu território e as condições de exercício da sua primeira actividade profissional. Precisa também que existem limites para essas regras de «standstill», a saber, o que resulta do artigo 59.º do protocolo adicional, nos termos do qual os cidadão turcos não podem beneficiar de direitos mais favoráveis que os concedidos aos cidadãos da União, e o que resulta da aplicação das regras da não discriminação. Ora, apesar da tomada em conta dessas regras, a legislação neerlandesa é contrária às regras de «standstill».

26 Relativamente às regras de não discriminação, a Comissão sustenta que o artigo 10.º, n.º 1, da Decisão n.º 1/80, que proíbe as discriminações em matéria de condições de trabalho, é aplicável porque as taxas exigidas aos cidadãos turcos no momento da apresentação de um pedido de autorização de residência constituem uma condição de trabalho. Ora, de acordo com o acórdão de 8 de Maio de 2003, Wählergruppe Gemeinsam (C-171/01, Colect., p. I-4301, n.º 57), a regra da igualdade de tratamento prevista nesse artigo 10.º prescreve uma obrigação de resultado. Além disso, mesmo que o referido artigo não fosse aplicável, as taxas controvertidas devem ser consideradas discriminatórias por força do artigo 9.º do acordo de associação, que proíbe, de uma forma geral, as discriminações.

27 Na audiência no Tribunal de Justiça, a Comissão indicou que tomava nota do acórdão Sahin, já referido, onde o Tribunal de Justiça examinou se taxas, como as aplicadas aos cidadãos turcos no ano de 2002, eram conformes com a regra de «standstill»

mencionada no artigo 13.º da Decisão n.º 1/80, baseando-se no conceito de proporcionalidade e verificando se essas taxas não eram desproporcionadas relativamente às aplicadas aos cidadãos dos Estados-Membros para a emissão de documentos semelhantes. A Comissão considera que o conceito de «taxas superiores», ao qual se refere no dispositivo da sua petição, inclui o de «taxas desproporcionadas» e pode ser entendido nesse sentido.

28 Defendendo-se, o Reino dos Países Baixos, depois de ter salientado uma incerteza quanto ao alcance do incumprimento, admitiu, na dita audiência, que a petição visava não apenas as taxas relativas à prorrogação das autorizações de residência mas também as taxas relativas à primeira emissão dessas autorizações.

29 O Reino dos Países Baixos indicou igualmente que tomava nota dos acórdãos proferidos depois da apresentação da sua tréplica, a saber, os acórdãos Tum e Dari, já referido; de 19 de Fevereiro de 2009, Soysal e Savatli (C-228/06, Colect., p. I-1031); e Sahin, já referido. Reconhece, consequentemente, que as regras de «standstill» dizem não apenas respeito às regras materiais mas também às regras formais e que se aplicam aos direitos dos cidadãos turcos desde a sua primeira admissão no território dos Estados-Membros em matéria da liberdade de estabelecimento e de livre prestação de serviços. Em contrapartida, afirma que as regras de «standstill» mencionadas no artigo 13.º, n.º 1, da Decisão n.º 1/80 não se aplicam à primeira admissão dos trabalhadores turcos num Estado-Membro.

30 No que respeita aos trabalhadores turcos, o Reino dos Países Baixos alega que a existência de um direito de residência depende da existência de um direito de acesso ao mercado de trabalho do Estado-Membro de destino nos termos dos artigos 6.º e 7.º da Decisão n.º 1/80. Só os cidadãos turcos que entraram legalmente no território de um Estado-Membro e que pertencem ao mercado regular de trabalho desse Estado, bem como os membros das suas famílias, dispõem de um direito de residência no referido

Estado-Membro. Os outros trabalhadores turcos não beneficiam de um direito de residência nos termos da Decisão n.º 1/80, continuando sujeitos às regras nacionais de emigração do Estado-Membro em que pretendem residir.

31 No que se refere, em seguida, ao montante das taxas aplicadas aos cidadãos turcos para a concessão de uma autorização de residência, o Reino dos Países Baixos indicou, na audiência no Tribunal de Justiça, que reduziu o seu montante a partir de 17 de Setembro de 2009. Essas taxas não são diferentes das aplicáveis aos cidadãos da União para a emissão de documentos semelhantes, salvo no caso de uma primeira admissão para efeitos do estabelecimentos ou do fornecimento de prestações de serviços e no de uma primeira admissão enquanto trabalhador, sendo a diferença mais substancial no segundo destes casos.

32 Quanto ao montante das taxas controvertidas, o Reino dos Países Baixos afirma que é justificado. Apoia-se, por analogia, no acórdão de 16 de Novembro de 2004, Panayotova e o. (C-327/02, Colect., p. I-11055), relativo aos acordos europeus que estabelecem associações entre as Comunidades Europeias e os seus Estados-Membros, por um lado, e a República da Bulgária, a República da Polónia e a República Eslovaca, por outro. Refere o n.º 20 desse acórdão, onde o Tribunal de Justiça declarou que as restrições introduzidas ao direito de estabelecimento pela legislação do Estado-Membro de acolhimento em matéria de imigração devem ser aptas a realizar o objectivo visado e não constituir, face a este, uma intervenção que atente contra a própria essência dos direitos concedidos. O Reino dos Países Baixos sustenta que há que verificar, de forma análoga, que as taxas controvertidas não tornam impossível ou excessivamente difícil o exercício pelos cidadãos turcos dos direitos que lhes são conferidos pelo acordo de associação. Acrescenta que essas taxas devem ser não discriminatórias, proporcionadas, conformes aos direitos fundamentais e de um montante razoável.

33 O Reino dos Países Baixos alega que as taxas controvertidas têm essas características.

34 As referidas taxas não prejudicam, de forma alguma, a substância do direito, reconhecido pela Decisão n.º 1/80, de aceder ao mercado do trabalho, uma vez que não constituem uma nova condição material necessária para a obtenção do direito de residência que essa decisão confere aos cidadãos turcos, mas uma simples exigência formal para efeitos da constatação desse direito de residência pelas autoridades neerlandesas.

35 As taxas controvertidas não são discriminatórias, pois existem diferenças fundamentais entre a situação dos cidadãos turcos e a dos cidadãos da União. Com efeito, o acordo de associação não cria um mercado interno com a República da Turquia nem confere a cidadania da União aos cidadãos turcos. Por conseguinte, a Comissão tenta, sem razão, alargar aos cidadãos turcos as disposições da Directiva 2004/38.

36 As taxas controvertidas não são desproporcionadas, pois os cidadãos turcos que pretendem imigrar para um Estado-Membro dispõem normalmente de meios suficientes para as pagar. Os interessados podem, se necessário, pedir os montantes necessários emprestados.

37 As taxas controvertidas também não violam os direitos fundamentais. Além disso, o Parlamento neerlandês previu uma exoneração a favor dos estrangeiros que possam invocar o artigo 8.º da Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma, em 4 de Novembro de 1950, relativo ao direito ao respeito da vida privada e familiar, quando não estejam em condições de pagar as taxas controvertidas.

38 Essas taxas são de um montante razoável. Baseiam-se numa análise do preço de custos da elaboração dos documentos emitidos e foram introduzidas alterações aos montantes exigidos para ter em conta os últimos estudos de custos. Os cidadãos turcos não

pagam mais de 70% dos custos gerados pelo tratamento dos pedidos de autorização de residência, ficando 30% desses custos a cargo do Estado.

39 O Reino dos Países Baixos acrescenta que a Comissão aceita que os Estados-Membros possam passar de um sistema de taxas nominais para um sistema em que as taxas reflectem mais os custos. Ora, foi precisamente o que o Reino dos Países Baixos fez ao aproximar o montante das taxas controvertidas ao preço de custo da elaboração dos documentos cuja emissão é requerida.

40 Por último, esse Estado-Membro sustentou, na audiência no Tribunal de Justiça, que a acusação da Comissão na petição, relativa ao facto de o montante das taxas controvertidas ser «superior» ao que é aplicado aos cidadãos dos Estados-Membros, não corresponde ao critério da proporcionalidade tido em conta pelo Tribunal de Justiça no acórdão Sahin, já referido. Daqui conclui que a presente acção é improcedente.

41 A República Federal da Alemanha intervém em apoio do Reino dos Países Baixos. Alega que as taxas controvertidas dizem respeito a uma formalidade administrativa e não constituem uma restrição, na acepção das regras de «standstill». De qualquer forma, essas taxas podem ser justificadas por uma razão imperativa de interesse geral, a saber, a necessidade de controlar o afluxo de estrangeiros e os motivos que os levam a querer residir no Estado de acolhimento.

42 Além disso, esse Estado-Membro sustenta que a regra da não discriminação enunciada no artigo 9.º do acordo de associação não é suficientemente clara e precisa para ser directamente aplicável. A mencionada regra deveria ser concretizada por outras medidas, como o artigo 10.º da Decisão n.º 1/80. Contudo, esse artigo 10.º não é aplicável no presente caso, porque as taxas controvertidas não fazem parte das condições de trabalho, na acepção do mesmo artigo.

Apreciação do Tribunal

43 A título preliminar, há que observar que, na petição, a Comissão pede que o Tribunal de Justiça declare que, ao instituir e manter, para a emissão de autorizações de residência aos cidadãos turcos com direito de residência nos Países Baixos, um regime que prevê taxas superiores às que são exigidas aos cidadãos dos Estados-Membros e aos cidadãos da República da Islândia, do Principado do Liechtenstein, do Reino da Noruega e da Confederação Suíça para a emissão de documentos semelhantes, o Reino dos Países Baixos não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do direito da União. No entanto, os textos de direito da União em que a Comissão baseia a sua acção não visam esses quatro Estados. Por conseguinte, há que rejeitar a comparação com estes últimos.

Quanto à aplicação das regras de «standstill» à primeira admissão de um cidadão turco no território do Reino dos Países Baixos

44 Segundo a Comissão, as regras de «standstill» aplicam-se às taxas controvertidas, quer as mesmas digam respeito a um pedido de autorização de residência relativo a uma primeira admissão nos Países Baixos de um cidadão turco ou a um pedido de prorrogação dessa autorização. O Reino dos Países Baixos, por seu turno, admite que as regras de «standstill» se aplicam aos direitos dos cidadãos turcos desde a sua primeira admissão no território dos Estados-Membros em matéria de liberdade de estabelecimento e de livre prestação de serviços, mas afirma que as mesmas não se aplicam à primeira admissão de trabalhadores turcos nesse território.

45 A este respeito, o Tribunal de Justiça examinou no acórdão Sahin, já referido, o alcance da regra de «standstill» enunciada no artigo 13.º da Decisão n.º 1/80, aplicável à livre circulação de trabalhadores. Recordou que essa disposição não se destina a proteger os cidadãos turcos já integrados no mercado de trabalho de um Estado-Membro, mas sim a aplicar-se precisamente aos cidadãos turcos que ainda não beneficiam de

direitos em matéria de emprego e, correlativamente, de residência nos termos do artigo 6.º, n.º 1, dessa decisão (acórdão Sahin, já referido, n.º 51).

46 Também examinou esse artigo 13.º à luz da regra de «standstill» mencionada no artigo 41.º, n.º 1, do protocolo adicional, relativo à liberdade de estabelecimento e à livre prestação de serviços.

47 Ora, relativamente a esse artigo 41.º, n.º 1, o Tribunal de Justiça recordou, de acordo com os acórdãos, já referidos, Tum e Dari, Soysal e Savatli, que essa disposição se opõe à adopção, a partir da data da entrada em vigor, no Estado-Membro de acolhimento, do acto jurídico do qual a mesma disposição faz parte, de quaisquer novas restrições ao exercício da liberdade de estabelecimento ou da livre prestação de serviços, inclusive as relativas às condições substantivas e/ou processuais em matéria de primeira admissão, no território do Estado-Membro em causa, de nacionais turcos que aí pretendam fazer uso das referidas liberdades económicas (acórdão Sahin, já referido, n.º 64).

48 O Tribunal de Justiça declarou que, atendendo a que a cláusula de «standstill» enunciada no artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 tem natureza idêntica à da inscrita no artigo 41.º, n.º 1, do protocolo adicional e que estas duas cláusulas prosseguem um objectivo idêntico, a interpretação desse artigo 41.º, n.º 1, deve valer igualmente no tocante à obrigação de *statu quo* que constitui o fundamento do referido artigo 13.º em matéria de livre circulação dos trabalhadores (acórdão Sahin, já referido, n.º 65).

49 Daqui resulta que o artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 se opõe à introdução na legislação neerlandesa, a partir da data da entrada em vigor da Decisão n.º 1/80 nos Países Baixos, de quaisquer novas restrições ao exercício da livre circulação de trabalhadores, inclusive as relativas às condições substantivas e/ou processuais em matéria de primeira admissão, no território desse Estado-Membro, de nacionais turcos que aí pretendam fazer uso das mencionadas liberdades económicas.

50 Por conseguinte, as regras de «standstill» enunciadas no artigo 41.º, n.º 1, do protocolo adicional e no artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 são aplicáveis, a partir da sua entrada em vigor, a todas as taxas impostas aos cidadãos turcos para a emissão de uma autorização de residência relativa a uma primeira admissão no território do Reino dos Países Baixos ou para a prorrogação dessa autorização.

Quanto à existência de um incumprimento relativo às obrigações decorrentes das regras de «standstill»

51 A Comissão e o Reino dos Países Baixos entendem ambos que a existência do incumprimento censurado deve ser apreciada tendo em conta o acórdão Sahin, já referido, mas as suas opiniões divergem quanto às consequências que dele se devem retirar. Segundo a Comissão, o incumprimento baseia-se no facto de esse Estado-Membro ter imposto aos cidadãos turcos taxas desproporcionadas relativamente às aplicadas aos cidadãos da União para a emissão de documentos semelhantes. O conceito de taxas desproporcionadas deve ser entendido como estando incluído no conceito de taxas superiores referido no dispositivo da petição.

52 Segundo o Reino dos Países Baixos, resulta do acórdão Sahin, já referido, que a aplicação aos cidadãos turcos de taxas que não são perfeitamente iguais às aplicadas aos cidadãos da União não é contrária às regras de «standstill» e que só as taxas desproporcionadas são proibidas por estas últimas. Ora, as taxas impostas aos cidadãos turcos representam apenas uma parte dos custos relativos ao exame dos seus processos, não sendo por isso contrárias a essas regras. Além disso, aquele Estado-Membro considera que a acção não diz respeito à aplicação aos cidadãos turcos de taxas desproporcionadas, mas de taxas superiores às aplicados aos cidadãos da União e, por conseguinte, a acção é improcedente.

53 A este propósito, para efeitos do exame da presente acção, há efectivamente que evocar o acórdão Sahin, já referido, no qual o Tribunal de Justiça se pronunciou sobre a compatibilidade com o artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 de taxas como as que foram

impostas no ano de 2002 pela legislação neerlandesa para a emissão de uma autorização de residência ou para a prorrogação da mesma. As taxas aplicadas aos trabalhadores turcos elevavam-se, nesse caso, a 169 euros para a prorrogação de uma autorização de residência, comparados com o montante de apenas 30 euros que, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, era exigido aos cidadãos da União para a emissão de documentos de residência.

54 Resulta do acórdão Sahin, já referido, designadamente dos seus n.os 72 e 74, que o pedido de emissão de uma autorização de residência ou de prorrogação da validade desse documento apresentado por um cidadão turco e o pedido de emissão de uma autorização de residência apresentado noutro Estado-Membro por um cidadão da União são semelhantes.

55 O Tribunal de Justiça salientou que uma legislação, como a legislação neerlandesa, não deve criar, relativamente aos cidadãos turcos, uma restrição, na acepção do artigo 13.º da Decisão n.º 1/80. Precisa que, lido em conjugação com o artigo 59.º do protocolo adicional, este artigo 13.º implica que um nacional turco ao qual estas disposições se aplicam, embora não deva, é certo, ser colocado numa situação mais vantajosa do que a dos nacionais comunitários, não pode, em contrapartida, ser sujeito a obrigações novas desproporcionadas relativamente às previstas para estes últimos (acórdão Sahin, já referido, n.º 71).

56 O Tribunal de Justiça declarou que a incidência financeira de taxas como as que foram introduzidas em 2002 é considerável para os cidadãos turcos, tanto mais que os mesmos são obrigados a solicitar a renovação das suas autorizações de residência mais frequentemente que os cidadãos da União e que, caso o seu pedido seja rejeitado, o montante pago não é reembolsado. Considerou que o Governo neerlandês não invocou nenhum argumento pertinente capaz de justificar uma diferença tão considerável entre as taxas exigidas aos cidadãos turcos e as taxas reclamadas aos cidadãos da União. Não aceitou a tese do dito governo de que as pesquisas e os controlos prévios à emissão de uma autorização de residência a um cidadão turco são mais complicados e mais onerosos que os necessários para a emissão de uma autorização de residência a um cidadão da União.

57 O Tribunal de Justiça concluiu que uma regulamentação como a que está em causa no processo principal constitui uma restrição proibida pelo artigo 13.º da Decisão n.º 1/80, na medida em que, para efeitos do exame de um pedido de concessão de uma autorização de residência ou de prorrogação da sua validade, impõe o pagamento, a cargo dos nacionais turcos aos quais o referido artigo 13.º se aplica, de taxas de um montante desproporcionado relativamente ao que é reclamado em circunstâncias semelhantes aos cidadãos da União (v. acórdão Sahin, já referido, n.ºs 72 a 74).

58 Há que ter em conta estes desenvolvimentos no presente processo que diz respeito a todas as taxas aplicadas aos cidadãos turcos pela legislação neerlandesa desde 1994 para a concessão e a prorrogação de autorizações de residência, conforme alteradas, designadamente, durante os anos de 2002, 2003 e 2005, e resumidas na tabela que consta do n.º 13 do presente acórdão.

59 Comparada com a observada no ano de 2002, em causa no processo que culminou no acórdão Sahin, já referido, a diferença entre os montantes das taxas aplicadas aos cidadãos turcos e as taxas impostas aos cidadãos da União ainda aumentou mais no decurso dos anos de 2003 e 2005. Além disso, os cidadãos turcos a que a presente acção diz respeito são não apenas trabalhadores, como no referido processo, mas também pessoas que pretendem exercer a liberdade de estabelecimento ou fazer uso da livre prestação de serviços ao abrigo do acordo de associação.

60 A existência de um incumprimento das regras de «standstill» deve assim ser examinada à luz das regras enunciadas no artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 e no artigo 41.º, n.º 1, do protocolo adicional.

61 A este respeito, é pacífico que as taxas controvertidas constituem medidas novas, uma vez que foram adoptadas após a entrada em vigor da Decisão n.º 1/80, na medida em que afectam a situação dos trabalhadores turcos, e após a entrada em vigor do protocolo adicional, na medida em que dizem respeito a cidadãos turcos que pretendem

exercer a liberdade de estabelecimento ou fazer uso da livre prestação de serviços ao abrigo do acordo de associação.

62 Todavia, a instituição de qualquer medida nova neste contexto não é proibida. Com efeito, a adopção de medidas que se aplicam da mesma forma aos cidadãos turcos e aos cidadãos da União não entra em contradição com as regras de «standstill». Se essas medidas se aplicassem aos cidadãos dos Estados-Membros, mas não aos cidadãos turcos, estes últimos ficariam numa situação mais favorável do que a dos primeiros, o que seria manifestamente contrário à exigência do artigo 59.º do protocolo adicional, segundo a qual a República da Turquia não pode beneficiar de um tratamento mais favorável do que aquele que os Estados-Membros aplicam entre si por força do Tratado CE (v., neste sentido, acórdãos, já referidos, Soysal e Savatli, n.º 61, e Sahin, n.º 67).

63 Assim, cumpre verificar se as taxas controvertidas impõem aos cidadãos turcos obrigações novas desproporcionadas relativamente às previstas para os cidadãos da União.

64 Embora reconhecendo que as taxas anteriormente aplicadas eram demasiado elevadas, o Reino dos Países Baixos alega que o montante das taxas aplicáveis aos cidadãos turcos se explica pelo nível mais elevado dos custos relativos ao tratamento dos processos. A este respeito, há que recordar que, no n.º 73 do acórdão Sahin, já referido, o Tribunal de Justiça não considerou que essa relação permitia justificar uma diferença, julgada significativa, entre as taxas aplicadas aos cidadãos turcos e as taxas impostas aos cidadãos da União para a emissão de documentos semelhantes.

65 Assim, o argumento do Reino dos Países Baixos que consiste em sustentar que as taxas controvertidas representam 70% dos custos relativos ao tratamento dos processos não permite justificar a sua aplicação e a afirmação desse Estado-Membro de que tais taxas não são desproporcionadas deve ser rejeitada.

66 O Reino dos Países Baixos também alega que as taxas controvertidas não são discriminatórias, devido à existência de diferenças que considera fundamentais entre a situação dos cidadãos turcos e a dos cidadãos da União. Segundo esse Estado-Membro, o objectivo fundamental da União Europeia, que consiste em instaurar um mercado interno, em implementar a cidadania europeia e em assegurar a livre circulação dos cidadãos no interior da União, não pode ser aplicado «de forma ilimitada» aos cidadãos turcos.

67 Contudo, importa salientar que, como resulta do artigo 2.º, n.º 1, do acordo de associação, este tem por objectivo aproximar a situação dos cidadãos turcos à dos cidadãos da União através da realização gradual da livre circulação de trabalhadores e através da eliminação das restrições à liberdade de estabelecimento e à livre prestação de serviços.

68 A este propósito, o princípio geral da não discriminação em razão da nacionalidade inscrito no artigo 9.º do acordo de associação e a aplicação desse princípio ao domínio particular dos trabalhadores, em conformidade com o artigo 10.º da Decisão n.º 1/80, contribuem para o favorecimento da integração gradual dos trabalhadores migrantes turcos e dos cidadãos turcos que se deslocam para se estabelecerem ou oferecer serviços num Estado-Membro (v., neste sentido, no que respeita aos trabalhadores, acórdão Wählergruppe Gemeinsam, já referido, n.º 78).

69 Assim, o Reino dos Países Baixos não pode justificar a diferença que existe entre as taxas controvertidas e as taxas exigidas aos cidadãos da União com referência à circunstância de que a livre circulação de trabalhadores, a liberdade de estabelecimento ou a livre prestação de serviços na União não beneficiam de forma tão completa os cidadãos turcos quanto os cidadãos da União. A Comissão baseou-se, com razão, nas regras da não discriminação e no artigo 59.º do protocolo adicional para verificar se as taxas controvertidas não agravavam a situação desses cidadãos relativamente à dos cidadãos da União de uma forma contrária às regras de «standstill».

70 Além disso, o Reino dos Países Baixos sustenta que existe uma divergência entre o conceito de taxas superiores referido na petição da Comissão e o de taxas desproporcionadas tido em conta no acórdão Sahin, já referido.

71 A este respeito, há que observar que o primeiro desses conceitos inclui o segundo e que nem todas as taxas superiores são necessariamente desproporcionadas.

72 Em resposta a uma questão colocada na audiência relativa às implicações desta divergência no presente caso, o Reino dos Países Baixos sustentou que as taxas aplicadas aos cidadãos turcos podiam ser ligeiramente superiores às taxas aplicadas aos cidadãos da União se os custos efectivos relativos ao tratamento dos processos dos primeiros fossem superiores aos relativos ao tratamento dos processos dos segundos. Alegou, designadamente, que a partir de 17 de Setembro de 2009 as taxas aplicadas aos cidadãos turcos respeitam plenamente a condição da proporcionalidade.

73 Quanto às taxas aplicadas a partir daquela data, importa observar que as mesmas foram introduzidas depois do termo do prazo fixado no parecer fundamentado. Ora, segundo jurisprudência assente, a existência de um incumprimento deve ser apreciada em função da situação do Estado-Membro tal como se apresentava no termo do prazo fixado no parecer fundamentado, não devendo o Tribunal de Justiça ter em conta as alterações ocorridas depois disso (v., designadamente, acórdãos de 14 de Setembro de 2004, Comissão/Espanha C-168/03, Colect., p. I-8227, n.º 24, e de 3 de Junho de 2008, Comissão/França, C-507/07, n.º 7). Por conseguinte, essas taxas não podem ser tidas em conta pelo Tribunal de Justiça para examinar a presente acção por incumprimento.

74 No que se refere às taxas controvertidas, há que observar que não se pode excluir que as taxas aplicáveis aos cidadãos turcos, ligeiramente superiores às exigidas aos

cidadãos da União para a emissão de documentos semelhantes, possam, em certos casos especiais, ser consideradas proporcionadas. Contudo, cumpre observar que os montantes das taxas controvertidas variam dentro de um parâmetro cujo valor mais baixo é superior em mais de dois terços ao das taxas aplicadas aos cidadãos da União para a emissão de documentos semelhantes. Essa diferença não pode ser considerada mínima e, por conseguinte, deve entender-se que as taxas controvertidas têm, na sua totalidade, carácter desproporcionado.

75 A Comissão também considera que as taxas controvertidas são contrárias às regras da não discriminação que constam do artigo 9.º do acordo de associação e do artigo 10.º, n.º 1, da Decisão n.º 1/80. A este respeito, há que concluir que, ao aplicar aos cidadãos turcos taxas de montante desproporcionado para a obtenção de autorizações de residência ou para a prorrogação das mesmas, relativamente às taxas aplicadas aos cidadãos da União para documentos semelhantes, o Reino dos Países Baixos impõe, desse modo, taxas com carácter discriminatório. Na medida em que se aplicam aos trabalhadores turcos ou aos membros das suas famílias, as referidas taxas introduzem uma condição de trabalho discriminatória, contrária ao artigo 10.º da Decisão n.º 1/80. Na medida em que se aplicam a cidadãos turcos que pretendem exercer a liberdade de estabelecimento ou fazer uso da livre prestação de serviços ao abrigo do acordo de associação ou aos membros das suas famílias, essas taxas são contrárias à regra geral de não discriminação enunciada no artigo 9.º do acordo de associação.

76 Resulta das considerações precedentes que, ao instituir e manter, para a emissão de autorizações de residência, um regime que prevê taxas desproporcionadas relativamente às exigidas aos cidadãos dos Estados-Membros para a emissão de documentos semelhantes, e ao aplicar esse regime aos cidadãos turcos com direito de residência nos Países Baixos ao abrigo do acordo de associação, do protocolo adicional ou da Decisão n.º 1/80, o Reino dos Países Baixos não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 9.º do acordo de associação, do artigo 41.º, n.º 1, do protocolo adicional e dos artigos 10.º, n.º 1, e 13.º da Decisão n.º 1/80.

Quanto às despesas

77 Por força do disposto no artigo 69.º, n.º 2, primeiro parágrafo, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Nos termos do n.º 4, primeiro parágrafo, do mesmo artigo, os Estados-Membros que intervenham no processo devem suportar as respectivas despesas.

78 Tendo a Comissão pedido a condenação do Reino dos Países Baixos e tendo este sido vencido, há que condená-lo nas despesas. A República Federal da Alemanha, que interveio no litígio, suportará as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Segunda Secção) decide:

1) Ao instituir e manter, para a emissão de autorizações de residência, um regime que prevê taxas desproporcionadas relativamente às exigidas aos cidadãos dos Estados-Membros para a emissão de documentos semelhantes, e ao aplicar esse regime aos cidadãos turcos com direito de residência nos Países Baixos ao abrigo:

— do Acordo que cria uma Associação entre a Comunidade Económica Europeia e a Turquia, assinado em 12 de Setembro de 1963, em Ancara, pela República da Turquia, por um lado, e pelos Estados-Membros da CEE e a Comunidade, por outro, e concluído, aprovado e confirmado,

em nome desta última, pela Decisão 64/732/CEE do Conselho, de 23 de Dezembro de 1963;

— **do Protocolo Adicional, assinado em 23 de Novembro de 1970, em Bruxelas, e concluído, aprovado e confirmado, em nome da Comunidade, pelo Regulamento (CEE) n.º 2760/72 do Conselho, de 19 de Dezembro de 1972; e**

— **da Decisão n.º 1/80, adoptada em 19 de Setembro de 1980 pelo Conselho de Associação, instituído pelo acordo de associação e composto, por um lado, por membros dos Governos dos Estados-Membros, do Conselho da União Europeia e da Comissão das Comunidades Europeias e, por outro, por membros do Governo turco;**

o Reino dos Países Baixos não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 9.º desse acordo de associação, do artigo 41.º, n.º 1, desse protocolo adicional e dos artigos 10.º, n.º 1, e 13.º da Decisão n.º 1/80.

2) **O Reino dos Países Baixos é condenado nas despesas. A República Federal da Alemanha suportará as suas próprias despesas.**

Assinaturas